



Sustentabilidade
em Debate

Dinâmica Institucional, Políticas Públicas e o Desempenho Político Ambiental Brasileiro

Diego de Freitas Rodrigues

Diego de Freitas Rodrigues - Formação e Filiação Institucional: Cientista Político e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil. Bolsista de Doutorado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. E-mail: diego.freitasrodrigues@yahoo.com.br

Recebido em 17.05.2011

Aceito em 01.09.2011

Palavras-chave: políticas públicas; instituições políticas; desempenho político ambiental brasileiro

Key-words: public policy, political institutions; brazilian environmental policy performance

RESUMO

Este estudo buscou analisar os efeitos da interdependência entre instituições políticas e modelos de desenvolvimento no desempenho de políticas ambientais no Brasil. A hipótese central do trabalho é que, dada a interdependência entre os organismos responsáveis pelas políticas ambientais e padrões de desenvolvimento pouco responsivos à complexidade ambiental, ocorre uma dispersão de poder decisório incentivando o modelo de desenvolvimento de alto carbono. Além de revisão da literatura em Políticas Públicas e Economia Ecológica, foram operacionalizadas (1) uma análise do desenho político-institucional brasileiro e (2) o quadro de gastos públicos do governo federal brasileiro com meio ambiente. Dois resultados foram observados: 1º) o desenho e as competências das instituições políticas responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas interferem na maior eficiência de políticas ambientais; 2º) quanto maior a abertura institucional, maior a tendência de paralisia decisória na formulação e implementação de políticas públicas ambientais.

ABSTRACT

This research investigated the effects of the interdependence between political institutions and development models in the performance of environmental policies in Brazil. The central hypothesis of this work is that given the interdependence between the organizations responsible for environmental policies and development patterns somewhat responsive to environmental complexity, there is a dispersion of decision-making model for encouraging the development of high-carbon. In addition to literature review in Ecological Economics and Public Policy, were put into operation (1) an analysis of brazilian political-institutional design, and (2) the public expenditure framework of the Brazilian federal government with the environment. Two results were observed: first) the design and the powers of the institutions responsible for policy formulation and implementation of public policies interfere with the efficiency of environmental policies; second) the higher the institutional openness, the greater the tendency of decision-making paralysis in the formulation and implementation of environmental public policies.

Introdução

Este estudo buscou avaliar o desempenho de políticas públicas ambientais no Brasil. Ao avaliar o desempenho político ambiental de um país, é fundamental conceituar, de forma clara, o que se entende por desempenho de políticas ambientais. Desta forma, no presente artigo, desempenho de políticas ambientais será tomado como o resultado da gestão política sobre os bens e serviços ambientais. Identificam-se, nesse trabalho, dois modelos de políticas públicas ambientais voltados a: (i) sustentabilidade forte e a (ii) sustentabilidade fraca.

Do ponto de vista econômico-ecológico, a sustentabilidade forte se enquadraria na hipótese de que as duas formas de capital (capital material e natural) não são substituíveis e o crescimento econômico sustentável ocorreria apenas se o nível de estoque de capital natural fosse disposto de maneira constante. Quanto à hipótese de sustentabilidade fraca, esta pressuporia um caráter substituto perfeito entre capital natural e capital material, perfazendo, segundo essa hipótese, a possibilidade de crescimento econômico contínuo, desde que parte da renda econômica seja reinvestida de forma a manter o nível total de capital natural e material (SEROA DA MOTA, 1995).

Quanto ao primeiro tipo de política ambiental (sustentabilidade forte), seria constituída: (1) por um grupo de políticas relativas ao aprimoramento da conservação do meio ambiente, caracterizadas por uma eficiência resultante da resistência às mudanças políticas que possam interferir no modelo de conservação ambiental e (2) maior aderência a uma agenda política e econômica de desenvolvimento sustentável e de baixo carbono. Já em relação ao segundo caso (sustentabilidade fraca), políticas ambientais tenderiam a buscar soluções que contemplassem um grupo de políticas periféricas, relativas à expansão pela demanda pelos recursos

naturais por atores diversos e por uma acentuada dependência do modelo expropriador dos recursos naturais e de alto carbono.

Objetiva-se nesse artigo avaliar o quadro de formulação e implementação de políticas públicas ambientais contemplando-as a partir dos: (i) tipos de problemas ambientais que perfazem; (ii) os recursos políticos, institucionais e informacionais relativos e; (iii) o contexto político em que se situam os problemas ambientais analisados. Por conseguinte, esse quadro múltiplo da política ambiental será incorporado ao grande dilema nas democracias representativas: o Estado deve ser decisivo ou responsivo?

Cox/McCubbins (2001, p. 26), avaliarão a qualidade da democracia segundo dois parâmetros: decisividade e resolutividade. O primeiro parâmetro consiste em considerar decisividade como a competência de um Estado em disseminar e aplicar alguma mudança política. Já o segundo parâmetro teria como característica outra competência por parte do Estado: a manutenção de alguma condição política. Considero que nesse *trade off* se encontra fundamentalmente uma discussão sobre *accountability* que pode ser somada ao dilema em torno da política ambiental: decisividade ou responsividade na formulação de políticas públicas ambientais?

Por trás dessa indagação encontra-se a própria fonte das maiores controvérsias em torno da política ambiental nas agendas governamentais: deve ela ser atrelada ao (i) crescimento econômico, sob coordenação de diversos organismos institucionais ou (ii) disposta em torno de um modelo de desenvolvimento sustentável *incentivado* por instituições políticas capacitadas a lidar com a complexidade ambiental? Em muitos casos, os resultados empíricos apontam um caminho no qual crescimento e desenvolvimento econômico são considerados continuidade inseparável um do outro, avaliação revis-

ta na literatura econômica ecológica (DALY & FARLEY, 2004). Essa observação deriva da premissa de que a falta de coordenação política entre as instituições que lidam com a questão ambiental pode gerar ou acentuar incentivos negativos, acentuando problemas ambientais (MOTTA & BURSTZYN, 2010).

Esse estudo trabalhou com a hipótese de que quanto mais atores diretamente envolvidos no processo decisório de políticas públicas ambientais maior serão: (1) A tendência de paralisia decisória e como consequência uma (2) maior redução qualitativa do desempenho político ambiental. Buscou-se revisar a literatura especializada de Ciência Política e as literaturas de Políticas Públicas e Economia Ecológica. Para tanto, foi operacionalizado o debate em torno da valoração econômica e, no caso, política do meio ambiente e os efeitos resultantes no desempenho político ambiental brasileiro, através de exemplos de dinâmica institucional e de políticas públicas, através da avaliação dos tipos de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), por meio dos dados quantitativos disponibilizados pelo Ministério de Ciência & Tecnologia, especialmente do período relativo ao ano de 2011. Por fim, avaliou-se o quadro de gastos públicos do governo federal brasileiro com meio ambiente. Para tanto, foi realizada consulta ao sistema de informações compostas do SIAFI no período que cobre os anos de 2003 a 2009.

Instituições e políticas públicas: desenho institucional, fragmentação política e eficiência política ambiental

Segundo Robert D. Putnam (1996), as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordos. A eficácia de

uma instituição depende, sobretudo, de sua capacidade de bem conduzir seus negócios internos. Essa discussão tem relação direta com a gestão política ambiental e as dificuldades oriundas da clivagem de interesses institucionalizados nas instituições políticas responsivas ao meio ambiente. Instituições não operam num “vácuo” político. Essa observação é coadunada com o erro tanto teórico quanto metodológico de se pensar, primeiramente, em políticas e apenas depois em instituições.

As políticas envolvendo os recursos naturais (renováveis ou não, bióticos ou abióticos) perpassam diversos setores governamentais. Identifica-se que quanto maior o espaço na agenda governamental, maior o incentivo político na reivindicação de competência institucional para atuar em atividades específicas que lidem direta ou indiretamente com a questão ambiental. As variáveis institucionais importam na explicação dos resultados de políticas públicas ambientais, ou seja, as instituições tornam o curso de determinadas políticas ambientais mais fáceis do que outras.

O desenho institucional tem influência na articulação e na constituição de interesses, bem como na formulação das preferências dos atores, gerando facilidade na capacidade de influência e nos resultados específicos das políticas (GOODIN, 1998). No caso da política ambiental, ele pode limitar ou delimitar o espaço de influência de grupos de interesse num cenário de formulação de políticas que afetem direta ou indiretamente a qualidade ambiental. A política pública ambiental, como toda política pública, é, antes de tudo, o que o Estado faz ou deixa de fazer em alguma matéria. Segundo Seroa da Mota (2006, p. 10) a política ambiental: “é uma ação governamental que intervém na esfera econômica para atingir objetivos que os agentes econômicos não conseguem obter atuando livremente.”

Segundo Goldemberg & Lucon (2008), a presença do Estado é necessária para a internalização das externalidades ambientais, perfazendo uma concertação orientada entre as atividades econômicas e a conservação ambiental. Portanto, cabe ao Estado o duplo papel de criação e estímulo na implementação de atividades que promovam externalidades positivas, bem como no impedimento e inibição da promoção de externalidades negativas (CORAZZA, 2000). Mota *et al.* (2010) consideram que o mais correto seria equilibrar a *demand*a por bens e serviços ambientais, para atuais e futuras gerações, com políticas públicas de conservação dos ecossistemas, resultando na *oferta* da biodiversidade. Segundo Peter May (1995), a estimativas dos limites ecossistêmicos, bem como a valoração, tanto dos custos quanto dos benefícios ambientais de *road maps* alternativos de desenvolvimento, requerem uma necessária colaboração de caráter interdisciplinar para elaborar modelos para a previsão e construção de cenários alternativos.

Na valoração ambiental através do mercado, podemos perceber a necessidade de certa “futurologia” ao definir o valor dos recursos ambientais, tanto do ponto de vista das condições atuais quanto futuras: “devido a sua possibilidade de esgotamento, o valor dos recursos ambientais tende a crescer no tempo se admitimos que seu uso aumenta com o crescimento econômico” (SEROA DA MOTA, 2006, p. 15). Nesse sentido, os impactos e as externalidades constituem-se, fundamentalmente, como matéria prima para a valoração econômica dos bens e serviços ambientais.

Philippe Le Prestre (2000) considera que as questões ambientais sofrem maior dificuldade de emergência do que outras questões. Segundo o cientista político canadense, as causas podem ser identificadas em cinco aspectos: (1) Não se pode, em geral, identificar o instante preciso das deci-

sões, ou seja, o momento exato em que uma decisão-chave foi tomada para resolver o problema político; (2) A política pública é uma sequência de atividades variadas de numerosos atores que tem perspectivas, interesses e recursos diferentes; (3) Os problemas ambientais e suas soluções têm consequências em longo prazo dificilmente previsíveis; (4) Numerosos problemas ambientais são resolvidos em situações conflituosas que, muitas vezes, ficam longo tempo em suspenso; (5) Os problemas se evidenciam quando os indivíduos tomam consciência deles, dependendo das inquietações humanas, mais ou menos ligadas à integridade ou à saúde dos ecossistemas.

A causa da eficiência (ou não) das políticas públicas ambientais pode ser observada na prioridade ambiental dentro das metas políticas e econômicas governamentais, prioridade (ou ausência dela) que pode ser observada na tensão entre os modelos de políticas ambientais caracterizados por uma sustentabilidade forte ou fraca na gestão pública do meio ambiente. É interessante tomar esse quadro de importância dos fatores políticos e econômicos na orientação de políticas públicas ambientais no pressuposto de que: (i) o mercado reagiria de forma mais eficiente na proteção do meio ambiente *sob efeito* de incentivos e (ii) o governo atuaria tanto como orientador quanto supervisor das políticas públicas ambientais e, desta forma, proporcionando benefícios dispersos (atingindo tanto o produtor quanto a sociedade). Essa suposição derivaria da observação de que as orientações de caráter político teriam maior capacidade de alocação dos recursos públicos do que os critérios econômicos ancorados numa racionalidade dura (MAY, 1995).

Os processos de formulação de políticas públicas ambientais, em geral, caracterizam-se por alto grau de complexidade devido à diversidade de atores participantes, indicando: (i) diferentes

graus de poder, (ii) horizontes temporais e (iii) incentivos. Dado o caráter político multisetorial das mudanças climáticas, que organizações, portanto, devem estar envolvidas no processo decisório das políticas públicas de mudanças climáticas? A pertinência da pergunta repousa num aparente dilema comum aos *policy makers* de países democráticos com taxas elevadas de crescimento econômico: escolher entre complicar o processo decisório e assegurar, portanto, a representação de todos os elementos pertinentes (atores e instituições políticas), dando maior caráter de *accountability* ao processo, ou maior centralização na tomada de decisão assegurando maior decisividade ao processo. Repousa nesse aspecto a importância das instituições e do desenho político das mesmas.

O processo decisório na gestão pública do meio ambiente (e não é nada diferente do caso das políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas) envolve ações, do ponto de vista da seleção criteriosa de preferências, a partir de alternativas politicamente viáveis. A preferência pelo tipo de modelo de desenvolvimento pode influenciar diretamente na maior ou menor aderência do modelo de política ambiental no processo de tomada de decisão. O resultado de um cenário de embate entre políticas que prezem o crescimento econômico sem salvaguardar o meio ambiente.

Um caso ilustrativo da baixa valoração política e econômica dos recursos naturais ocorre na atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e na destinação do IED à extração de recursos naturais. Como a política ambiental é transversal a outras políticas, especialmente as relativas infraestruturais e segurança energética, alvos diretos de muitos investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento, a baixa valoração econômica do meio ambiente é intensificada e não são

contabilizados os passivos ambientais dessas atividades econômicas.

Por exemplo, o Investimento Estrangeiro Direto na América do Sul (incluindo especialmente o Brasil) vem se concentrando fortemente na exploração de recursos naturais, o que fomentou uma pauta exportadora fortemente dependente de produtos primários e intensivos em recursos naturais, baseada em atividades econômicas acentuadamente degradadoras do meio ambiente (CEPAL, 2011).

O Brasil foi o maior receptor de IED na América do Sul e foi o país no qual as entradas de IED tiveram um aumento percentual recorde de 87%, passando de US\$ 25,9 bilhões em 2009 (R\$ 41,3 bilhões) para US\$ 48,4 bilhões (R\$ 76,9 bilhões) em 2010 (CEPAL, 2011). A relação entre a crescente atração de IED e o aumento da destinação desse investimento à exploração de recursos naturais reflete as políticas nacionais de desenvolvimento econômico, operacionalizadas sob um modelo de crescimento economicamente expropriador derivado da pressão que a produção exerce sobre o meio ambiente, resultando em políticas de incentivo ao consumo não sustentável de recursos naturais, muitos dos quais não-renováveis.

O impacto de políticas de crescimento econômico no meio ambiente, tomado a partir do desenho e da distribuição de competências institucionais sobre a formulação e implementação de políticas públicas ambientais federais, é reforçado na medida em que a agenda governamental de crescimento econômico é atrelada institucionalmente ao desenho das instituições responsáveis pelo modelo de política ambiental no país. O resultado político são arranjos institucionais que pouco correspondem ao modelo político de sustentabilidade forte associado ao modelo de desenvolvimento sustentável e de baixo carbono.

Políticas que contemplem questões ambientais não são descoladas de outras políticas. A formulação de políticas públicas ambientais pode *antecipar* mais do que *reagir* às políticas que restringem a qualidade ambiental. Ou podem imprimir um caráter de maior “compensação” e consensualidade, também do ponto de vista da qualidade ambiental, cujo desenho de políticas se caracterizaria pela “captura” das questões ambientais em proveito de propostas políticas desenvolvimentistas pouco responsivas a complexidade e qualidade ambiental.

Como resultado, as instituições políticas responsáveis padecem desse conflito tanto no processo de deliberação e formulação quanto no momento da implementação das políticas públicas ambientais, resultando em uma tensão política em torno de quais melhores políticas a serem adotadas pelo poder público. A preferência pelo tipo de modelo de desenvolvimento pode influenciar diretamente na maior ou menor aderência do modelo de política ambiental no processo de tomada de decisão. O processo de fragmentação decisória das políticas públicas prejudica a implementação de políticas que contemplem a qualidade ambiental. Esse processo pode ser observado na ampliação não somente de programas, mas também de agências criadas com fins de implementação de políticas públicas. Entretanto, esse processo de fragmentação decisória das políticas públicas ambientais corresponde concomitantemente a desenhos institucionais que incorporam atores políticos cujas agendas prezam mais por retardar ou mesmo vetar políticas públicas ambientais voltadas a uma sustentabilidade forte.

A coordenação política exigida que as matérias de cunho ambiental necessitam, incorrem, muitas das vezes, em políticas contraditórias ou processos de conflitos entre as instituições envolvidas e as políticas respectivamente planejadas.

Como consequência, desdobra-se um processo de negociação que objetiva elaborar, coordenar e planejar políticas em comum que atendam as preferências endógenas das instituições envolvidas. É nesse último quadro que se observam manifestar os pontos de veto às políticas que sejam mais responsivas a qualidade do meio ambiente.

Veja-se o caso de políticas públicas voltadas ao exponencial crescimento econômico do país. Algumas políticas federais de caráter ambiental (criação de unidades de conservação, por exemplo) são, muitas das vezes, diretamente relacionadas às políticas públicas de desenvolvimento da infra-estrutura e segurança energética e, mais do que, diretamente relacionadas, são afetadas em razões de suporte a demanda energética oriunda do crescimento e desenvolvimento econômico. Por exemplo: a criação de unidades de conservação pode incidir em custos políticos à criação de alguma usina hidroelétrica gerando impasses que prejudicam as metas desenvolvimentistas governamentais, pautadas numa agenda de crescimento econômico contínuo, e resultando em *falhas de comunicação* entre os decisores políticos para uma resolução equilibrada que contemple tanto as metas de crescimento econômico quanto de conservação ambiental.

Parte dessa baixa sincronia e resultados sub-ótimos, tanto para maior eficiência energética quanto maior conservação ambiental, são os marcos regulatórios pouco sinérgicos entre os setores ambientais e energético. Do ponto de vista da eficiência energética, a hidroeletricidade, no Brasil, tem vantagens tanto técnicas quanto econômicas, além de ser renovável e também com elevada disponibilidade no país (GOLDEMBERG & LUCON, 2008). Ainda que haja uma boa gestão ambiental de um projeto energético, os impactos decorrentes da criação de uma usina hidroelétrica geram impactos químicos (como a ge-

ração de compostos nocivos ao ser humano), biológicos (efeitos perversos da usina hidroelétrica sobre a biodiversidade local) e sociais (desagregação social de comunidades ribeirinhas e maior incidências de doenças entre a população), impactos estimulados, muitas das vezes, devido ao modelo empregado de avaliação e gestão ambiental que calculava os impactos apenas tardiamente.

A fragmentação e participação de atores políticos na formulação de políticas ambientais incentivam, na verdade, o incremento de modelos de avaliação e de gestão que valorizam a formulação de políticas que contemplam modelos de baixa valorização dos bens e serviços ambientais, ainda que o objetivo de concertação política seja incentivar politicamente a sustentabilidade. Um exemplo factível do ponto de vista da deliberação e formulação das políticas públicas ambientais é relativo às mudanças climáticas, no qual diversos organismos institucionais participam da deliberação e formulação das políticas climáticas.

No Brasil, a instituição política diretamente responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas envolvendo a política climática brasileira é o Ministério da Ciência e Tecnologia (MC&T). Essa delegação de responsabilidade originou-se no período da Administração Itamar Franco (1992-1994) sob a outorga da criação da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS). A atribuição da competência ao MC&T da política climática brasileira veio acompanhada da atribuição delegada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) de se responsabilizar sobre as políticas relacionadas à Convenção de Biodiversidade (CB). Esse cenário de delegação de responsabilidades diferenciadas gerou uma política de “sombreamento”, onde o MMA não interfere de maneira pública no desenvolvimento da política climática realizada pelo MC&T, gerando, em contrapartida, o mesmo efeito de não interfe-

rência no desenvolvimento de políticas que contemplam a biodiversidade formuladas pelo MMA. A capacidade de um Ministério promover seus objetivos políticos não depende somente dos recursos econômicos, humanos ou de informação disponíveis, mas também da *competição* ou *cooperação* existente com outros Ministérios.

Como exemplo complementar da diluição de competências políticas ambientais, o regime de mudanças climáticas (e seus mecanismos de mitigação) foi incorporado, *a posteriori*, dentro de um arranjo institucionalmente ampliado, envolvendo outros organismos institucionais além do MC&T, incluindo os Ministérios do Meio Ambiente, Relações Exteriores, Agricultura, Transportes, Cidades, Minas e Energia, Fazenda, Planejamento, Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento e Comércio Exterior, por meio da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC).

Essa comissão é responsável pela análise, por exemplo, das atividades de projeto do MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), emitindo carta de aprovação para aqueles que atendem aos critérios nacionais de desenvolvimento sustentável, além de definir normas e critérios locais específicos. Entendemos que quanto mais pontos de veto existem (atores políticos participando diretamente na formulação de uma política) maiores as chances de paralisia decisória, especialmente em matérias relativas ao meio ambiente.

As competências políticas da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima podem ser identificadas por meio de três atribuições institucionais: (i) emissão de pareceres sobre propostas de políticas setoriais, mecanismos legais e normas de caráter relevante para o trato do regime de mudanças climáticas; (ii) auxílio nos posicionamentos de negociação em torno das mudanças climáticas pelo governo federal no âmbito internacional; (iii)

definição de critérios de elegibilidade de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Outra instituição responsável pela política climática brasileira é o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Uma responsabilidade política muito mais participativa do que, necessariamente, decisória. O Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas, projeto de lei que instituiu a Política Nacional de Combate às Mudanças Climáticas, foi uma proposta elaborada a partir do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O FBMC foi criado pelo Decreto Presidencial nº 3.515 de 20 de junho de 2000, sofrendo efeitos complementares pelos Decretos de 28 de agosto de 2000 e de 14 de novembro de 2000. Seu objetivo seria: “conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de decisão sobre os impactos das emissões de gases, por atividades humanas, que intensificam o efeito estufa” (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA, 2011).

O desenho institucional do FBMC possui um caráter poliarquico com diversos atores políticos, econômicos e sociais envolvidos como membros do organismo. Presidido pelo Presidente da República, o FBMC ainda contém em seus quadros Ministros de Estado (pastas das Relações Exteriores, Saúde, Ciência e Tecnologia, Casa Civil da Presidência da República, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Transportes, Agricultura, Minas de Energia, Meio Ambiente, Planejamento, Educação, Defesa) Presidentes de Institutos, Comissões e Agências Reguladoras (Agência Nacional das Águas, Ibama, Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima) Secretários Estaduais de Meio Ambiente, representantes de Empresas Estatais, representantes do Setor Empresarial Privado, da Sociedade Civil, das Universidades e de Organizações Não-Governamentais.

Como alternativa disposta em torno de políticas mais consociativas, o FBMC estimula uma ampla concertação de atores em torno de demandas setoriais formulando propostas e políticas que contemplem, no âmbito nacional, ações relativas às questões das mudanças climáticas e seu triplo desdobramento: (i) ambiental; (ii) social e (iii) econômico. Enquanto foro de concertação, o FBMC busca propor iniciativas coordenadas com as políticas já existentes visando somar esforços (em nível federal bem como estadual e municipal somado às iniciativas da sociedade civil e empresariado) para os fins de mitigação, adaptação e redução do impacto diversificado das mudanças climáticas no território brasileiro, desta forma, articulando diversos setores sociais e, com isto, outorgando maior aderência política a um plano nacional de enfrentamento das mudanças climáticas.

Essa observação, do ponto de vista dos resultados e qualidades das políticas públicas ambientais, infere que: (i) a necessidade de uma maior orquestração entre as instituições cujo objetivo em comum é a obtenção de acordos sobre temas direta ou indiretamente relativos a questão ambiental durante longos períodos temporais; (ii) o que resultará, invariavelmente, numa perda de poder decisório por parte do organismo institucional responsável pelas matérias ambientais e pela formulação e implementação dessa política pública. Num cenário de competição, as políticas existentes podem ser dimensionadas de maneira a produzir estagnação devido ao cenário poder ser gerido por pontos de veto (*veto points*) e, por conseguinte, causando *paralisia decisória* (TSEBELIS, 2009); já no âmbito da *cooperação* as políticas podem ser dimensionadas de maneira a produzir *aprendizado* e avanço das políticas específicas.

Relacionar de maneira direta, do ponto de vista econômico, desenvolvimento com cresci-

mento resulta, para os formuladores de políticas públicas, uma *pressão maior* por políticas que contemplem, *grossa modo*, a dissociação entre economia e ecologia. A falta de integração (a baixa sinergia) entre economia e ecologia resulta em políticas públicas que não incorporam o custo ambiental da degradação dos bens e serviços ambientais (MAY, 2010; DALY & FARLEY, 2004). Neste sentido, o jogo democrático tem alta incidência na ampliação ou redução dessa sinergia entre economia e ecologia, do ponto de vista de políticas e programas que contemplem gestão política e econômica do meio ambiente.

Embora exista, por parte da proposta do MDL, uma busca por auxílio e incentivo econômico na mitigação das mudanças climáticas, do ponto de vista da qualidade ambiental, por exemplo, não há incentivo econômico efetivo para recuperação de áreas degradadas e recuperação de biodiversidade, embora seja ressaltado, no âmbito das competências técnicas da CIMMGC o caráter de que os projetos de MDL apresentados constituam plataformas de desenvolvimento sustentável.

Os projetos de MDL podem contemplar diversas áreas de atuação, em vários setores, como, por exemplo, projetos de conservação, ganhos de eficiência e uso de fontes renováveis de energia na indústria da construção civil, nas residências e noutros setores, permitindo reduzir ou anular a emissão de GEE; sistemas de captura destes gases, via projetos de reflorestamento ou de aproveitamento do metano em aterros sanitários, entre inúmeras possibilidades. Para serem devidamente aprovados, os projetos de MDL precisam cumprir uma série de requisitos: utilizar metodologias reconhecidas; ser validados e verificados por entidades operacionais autorizadas; sobretudo, submeter-se à chancela do Conselho Executivo do MDL na Organização das Nações Unidas, com

capacidade técnica para analisar os projetos, tendo por função supervisionar o funcionamento do MDL.

Além disso, tais projetos devem ser aprovados não somente junto à autoridade nacional credenciada do país anfitrião, como também pela autoridade correspondente do país que comprará os Certificados de Redução (VARGAS & RODRIGUES, 2009). O MDL é fruto de uma negociação e resultado de um consenso possível, no devido contexto histórico e político, entre as Partes. Seu objetivo, definido no Artigo 12 do Protocolo de Quioto, é funcionar como um duplo mecanismo de benefícios: (i) para que as Partes Não - Anexo 1 da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas *contribuam* para a estabilização de GEE na atmosfera num nível seguramente aceitável para a ecossfera e (ii) para que as Partes Anexo 1 possam assegurar suas reduções de emissões de GEE segundo as metas vinculantes contidas no Protocolo de Quioto.

Na Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, os projetos de MDL podem ser dimensionados dentro de um quadro com quatro determinações: (1) atividades submetidas, (2) atividades aprovadas, (3) atividades aprovadas com ressalva ou (4) atividades em revisão. Nesse sentido, as atividades de projeto são consideradas como submetidas apenas ao fim da verificação, pela Secretaria Executiva, de que toda documentação referente ao *status* de atividades de projeto: “exigidos de acordo com as resoluções da CIMGC, tenham sido devidamente entregues. Após essa verificação, a documentação é tornada pública, em meio eletrônico, na página do sítio eletrônico do Ministério da Ciência e Tecnologia” (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA 2009).

Ao se observar a disposição dos dados na tabela 1 aponta-se uma acentuada disparidade en-

tre projetos de MDL, tanto em projetos de pequena quanto de larga escala (MC&T, 2011). Por exemplo, projetos de MDL cujo foco é o reflorestamento somam apenas 0,8% na redução anual de emissão de GEE e com apenas três projetos apresentados/validados à CIMGC. Um disparate acentuado quando comparado com, por exemplo, projetos de energia renovável (40,3% de percentual de redução anual de GEE e 261 projetos apresentados/validados) ou suinocultura (8,1% de percentual de redução anual de GEE e 77 projetos apresentados/validados).

Na Tabela 1 é possível observar que o maior número de projetos brasileiros desenvolve-se nos campos de geração de energia e suinocultura, representando o percentual de 68% de projetos de MDL no Brasil. Quanto à redução de emissões de CO₂, os campos de energia renovável, aterro sanitário e redução de N₂O totalizam 71% de emissões de CO₂ potenciais de redução no primeiro período de obtenção de créditos.

Ao avaliar o quadro de emissões de GEE por parte do Brasil identifica-se de imediato que os setores de maior emissão de GEE são: (1) energia, (2) transporte, (3) resíduos, (4) desmatamento, (5) pecuária e (6) agricultura. Ainda que o potencial hidroelétrico brasileiro e a produção e consumo interno de biocombustíveis sejam ativos favoráveis na baixa emissão de GEE, o país perde, em contrapartida, na alta incidência de desmatamento devido à pecuária extensiva ou ao avanço da fronteira agrícola.

A “lógica política” tende a buscar um equilíbrio entre o crescimento e desenvolvimento econômico e a redução significativa de emissões antrópicas brasileiras através de políticas concentradas no controle do desmatamento, transformando o controle do desmatamento numa vantagem comparativa em relação a outros países. Implicando, com isto, a preservação de políticas menos

restritivas ao crescimento econômico, não impondo restrições ao consumo de energia e a processos industriais (IPEA, 2010). O que não significa, entretanto, uma precificação adequada dos bens e serviços ambientais que sustentam o processo de crescimento econômico.

O critério de qualidade ambiental encontra-se subordinado tanto aos interesses econômicos de crescimento quanto de desenvolvimento na agenda governamental (FERREIRA, 1998). Essa subordinação resulta em políticas que não absorvem os custos ambientais em sua formulação/implementação e observam em suas diretrizes, sumariamente, apenas os custos econômicos desses empreendimentos.

Meio Ambiente importa? Gastos Públicos com meio ambiente no Brasil

Um ponto importante que permite a observação de um panorama político ambiental no Brasil é relativo aos *gastos públicos com proteção ao meio ambiente*, aspecto fundamental que possibilita averiguar a dimensão institucional do desempenho ambiental brasileiro e em que medida a *valorização política* do meio ambiente tem aumentado ou diminuído, tomando o percentual dos gastos governamentais (do ponto de vista da União) como parâmetro. Por função de proteção ao meio ambiente no Brasil, entende-se a gestão, operacionalização e suporte dos organismos institucionais responsáveis pelo (i) controle ambiental, (ii) controle da poluição do ar e do som, (iii) políticas e programas de reflorestamento, (iv) monitoramento de áreas degradadas, (v) obras de prevenção a secas e (vi) levantamentos e serviços de remoção de lixo em áreas de proteção e reservas ambientais (florestas, lagoas, rios, etc.). A valoração política do meio ambiente no

Tabela 1. Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: Distribuição das atividades de projeto no Brasil por tipo de projeto (2011).

Projetos em Validação/Aprovação	Número de projetos	Percentual Total de Projetos	Percentual anual de Redução de emissão	Percentual de Redução de emissão no 1º período de obtenção de crédito
Energia Renovável	261	52,3%	40,3%	38,1%
Aterro Sanitário	38	7,6%	23,5%	22,0%
Redução de N ₂ O	5	1,0%	12,2%	10,8%
Suinocultura	77	15,4%	8,1%	9,5%
Troca de Combustível Fóssil	46	9,2%	6,3%	6,8%
Eficiência Energética	30	6,0%	4,2%	5,1%
Reflorestamento	3	0,6%	0,8%	3,2%
Processos Industriais	14	2,8%	1,9%	1,8%
Resíduos	21	4,2%	1,4%	1,4%
Emissões Fugitivas	4	0,8%	1,4%	1,4%

Fonte: Ministério da Ciência & Tecnologia (2011).

Brasil também poder ser mensurada através da observação dos gastos públicos com meio ambiente.

Entre os anos de 2003 e 2008, o investimento em benefício do meio ambiente teve um crescimento de 25% em termos reais (SIAFI, 2009). Os recursos previstos no Orçamento Geral da União tiveram um crescimento da ordem de 70%, entre o período entre 2003 e 2009 sob a Administração Lula da Silva, resultando em um salto de R\$ 2,1 bilhões no ano de 2003 para R\$ 3,5 bilhões no ano de 2009. Descontada a inflação no período respectivo, houve um acréscimo de R\$ 1,4 bilhão (SIAFI, 2009). Quando observados os últimos seis anos houve um investimento de R\$ 7,9 bilhões de Reais no estí-

mulo e desenvolvimento tanto de projetos quanto de atividades relativas ao meio ambiente por parte do governo federal (SIAFI, 2009).

Ao mesmo tempo em que os números indicam robustez, as aplicações dos recursos orçamentários destinados não representaram nem metade do orçamento autorizado para o Ministério do Meio Ambiente no respectivo período, chegando ao montante de R\$ 16,1 bilhões de Reais, configurando uma “sobra no caixa” de aproximadamente R\$ 8,1 bilhões de Reais, entre os anos de 2003 e 2008 devidos, em parte, pelo contingenciamento relativo ao auxílio na constituição do superávit primário do governo federal.

Se, por um lado, nos últimos anos houve um incremento de investimento no orçamento desti-

nado ao Ministério do Meio Ambiente e maior atenção às diversas políticas ambientais, por outro lado, a implementação dessas políticas sofreu uma diminuição de aplicação dos recursos, significando, então, que embora cresça o montante de recursos destinados ao MMA, a aplicação dos mesmos sofre queda, ou seja, a implementação e execução de políticas sofre restrições. Essa observação pode ser inferida a partir do ritmo de queda de investimentos nos programas relativos ao meio ambiente, no qual houve queda de 10% entre os anos de 2003 e 2008, configurando, no período respectivo, uma queda de 56% para 46% na implementação e execução de políticas públicas ambientais (SIAFI, 2009).

Contudo, acreditamos, não apenas a disposição orçamentária e suas variações influem na maior ou menor eficiência das políticas públicas ambientais. A distribuição de competências institucionais influem nessa maior ou menor eficiência. A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, relativa ao desenho organizacional do governo federal, instituiu ao MMA algumas competências, incluindo: (1) A Política Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; (2) a Política de Preservação, Conservação e Utilização Sustentável de Ecossistemas e Biodiversidade e Florestas; (3) a proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos de caráter econômico e também social para a maior qualidade ambiental e utilização sustentável dos recursos naturais; (4) a formulação de políticas para a integração do meio ambiente e da produção.

Como reflexo desse quadro, a resolução de problemas ambientais exigem uma gestão operacional equilibrada do crescimento econômico incentivando a absorção dos custos ambientais ao se projetar estimativas de crescimento sustentável. Essa premissa deriva da fuga do “autismo” econômico neoclássico que não leva em consideração a finitude dos recursos naturais ao trabalhar sumariamen-

te com uma premissa de crescimento econômico contínuo ou, para ser mais “drástico”, *infinito*. O que leva, necessariamente, a se pensar o papel dos tomadores de decisão nas políticas públicas envolvendo questões ambientais. Para o adequado equilíbrio de políticas que contemplem o crescimento e desenvolvimento econômico e a qualidade ambiental, tomadores de decisão necessitam identificar políticas e estratégias que possibilitem a utilização sustentável tanto dos bens quanto dos serviços ambientais.

A gestão política ambiental, embora fundamentada sobre a complexidade ambiental, não possui, *grasso modo*, instituições políticas que contemplem de forma sincronizada essa complexidade no processo de deliberação, formulação e implementação de políticas ambientais, especialmente políticas ambientais conservacionistas, que possuem matizes mais sustentáveis no uso dos bens e serviços ambientais.

Considerações Finais

Ao observar a dinâmica institucional e o processo decisório de políticas públicas ambientais, a disposição e *status* mensurável dos gastos públicos com meio ambiente e o incentivo político à redução de emissão de GEE através de um mecanismo de mercado como o MDL, é possível observar a dispersão do conteúdo ambiental, entendida a dispersão no sentido do ponto inicial (deliberação) até o final (implementação/execução) do processo decisório das políticas públicas e a baixa valoração econômica e política dos bens e serviços ambientais.

A dispersão de poder produz ineficiência política e efeitos redistributivos perversos na política ambiental. Essa observação da dispersão do conteúdo ambiental nas políticas públicas é relativa ao desenho institucional brasileiro. O desenho institucional importa e causa impacto nos resulta-

dos de políticas públicas. O estudo sobre o desenho institucional do Estado e dos seus níveis decisórios permite analisar de maneira mais nítida “o que” se decide e “quem” se beneficia dessas decisões. O desenho institucional tem influência na articulação e na constituição de interesses, bem como na formulação das preferências dos atores, gerando vantagens na capacidade de influência e nos resultados específicos das políticas (GOODIN, 1998).

Um arranjo institucional poliárquico permitiria aos atores políticos e sociais, envolvidos em alguma questão ambiental, uma atuação focada tanto sobre seus papéis quanto em suas atribuições institucionais e responsabilidades, resguardando o objetivo de neutralizar interesses predatórios orientados em conformidade a grupos de interesses econômicos e políticos. Esse modelo decisório poderia ser enquadrado como poliárquico. Um modelo poliárquico, muitas das vezes observado em colegiados decisórios em torno de políticas ambientais, incentiva uma vinculação e interdependência mais transparente entre os atores envolvidos, sejam governamentais, empresariais ou, de forma ampla, usuários de alguma gestão pública ambiental.

O risco de uma captura política de alguma política seria atenuada por meio da finalidade coletiva de um arranjo institucional poliárquico. Entretanto, é válido ressaltar, esse tipo de arranjo institucional implica uma diversidade de percepções do processo decisório de uma política ambiental, o que faculta uma dificuldade, muitas das vezes, de soluções mais equitativas. Para Leila da Costa Ferreira (1998), os tomadores de decisão precisam refletir sobre a implementação da política desde o estado embrionário da política em vista.

Alguns resultados importantes foram observados no estudo: 1º) o desenho e as compe-

tências das instituições políticas responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas interferem na maior eficiência de políticas públicas ambientais federais; 2º) quanto maior abertura institucional maior a tendência de paralisia decisória ou dificuldade no processo de deliberação, formulação e implementação de políticas públicas ambientais conservacionistas e 3º) as políticas nacionais de desenvolvimento econômico são operacionalizadas sob um modelo de crescimento economicamente expropriador derivado da pressão que a produção exerce sobre o meio ambiente, resultando em políticas de incentivo ao consumo não sustentável de recursos naturais, muitos dos quais não-renováveis.

Assim como a estabilidade e a adaptabilidade devem ser meios importantes para o desenvolvimento econômico, também a estabilidade e a adaptabilidade são ingredientes fundamentais para políticas que prezem pela qualidade ambiental. A estabilidade das políticas públicas ambientais em democracias, especialmente as políticas de caráter conservacionista, está coadunada à capacidade dos atores políticos em alcançarem e também aplicarem acordos de caráter intertemporal possibilitando, desta forma, que determinadas políticas possam ser preservadas de forma independente a duração dos mandatos governamentais ou de coalizões que dêem sustentação governamental.

A estabilidade de políticas, sejam econômicas ou ambientais, resulta não apenas na credibilidade das políticas, mas também no indicativo de desempenho eficiente das políticas públicas ambientais. A admissão do *impacto* das políticas públicas ambientais vem depender não apenas de seu conteúdo específico ou mesmo de sua orientação substantiva, mas também de configurações mais genéricas. Nesse sentido, uma política que seja tomada como “ideal”, mas careça de credibilidade bem como de adequabilidade pode resultar em

distorções nos resultados esperados das políticas. Uma recomendação para se evitar esse cenário é que a *implementação* não deva ser disposta de forma independente do processo de *formulação* das políticas públicas ambientais.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 2 Set. 1981. Seção I, v.119, fasc.167, p.16509. Já alterada pela Lei nº 7804 de 18 de julho de 1989.

BRASIL. SIAFI. **BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE (com seus órgãos subordinados).** Ano de Referência: 2008. Disponível em https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/bguweb/dir_list.asp Último acesso em 27 de Janeiro de 2010.

CECHIN, A; VEIGA, J. E. O Fundamento Central da Economia Ecológica. *In*: MAY, P. H. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CEPAL. **Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009.** Disponível em: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl>. Último acesso em 14 de Junho de 2011.

COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. **The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes.** *In*: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. Presidents, Parliaments and Policy. New York: Cambridge University Press, 2001.

DALY, H. **Beyond Growth: the economics of sustainable development.** Boston: Beacon Press,

1996.

_____ & FARLEY, J. **Economia Ecológica: princípios e aplicações.** Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

FERREIRA, L. C. **A Questão Ambiental. Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Boitempo Editora, 1998.

GOODIN, R. E. **The Theory of Institutional Design.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HAHN, R. W. **A primer on environmental policy design. Fundamentals of pure and applied economy.** Washington: Harwood, 1989.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo Institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, p. 193-224, 2003.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **The policy orientation.** Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas.** Brasília, IBAMA, 1995. 136 p.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional.** São Paulo: Editora Senac: São Paulo, 2000.

LOW, P. **International trade and the environment.** Washington, D.C.: World Bank, 1992.

KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality, **American Economic Review.** January, 45, p. 1-28, 1955.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação.** Rio de Janeiro: IPEA, 41 p. Texto para discussão nº 437, 1996.

MAY, P. H. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil. *In*: MAY, P. H. **Eco-**

- nomia Ecológica. Aplicações no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, p. 1-20, 1995.
- MOTTA, R. S. **Manual para valoração econômica de recursos ambientais.** Brasília, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal, p. 15-21, 1998.
- _____; Mendes, F.E. **Instrumentos econômicos na gestão ambiental: aspectos teóricos e de implementação.** Perspectivas da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. (2008). **Diretrizes para Formulação de Políticas Públicas em Mudanças Climáticas no Brasil.** Disponível em <http://intranet.gvces.com.br/arquivos/mudancasclimaticasnobrasil.pdf> Último acesso em 22 de Setembro de 2010.
- PÁDUA, J. A. **Ecologia e Política no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ e Editora Espaço e Tempo, 1987.
- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SHAFIK, N., BANDYOPADHYAY, S. **Economic Growth and Environmental Quality: Time Series and Cross Country Evidence.** Washington D. C: The World Bank, 1992.
- TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- VARGAS, M. C.; RODRIGUES, D. F. Regime Internacional de Mudanças Climáticas e Cooperação Descentralizada: o papel das grandes cidades nas políticas de adaptação e mitigação. *In*: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA, Eduardo (Orgs). **População e Mudança Climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais.** Campinas; Brasília: NEPO/UNICAMP; UNFA, 2009, v. 01, p. 205-222, 2009.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr, 1996.

