

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: *ENTRAVES E LEGITIMAÇÕES*

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN BRAZIL: BARRIERS AND LEGITIMATION

Sofia Oliveira de Barros CORREIA¹

RESUMO

Os processos de governança ambiental no Brasil são limitados por fatores e condutas construídos e mantidos histórica e socioculturalmente. Este estudo foi realizado com base em artigos produzidos sobre governança e, especialmente, sobre governança ambiental, bem como na ideia de socioculturalidade de Guattari (1990) em diálogo com a abordagem histórica e social de Holanda (1995) sobre “Raízes do Brasil”, em que o “homem cordial” é a personalidade que não incorporou o sentido do bem comum. Conclui-se que a governança ambiental é diretamente afetada por condutas que privilegiam pequenos grupos em detrimento da garantia do bem comum e que estas condutas não estão somente fundadas e legitimadas no presente, mas são constructos histórico-culturais do Brasil.

Palavras-chave: Governança ambiental; Abordagem sociocultural; “Raízes do Brasil”; “Homem Cordial”.

ABSTRACT

The environmental governance processes in Brazil are limited by factors, behaviors built and maintained historical and socio-culturally. This study was based on articles produced on governance, and specially on environmental governance and on the socio-cultural ideia of Guattari (1990) in dialogue with the historical and social approach of Holanda (1995) on "Roots of Brazil", where the "cordial man" is the personality that did not incorporate the sense of common good. It was concluded that environmental governance is directly affected by behaviors that privilege small groups to the detriment of the guarantee of the common good and that these behaviors are not only founded and legitimized in now but are historical and cultural constructs of Brazil.

Keywords: Environmental governance; Socio-cultural approach; “Roots of Brazil”; "Cordial Man".

1. INTRODUÇÃO

A governança ambiental tem grande potencial de se tornar um importante instrumento democrático, no que tange ao manejo e proteção do ambiente, quando os civis, o terceiro setor,

¹ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: sofiabarroscorreia@gmail.com.

as instituições privadas e públicas, nos processos de tomada de decisão e de gestão, administram motivações e interesses díspares ou conflitantes.

Para que tal processo chegue ao seu objetivo efetivo, de forma que os bens que compõem o meio ambiente sejam de acesso igualitário, justo, é preciso que a governança ambiental se caracterize como um processo democrático, transparente, com práticas integradas e coerentes com tal objetivo.

Em contrapartida, as relações de poder estabelecidas e cultivadas historicamente, as quais delinearão o formato oligárquico do “governar” brasileiro, são responsáveis por grandes desafios à governança ambiental, quanto à participação social e quanto ao interesse público sobre os bens a serem geridos por meio de um processo deste caráter.

Não é possível compreender o Brasil do século XXI sem considerar a colonização e a escravidão, assim como os sucessivos pactos de elites que enfraqueceram a participação das camadas mais pobres nos processos que definiram os caminhos sociopolíticos e econômicos do país (SADER, 1999).

Holanda (1995) denuncia no seu livro “As raízes do Brasil” a atitude de priorizar interesses particulares em qualquer situação cotidiana, de convívio e construção social, como não restrita aos indivíduos que compõem uma elite brasileira. O autor apresenta o brasileiro como um “homem cordial”, que expressa sua cordialidade como um padrão de atitudes que, mesmo nos contextos de ausência de caráter legítimo deste padrão, ele reforça a presença contínua do indivíduo: “Armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social” (HOLANDA, 1995, p. 147).

A corrupção, em seus diversos níveis e formas de expressão, é uma mazela que atravessa os limites temporais, culturais, políticos e econômicos no Brasil e, também, é uma das condutas que os indivíduos mantêm para garantir que seus interesses particulares sejam realizados e a qualquer custo. A manutenção e perpetuação da corrupção é um fenômeno de difícil compreensão, motivo pelo qual considerar a subjetividade do brasileiro e a história do Brasil como ponto de partida para uma reflexão sobre governança ambiental no Brasil e os entraves a sua efetividade, é falar, também, de como a corrupção ainda se sustenta como uma “atitude aceita” pela sociedade brasileira.

Este estudo é destinado àqueles que discutem e trabalham ativamente nos processos de governança ambiental e possuem o objetivo de atingir os obstáculos nos fundamentos da estrutura. O artigo tem como questão norteadora: Quais os entraves à governança ambiental no Brasil, relatados em artigos referentes ao tema e como o livro “Raízes do Brasil” pode contribuir para o aprofundamento desta reflexão?

A revisão bibliográfica foi realizada em livros e artigos que tratam da ou utilizam a abordagem sociocultural como aporte teórico para suas discussões e outros sobre governança ambiental no Brasil que relatam obstáculos à sua efetividade. A leitura disciplinada do livro “Raízes do Brasil” foi concluída de forma a adquirir uma compreensão satisfatória da ideia do “homem cordial”.

O foco da pesquisa foi a identificação de condutas e fatores socioculturais que geram entraves à governança ambiental no Brasil e a discussão sobre os mecanismos possíveis de legitimação dessas condutas. A discussão sobre as informações encontradas foi realizada com base na ideia de Guattari (1990) sobre socioculturalidade, bem como na reflexão sobre as “As raízes do Brasil” e sobre o “homem cordial” de Holanda (1995).

2. CONCEITO DE GOVERNANÇA E GOVERNANÇA AMBIENTAL

O conceito de bem comum pode ser abordado como um princípio ético, desta forma, o bem comum é: “[...] o próprio bem particular de cada indivíduo, enquanto este é parte de um todo ou de uma comunidade” (MARTINS, 2000, p.1). O autor acrescenta que o bem do indivíduo significa o bem da comunidade em que está inserido, seja este bem material ou não. Isso não significa que o bem particular não ocorra em dissonância com o bem comum, quando isso acontece o bem comum é superior ao particular.

De acordo com o autor supracitado, o princípio ético do bem comum corresponde ao princípio jurídico do interesse público, assim como o bem particular corresponde ao interesse privado. Vistos numa hierarquia, o bem comum se sobrepuja ao bem particular, ao interesse privado e até mesmo ao interesse público. Isso não significa que sua primazia não tenha limites, em certas situações se decide, judicialmente, pelo bem particular ou pelo interesse privado, principalmente em um sistema capitalista, em que a propriedade privada é a principal unidade lógica e sociopolítica de seu funcionamento e perpetuação.

Apesar do interesse privado representar a coletividade dos atores sociais “não públicos”, este termina, na prática, reduzindo-se aos setores empresariais da sociedade que se ancoram na estagnação de estruturas sociais, por meio da disseminação de ideias e padrões hegemônicos de relação, o que implica no cerceamento de subjetividades e coletividades que inspiram e aspiram por sensibilidade, autonomia e solidariedade. Isso quer dizer que, para o alcance dos interesses privados, vale tudo, inclusive a limitação de direitos básicos e a opressão.

O ambiente ecologicamente equilibrado é um bem comum e essencial para todos os seres humanos e deve ser gerido de forma responsável, não só nos limites das fronteiras nacionais. A

gestão do ambiente deve seguir um movimento transnacional que respeite a interdependência ecológica entre os ecossistemas do planeta, o que pode ser garantido com a prática da governança ambiental. A Constituição Federal de 1988 traz, claramente, uma ideia de governança ambiental no Capítulo VI, Art. 225: “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Segundo Lorenzetti e Carrion (2012), a governança condiz com a participação de instituições governamentais, civis e o setor privado nos processos de tomada de decisão e de gestão públicas. Alguns autores atribuem o termo “governança” a um modo específico de interação social que possui lógica divergente à lógica do mercado e da atividade governamental.

O termo pode ser concebido, mais amplamente, como formas coexistentes de controle social, tanto para a regulação de ações governamentais autoritárias, como para a autorregulação da sociedade civil, dos atores públicos e privados (DINGWERTH e PATTBURG, 2006).

Borzet e Risse (2010) definem de forma concisa: “Governance as *process* pinpoints the modes of social coordination by which actors engage in rulemaking and implementation and in the provision of collective goods” (BORZEL e RISSE, 2010, p.114).

Portanto, a governança ambiental pode ser compreendida como um processo de interação e controle social na criação, execução e monitoramento de políticas públicas de manejo ou de proteção dos ecossistemas, envolvendo atores governamentais e não governamentais na gestão democrática e justa de bens coletivos ou comuns, de forma a manter o ambiente em equilíbrio, considerando as repercussões transfronteiriças desta gestão.

Então, a governança ambiental vai de encontro às práticas de apropriação privada e desprovida de regulamentação legal de recursos ambientais, atividades socioculturalmente cultivadas, como desmatamento, a queima, a caça, a domesticação, o lançamento de dejetos em rios e mares, a monocultura, entre outras, que ferem os princípios de bem comum e de saúde coletiva que a constituição, promulgada em 1988, prevê quando trata, como se faz menção acima, do direito ao meio ambiente equilibrado para todos os brasileiros.

3. CONCEITO DE SOCIOCULTURALIDADE: SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A REFLEXÃO

Os processos de governança ambiental no Brasil são produzidos num contexto complexo, imbuídos por uma diversidade de fatores subjetivos, culturais, políticos, sociais e econômicos.

Desta forma, é necessária uma abordagem interdisciplinar em que os conceitos e sistemas teóricos deem conta dos fenômenos diversos que compõem este cenário investigativo.

A abordagem sociocultural se caracteriza por uma perspectiva contemporânea de compreensão da cultura produzida e reproduzida nos campos de interação social. Ademais, autores diversos vêm tentando compreender as conexões entre o contexto ecológico-cultural e o comportamento humano (SANTOS e SOUZA, 2010).

A abordagem sociocultural tem em seu cerne o estudo do desenvolvimento humano como um processo que se realiza nas interações sociais. O lastro desta abordagem está nas ideias de L. S. Vygotsky (1896-1934), de que o desenvolvimento humano possui um caráter intrínseco às atividades sociais e culturais (RIBAS e MOURA, 2006).

Nesta pesquisa será adotado o conceito de socioculturalidade proposto por Guattari (1990), que de acordo com Santos e Souza (2010) “[...] explicita de modo mais coerente o conceito de socioculturalidade” (p.8).

Guattari (1990), na sua perspectiva “ético-política” da atualidade, analisa que as instâncias políticas e executivas parecem incapazes de dimensionar o que se entende como a problemática ambiental. O autor delinea um processo de autodestruição da humanidade para contextualizar sua discussão:

É a relação da subjetividade com sua exterioridade - seja ela social, animal, vegetal, cósmica — que se encontra assim comprometida numa espécie de movimento geral de implosão e infantilização regressiva. A alteridade tende a perder toda a aspereza. O turismo, por exemplo, se resume quase sempre a uma viagem sem sair do lugar, no seio das mesmas redundâncias de imagens e de comportamento. As formações políticas e as instâncias executivas parecem totalmente incapazes de apreender essa problemática no conjunto de suas implicações. Apesar de estarem começando a tomar uma consciência parcial dos perigos mais evidentes que ameaçam o meio ambiente natural de nossas sociedades, elas geralmente se contentam em abordar o campo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática [...] (GUATTARI, 1990, p.8).

Seria necessária uma abordagem que fosse capaz de articular o que o autor chama de “registros ecológicos” (meio ambiente, relações sociais e subjetividade humana) para esclarecer algo tão obscurecido. A perspectiva de Guattari constitui uma articulação prudente na discussão sobre governança ambiental: “E, no entanto, é exatamente na articulação: da subjetividade em estado nascente, do *socius* em estado mutante, do meio ambiente no ponto em que pode ser reinventado, que estará em jogo a saída das crises maiores de nossa época” (GUATTARI, 1990, p.55).

O personagem criado por Holanda (1995), que remete à subjetividade do brasileiro: o “homem cordial”, assim como suas reflexões sobre o que se consolida como as “Raízes do Brasil” estão em consonância com a ideia de socioculturalidade de Guattari, por se tratar de uma análise

da construção da sociedade brasileira que articula a consolidação de uma subjetividade padrão e genérica, “o homem cordial”, e os mecanismos e estruturas sociais que são sustentadas por e sustentam esta subjetividade que coloca em primeiro plano a garantia de interesses particulares em detrimento dos bens públicos e/ou comuns.

4. AS RAÍZES DO BRASIL E O HOMEM CORDIAL

Segundo Candido (1967), após a revolução de 30, foram lançados três livros de intelectuais brasileiros que se interessaram pelo relato e análise social do passado do Brasil: *Casa grande e senzala*, de Gilberto Freyre; *Raízes do Brasil*, de Sergio Buarque de Holanda e *Formação do Brasil contemporâneo*, de Caio Prado Junior. O autor sustenta que tais autores denunciaram o preconceito de raça, a valorização do elemento de cor, os fundamentos “patriarcais” e agrários da sociedade brasileira, além de demonstrarem discernimento das condições econômicas do país na desmistificação da retórica liberal.

Quando analisa a estrutura de *Raízes do Brasil*, o autor supracitado afirma ser construído sobre uma metodologia dos contrários, que favoreceu o alargamento e aprofundamento da dicotomia latino-americana: “Em vários níveis e tipos do real, nós vemos o pensamento do autor se constituir pela exploração de conceitos polares” (CANDIDO, 1967, p.12). O autor afirma que, neste processo, Holanda teria utilizado o critério tipológico de Max Weber, modificando-o, já que analisa pares e não pluralidades de tipos, como fazia o estudioso. Este critério lhe permitiu tratar o que entendia por “raízes” de forma a esclarecer o modo-de-ser dos brasileiros e a estrutura sociopolítica do Brasil, além de favorecer a interação entre o que era escrito pelo autor com o contexto histórico em que foi produzido o livro.

Holanda organiza seu livro de forma parcialmente cronológica, não deixando de fazer conexões prudentes entre épocas, mas dando ênfase aos aspectos subjetivos que permeiam a consolidação do Brasil e dos brasileiros, subdividindo a obra nos seguintes capítulos: Fronteiras da Europa; Trabalho e aventura; Herança rural; O sementeiro e o ladrilhador; O homem cordial; Novos tempos; Nossa revolução. É na tentativa de respeitar a estrutura da obra que a presente autora tenta seguir o mesmo caminho de Holanda para a estrutura deste tópico do artigo.

Os portugueses chegaram ao litoral brasileiro com a intenção de explorar os recursos naturais, acreditavam no descobrimento destas terras. Esta visão de “descoberta” demonstrou que aos portugueses não importava se havia ou não habitantes neste lugar. Os colonizadores só expressavam a ânsia de prosperar, sem ter maiores custos.

Carvalho (2001), quando discute a questão da cidadania no Brasil, afirma que os três séculos de colonização, de 1500 a 1822, deixaram como herança uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia baseada na monocultura e no latifúndio, além de um Estado absolutista. Segundo o autor, o fim do período colonial foi marcado pela exclusão da maior parte da população, com relação aos direitos civis e políticos, além de ter resultado na ausência de um sentido de nacionalidade. O que existia se configurava somente como uma identidade regional fragilizada.

Holanda (1995) relata que os portugueses, na tentativa de implantar a cultura europeia em grande extensão de terras e de condições naturais adversas àquelas de origem, proporcionaram aos ecossistemas e aos habitantes do Brasil consequências profundas e reverberantes na história.

Foram impostas pelos colonizadores novas formas de convívio, instituições e ideias, o que fez dos brasileiros “desterrados em nossa terra” (HOLANDA, 1995, p.31).

O Brasil continua copiando, com alguns tímidos avanços em direção à autonomia, os hábitos, ideias, instituições e formas de apropriação da natureza dos países “desenvolvidos”.

De acordo com Ribeiro (1995), a estratificação social historicamente construída, tem como característica a racionalidade de tornar um negócio a consolidação de um status privilegiado de poucos em detrimento de muitos, sujeitados ao estado de objeto para o enriquecimento dos “superiores”. O autor afirma que esse caráter brasileiro faz do Brasil uma feitoria, e não uma sociedade, que enriquece poucos e está sempre pronto para atender às demandas internacionais.

No âmbito da subjetividade, Holanda (1995) alega que o português desenvolveu, de forma refinada, sua cultura do personalismo, o que o brasileiro reproduz de forma surpreendente. Significa dizer que o indivíduo é capaz de se desenvolver por si só, com esforço e por suas capacidades inatas, na ausência de auxílio das pessoas que interagem com ele. Não teria sentido a cooperação e a solidariedade para um indivíduo desta estirpe. São estas características, que compõem o “homem cordial” de Holanda, que condicionou e condiciona as formas de organização e associações do povo brasileiro: “Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (HOLANDA, 1995, p.32).

A formação da sociedade brasileira ocorreu num contexto do que Holanda (1995) denominou de “frouxidão da estrutura social”. A centralização de poder era regra e não existia uma estrutura governamental sólida que sustentasse a formação de cidadãos brasileiros, conscientes dos seus direitos e deveres ou as condições devidas para exercê-los e cultivá-los.

As iniciativas de cunho cooperativo foram oprimidas neste processo e desencadearam forte efeito segregador. As hierarquias que impulsionaram a sociedade brasileira do período colonial eram aquelas que procuravam e exigiam privilégios para poucos.

De acordo com o estudioso supracitado, a busca por privilégios se encaixou comodamente na “moral do trabalho” cultivada pelos colonos. Esta “moral”, que seria o germe da escravidão dos negros, sustentou a concepção de que o ócio é mais importante que o trabalho e de que qualquer atividade produtiva é de menos valor que o amor e a contemplação.

No que concerne à disciplina, Holanda (1995) argumenta que esta só era concebível quando, em fusão com a centralização de poderes, gerava obediência e a garantia de vantagens. Este contexto está diretamente associado à função dos jesuítas na colônia. Holanda (1995) coloca que os jesuítas se tornaram os representantes da domesticação dos índios e negros, na intenção de possibilitar a realização dos projetos imediatistas, irresponsáveis, oportunistas e de grandes proporções dos colonizadores.

Na concepção de Holanda (1995), a sociedade brasileira se constituiu por meio de vínculos interpessoais norteados pelo comportamento de “prestância”. Ao contrário dos comportamentos cooperativos, na “prestância” o objetivo comum tem valor secundário, enquanto que o dano ou o benefício gerado por esse comportamento interpessoal significa o seu próprio fim.

Até a Abolição, relata o autor, o Brasil tinha uma população de raízes rurais e escravocrata. As cidades eram totalmente dependentes da estrutura rural e não havia nenhuma preocupação com relação ao planejamento e ordenamento das mesmas. As casas serviam para abrigar temporariamente aqueles que precisavam ou apreciavam o ambiente citadino.

Holanda (1995) concebe que a explosão desordenada dos centros urbanos, o enfraquecimento da lavoura e a vinda da Corte portuguesa, proporcionaram aos senhores de terras a visão de seu domínio abalado. Foram instituídas, então, ocupações urbanas, a burocracia, a política e as profissões liberais que seriam as novas formas de controle social das elites rurais. Os filhos dos fazendeiros escravocratas eram formados em profissões liberais compondo os parlamentos e ministérios, dominando as instituições públicas.

O resultado deste fenômeno foi o predomínio do comportamento doméstico, particularista e antipolítico da família patriarcal em detrimento do Estado; a supressão do público pelo privado. Esta repentina transição do campo para a cidade propiciou a conservação das mentalidades, preconceitos e modos de vida rurais.

O domínio das famílias rurais lavradoras e donas de engenho se fazia tão incontestável que muitos senhores, com inclinações antitradicionalistas, formaram movimentos liberais que influenciaram mudanças no curso da história do Brasil.

Com isso, o modelo escravocrata de exploração da terra foi perdendo força e, rapidamente, o regime republicano foi estabelecido. Situando a presente reflexão no contexto histórico de produção do livro de Holanda, após a revolução de 30 e em plena “Era Vargas”, o autor discorre sobre a Primeira República, também denominada como “República Velha”, definindo-a como uma democracia burguesa com características dominantes do sistema senhorial.

Holanda enfatiza que este aspecto se estende à história da América do Sul, independente da inserção no sistema liberal:

As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão (HOLANDA, 1995, p.182).

Há de se enfatizar que toda mudança significativa na ordem social brasileira foi realizada verticalmente, apesar de existir movimentos sociais reivindicadores, as elites possuíam interesses próprios com a garantia, aos demais brasileiros, dos direitos civis, políticos e sociais, assim como possuíam o poder de limitar-lhes (HOLANDA, 1995; CARVALHO, 2001).

O autor diz que a burguesia brasileira priorizou, nas suas atividades econômicas, as virtudes nobres de necessidade de lucro, glória e fama. Desta forma, nenhum profissionalismo era empregado no fazer econômico. A vida intelectual tanto em tempos coloniais, como de Império ou de República, era subordinada à estabilidade do domínio lusitano e senhorial. As publicações e formações de bacharéis eram limitadas e controladas com intuito de reprimir críticas e rebeliões contra os sistemas estabelecidos.

Os tempos de Colônia, Império e início da República foram imprescindíveis para formação e manutenção do “homem cordial”, esse padrão de subjetividade coercitiva possibilitou o seu domínio nas relações e interações socioculturais.

No Brasil do século XXI, mesmo relativamente afastado de suas raízes rurais, as estruturas do poder público acabam por legitimar a ação do “homem cordial”, deixando o caminho aberto para satisfação de demandas particulares. A legislação apesar de contemplar o conteúdo ideológico de formação de uma sociedade politicamente organizada, participativa e defensora dos bens comuns aos brasileiros, não está acessível à compreensão de grande parte da população. A estrutura e funcionamento deficitários dos órgãos públicos, a influência das elites locais faz das políticas públicas um meio de garantia de benefícios particulares, suprimindo os

interesses públicos. A parca fiscalização e a impunidade frente à corrupção legitimam as condutas pouco transparentes, o que para Holanda é uma característica do “homem cordial”.

Quando se trata do conjunto de dispositivos legais, políticas e instituições de caráter ambiental, a flexibilização das ações punitivas previstas por lei, o boicote ao licenciamento ambiental, as ações de compensação ambiental, a opressão das decisões econômicas sobre as decisões de proteção ambiental são consequências de atitudes impulsivas e ansiosas diante das riquezas que compõem os ecossistemas e formações geológicas brasileiras. Mais uma marca do período colonial que fortalece e mantém a conjuntura governamental de ineficiência na execução das políticas públicas com viés ambiental. E, por fim, a manutenção de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração desenfreada dos ecossistemas brasileiros para atender às demandas internacionais por matéria prima mantém o Brasil na posição de subserviência.

Holanda (1995), quando se refere ao “homem cordial”, sugere que à autarquia do indivíduo, à exaltação extrema da personalidade, à paixão fundamental que não tolera compromissos, só pode haver uma alternativa: “[...] a renúncia a essa mesma personalidade em vista de um bem maior” (p. 39). É adequado afirmar que, de acordo com o tema abordado neste artigo, o bem maior seria aquele que se refere a “[...] o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988).

Moura e Bezerra (2016), versam sobre a governança ambiental e sobre o ciclo de elaboração de políticas públicas brasileiras, corroborando com a ideia de Holanda do “homem cordial”, mas voltados para a análise de que a efetividade da governança ambiental brasileira é abalada por vontades políticas, mostrando o quanto atual é a abordagem do escritor sobre o governar brasileiro.

O contexto político brasileiro é conformado não apenas pelas instituições, mas influenciado por carismas pessoais ou por redes de interesse em troca de apoios eleitorais. Esta tendência geral explica mudanças dos rumos políticos em todos os níveis de governo, com a consequente descontinuidade político-administrativa de uma gestão à outra e no curso destas mesmas (MOURA; BEZERRA, 2016, p.94).

Em movimento convergente com a ideia de Guattari (1990) e da governança ambiental efetiva: para que o bem maior seja alcançado, é necessária uma transformação da subjetividade e das interações socioculturais que mantém o brasileiro refém de seu passado. Assim, o bem comum pode ser desejado, planejado e concretizado por parcelas da sociedade.

A subjetividade, através de chaves transversais, se instaura ao mesmo tempo no mundo do meio ambiente, dos grandes agenciamentos sociais e institucionais e, simetricamente, no seio das paisagens e dos fantasmas que habitam as mais íntimas esferas do indivíduo. A reconquista de um grau de autonomia criativa

num campo particular invoca outras reconquistas em outros campos. Assim, toda uma catálise da retomada de confiança da humanidade em si mesma está para ser forjada passo a passo e, às vezes, a partir dos meios mais minúsculos (GUATTARI, 1990, p.56).

Holanda (1995) argumenta que existe uma crise de adaptação dos indivíduos ao mecanismo social e que com o fortalecimento de certas virtudes “antifamiliares”, como o espírito de iniciativa pessoal que sirva para o fortalecimento das relações de solidariedade entre os indivíduos, de respeito e reconhecimento daquilo que é público e de um sentido ético que não seja centrado no bem familiar, mas no bem de todos os brasileiros, há um vislumbre de uma sociedade brasileira mais cooperativa, democrática e justa.

5. GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ENTRAVES E LEGITIMAÇÕES

Entende-se que o termo “governança ambiental” pode ser definido de formas diversas, de acordo com o discurso de quem o emprega. Portanto, foi um critério desta análise observar disparidades e convergências no processo de construção do conceito *governança ambiental*. De forma geral, os artigos que constituem este apanhado, sobre os entraves à governança ambiental no Brasil, registram definições de governança ambiental semelhantes às concepções confrontadas na seção anterior sobre os conceito de governança e de governança ambiental.

Após esta reflexão preliminar, é possível adentrar no campo dos entraves e dos mecanismos de legitimação de condutas particularistas nos processos de tomada de decisão que compõem a governança ambiental brasileira. Para a compreensão adequada destes entraves é preciso compreender o país como um complexo institucional de estrutura federativa, composta por três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os governos possuem autonomia para a criação de políticas baseadas em interesses próprios, de acordo com as competências designadas para cada nível e dentro dos limites territoriais dos mesmos.

Portanto, como as questões ambientais possuem um caráter que transcende os níveis de governo e seus respectivos limites territoriais, é prudente que as políticas ambientais federais sejam acolhidas, nos processos de formulação, execução e monitoramento, pelas demais unidades federativas para que se alcance a efetiva manutenção do meio ambiente em território nacional. O estabelecimento de interações, articulações, relações de interdependência e cooperação entre instituições públicas e não públicas, tem potencial de anular sobreposições, negligências e centralizações de poder nos processos de governança ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) foi o ponto de partida para a consolidação do conjunto de instituições de caráter ambiental, nas três esferas de governo, que

se estruturaram sob a forma de um Sistema Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA. Este movimento de institucionalização avançou com um processo de extinção e fusão de instituições, como ocorreu com o IBAMA, e como um desmembramento delas, a formação do ICMBIO é um exemplo de fragmentação. Outros órgãos foram criados de forma gradativa, para suprir lacunas e criar conexões entre políticas, como é o caso da Agência Nacional de águas, que veio para garantir que a Política Nacional de Recursos Hídricos estivesse diretamente relacionada à execução da Política Nacional de Meio Ambiente, só assim as suas ações de defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos seriam articuladas (MOURA, 2016). É este aparato governamental que dá sustentação aos processos de governança ambiental, logo, qualquer problema que surja em alguma unidade deste conjunto abala este tipo de processo.

Outro ponto importante para a presente reflexão é a consideração da socioculturalidade deste imenso país, em que cada município possui sua história, sua cultura, sua forma de governar e suas particularidades econômicas. Desta forma, os princípios da governança ambiental funcionarão de formas diversas e de acordo com tais dimensões socioculturais.

Moura (2016) se refere aos referenciais de boa governança como complementares entre si, são eles: *accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo, eficiência, efetividade e, por fim, a eficácia. Se alcançados estes princípios, isso se refletirá diretamente na capacidade de resposta dos governos aos problemas ambientais e na garantia do acesso e de manutenção de bens ambientais para a sociedade por meio deste processo.

No que tange à da governança ambiental no Brasil, Moura (2016) afirma que,

De forma geral, os órgãos ambientais raramente são suficientemente poderosos para influenciar a maioria das decisões de caráter econômico que gera impactos significativos sobre o meio ambiente. A área ambiental sofre, particularmente, com os conflitos entre interesses públicos e privados. Muitas vezes, a “rivalidade” se dá entre as próprias instituições governamentais, de braços diferentes do governo. Em arenas como o Conama, nas quais participam instituições do governo, do setor produtivo e da sociedade civil, é possível perceber que os interesses muitas vezes não são apenas conflitantes, mas francamente opostos e irreconciliáveis (MOURA, 2016, p. 37).

Considerando os primeiros passos da governança ambiental no Brasil, Cavalcanti (2004), apesar de reconhecer o grande avanço no seu caminho, a partir de 1934, quando foram elaborados os Códigos Florestal e das Águas, considerou que o percurso ainda possui muitos obstáculos. De acordo com o autor, os fatores que emperram a prática da governança ambiental no Brasil são as tomadas de decisão predominantemente orientadas para o crescimento acelerado da economia; a participação insatisfatória da sociedade devido à estrutura autoritária

de governo e, por fim, a pressão exercida sobre as instituições responsáveis pelo licenciamento ambiental e sobre as organizações não governamentais para a flexibilização dos mecanismos regulatórios das atividades potencialmente degradantes do ambiente.

O autor supracitado finaliza seu artigo declarando que: “[...] a questão é que a mesma perspectiva estreita, de curto prazo, que torna a economia mais importante do que qualquer outra coisa se infiltrou poderosamente em todos os níveis relevantes de governo no país, alcançando a própria sociedade como um todo (CAVALCANTI, 2004, p.9)”. Então, o lucro, o consumismo e a produção em massa, podem ser entendidos como fatores econômicos que se sustentam e legitimam condutas em que o indivíduo se preocupa mais com a satisfação imediata e particular de necessidades, criadas pelo próprio sistema econômico, do que com a manutenção ou preservação do meio ambiente, ou seja, de um bem comum.

Esta perspectiva que traz a economia como protagonista do desenvolvimento, vem alicerçada a um movimento internacional de caráter neoliberal que tem como um de seus instrumentos de “divulgação” o Manual de Boa Governança (MBG). Fonseca e Bursztyn (2009) fazem uma observação sobre a reprodução acrítica das ideias do MBG, que se encontram organizadas como um conjunto de princípios e critérios disseminados pelo Banco Mundial para a realização da “boa governança” em quaisquer circunstância e contexto, resultando em negligência das peculiaridades locais e das relações complexas imbuídas nas diversas realidades culturais, sociais e políticas onde ela é imposta. Esta “boa governança” serviria como uma forma de mascarar grandes empreendimentos, beneficiando empresas e grandes proprietários de terras responsáveis pela destruição de diversos ecossistemas no Brasil.

Como exemplo de insucesso da reprodução do MBG, os autores supracitados se referem ao princípio de descentralização aplicado às áreas que possuem pouca ou nenhuma presença do poder público, como é o caso das áreas de fronteira de colonização em partes da Amazônia. Neste caso, a descentralização favorece ao fortalecimento de poderes paralelos e privados, por vezes, legitimados pela força de quem domina a região.

Em relação à participação dos atores não governamentais nos processos de tomada de decisão, Fonseca e Bursztyn (2009) afirmam ocorrer a participação de determinados grupos com objetivos comuns, que compõem uma elite local ou de grupos que resguardam o poder das elites já estabelecidas. Os estudiosos citam o caso dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil e afirmam que estes estão distantes de representar os diversos interesses e visões dos envolvidos no processo.

Fatorelli e Mertens (2010) discutem a questão do licenciamento ambiental rural no Brasil, um dos instrumentos de gestão dos ecossistemas, sob a perspectiva da governança ambiental. Os entraves à governança ambiental são tratados como “problemas de

implementação da gestão ambiental rural” (FATORELLI e MERTENS, 2010, p.403), são eles: a falta de planejamento, a falta de estrutura para o funcionamento adequado dos assentamentos, assistência técnica pouco direcionada às práticas sustentáveis, baixa qualificação dos servidores, além da estrutura e da articulação insatisfatórias dos órgãos responsáveis pelos processos de gestão.

Em relação ao licenciamento ambiental rural, os autores Fatorelli e Mertens (2010) afirmam que: “Os problemas técnicos e metodológicos do sistema de licenciamento implementado, transformaram o desmatamento em uma prática legal nas áreas além das Reservas Legais, descaracterizando o Licenciamento Ambiental Rural” (FATORELLI e MERTENS, 2010, p.407).

No que concerne ao aparato legal relacionado ao licenciamento e à governança ambiental, os autores afirmam que há desconhecimento destes por parte dos envolvidos nos processos de governança e consequente ineficiência destes processos. Os autores supracitados compreendem o distanciamento da linguagem jurídica em relação a uma linguagem que contemple uma grande parcela da população como causa deste desconhecimento (FATORELLI e MERTENS, 2010), o que pode favorecer aqueles participantes que conhecem a linguagem ou que possuem alguma orientação jurídica. Esta situação fortalece a ideia de que a educação no Brasil é tratada como uma forma de manutenção das desigualdades sociais e de uma democracia frágil.

No que concerne à articulação e à cooperação em um processo de governança ambiental, Oliveira (2013) no seu artigo, “Cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta e desenvolvimento metropolitano sustentável: conceitos e perspectivas de análise em governança metropolitana”, destacou a importância da cooperação entre instâncias governamentais, instituições privadas e representantes dos demais grupos sociais na implementação de um processo efetivo de governança em direção ao desenvolvimento metropolitano sustentável.

No entanto, o autor relata entraves à cooperação muito semelhantes aos que os autores acima citados denominam como obstáculos à governança ambiental no Brasil: a desvalorização do planejamento para os projetos de longo prazo, a centralização de poder nos governos municipais e pouco apoio político e técnico para os processos de cooperação intrínsecos a este tipo de governança.

Oliveira (2013) enfatiza que a centralização do poder, praticada historicamente pelos governos municipais, emperra a implementação de ações e projetos inovadores, além de inibir administrações mais democráticas e cooperativas em todos os níveis de governo. De acordo com o autor, estas ações e projetos estariam à mercê da vontade e lideranças políticas dos gestores públicos e, por esse motivo, não teriam bases sólidas para provocar mudanças significativas na gestão atualmente praticada.

Oliveira (2013) afirma ser primordial a compreensão de como a sociedade vem participando dos processos decisórios públicos e de como o patrimonialismo, o paternalismo e o clientelismo contribuíram e contribuem para que a gestão pública dos municípios e os processos de governança ambiental sejam ineficazes.

Abordando tema similar, Neves (2012) afirma que o cerne do seu trabalho é a ideia de que o sucesso de qualquer iniciativa federal depende da adesão municipal. A autora destaca os benefícios da gestão local em harmonia com a gestão federal: a punição adequada para as atitudes corruptas, a prática da democracia, transparência, controle social mais amplo, maior capacidade de direcionamento das ações às peculiaridades locais, e, por fim, a consequente eficiência dos processos de gestão. Estes seriam mecanismos sociopolíticos que barrariam a manutenção da “subjetividade cordial” que impera na sociedade brasileira, assim como uma educação direcionada para a formação de cidadãos que saibam exercer seus direitos e deveres para a construção de uma sociedade justa.

Neves (2012) discorre sobre os temas “Desmatamento na Amazônia e da Gestão de Unidades de Conservação”, com intuito de demonstrar a pertinência da discussão sobre a adesão municipal às iniciativas federais. A autora faz menção aos percalços no controle do desmatamento da região amazônica quando afirma que existe limitação na implementação do plano de ação para o ordenamento fundiário e territorial. Neves (2012) afirma que a ausência de um monitoramento eficaz das atividades potencialmente degradantes bem como a timidez no estímulo às ações sustentáveis e aos acordos federativos se configuraria como limitantes do controle eficaz do desmatamento. Os motivos para essa atrofia foram atribuídos à falta de coordenação entre agências ambientais, negligência no cumprimento das normas ambientais e deficiência nos processos de definição dos direitos de propriedade.

No que tange à gestão de Unidades de Conservação, existe uma carência de atores capacitados logística e tecnicamente para a gestão das Unidades e a gestão não tem respaldo municipal para dar suporte na alocação de ações movidas para suprimir essa carência (NEVES, 2012). Podemos concluir, a partir dos argumentos da autora, que o envolvimento municipal na governança ambiental, articulados à esfera federal, é essencial para a concretude das decisões tomadas no processo, no entanto, é visto como imprescindível a prática transparente, responsável, democrática e ética da gestão pública.

Para Câmara (2013), a governança ambiental no Brasil, já se encontra bem consolidada, porém, estruturada em bases frágeis, estas relacionadas aos aspectos legais, institucionais, de capacitação institucional, de representatividade genuína dos atores sociais e, por fim, de articulação com demais políticas públicas nas esferas municipais, estaduais e federais. O autor sugere que é necessária a análise do processo de institucionalização da governança ambiental,

das interações que o compõe, entre governo, setor privado, terceiro setor, sociedade e meio ambiente e das raízes históricas que se relacionam com este cenário. Este conhecimento poderia favorecer à compreensão do contexto em que o processo de governança está inserido, indicar obstáculos e caminhos mais seguros a serem seguidos pelos envolvidos nele.

Portanto, o confronto entre conhecimento histórico, conhecimento das relações institucionais e das interações socioculturais relacionadas às formas de exploração dos recursos naturais podem favorecer na identificação mais precisa das causas de entraves e fracassos no caminho para o desenvolvimento sustentável (CÂMARA, 2013). O autor supracitado conclui seu artigo alegando que o Brasil parece não ter tido êxito na transcendência aos condicionamentos de colônia, utilitaristas e predatórios que se configuram como grandes obstáculos à realização de políticas públicas que visam o desenvolvimento sustentável.

Por fim, no decorrer da revisão de literatura sobre os entraves à governança ambiental no Brasil é possível ter clareza de que os bloqueios permeiam os âmbitos da legislação, da estrutura e funcionamento do Estado, além da representatividade e caráter dos processos de governança. Fortalece-se, então, que os percalços têm suas origens nas relações de poder e nas subjetividades historicamente estabelecidas e cultivadas que formam a teia sociocultural de formação do Brasil.

6. CONCLUSÕES

Os artigos abordados na presente revisão de literatura sobre governança ambiental no Brasil possuíam registros de fatores e condutas que se constituem como obstáculos à prática da governança ambiental no contexto sociopolítico e cultural brasileiro. Os autores convergiram ao apontar como obstáculos à efetividade da governança ambiental no Brasil: a negligência de peculiaridades histórico-culturais e político-econômicas locais; a concentração de poder nas mãos de elites locais, representatividade parca, participação insuficiente e corrupção; a falta de planejamento, de estrutura, de técnicos qualificados, de articulação satisfatória entre instâncias envolvidas e de fiscalização; desconhecimento do conteúdo legal que permeia os processos de governança por parte de seus representantes; o histórico condicionamento de colono, o paternalismo dos brasileiros e a ausência de um estudo aprofundado sobre os contextos dos processos (aspectos socioculturais e institucionais, formas de exploração dos recursos naturais, entre outros).

A ideia de socioculturalidade de Guattari (1990) e a de Holanda (1995), sobre o “homem cordial”, assim como sua análise sobre o que se consolida como as “Raízes do Brasil”

contribuíram para uma discussão mais profunda sobre os mecanismos que moldam e mantêm os entraves à governança ambiental praticada no Brasil.

Na perspectiva da autora, a efetividade dos processos de governança ambiental no Brasil só ocorrerá quando as interações sociais favorecerem o estabelecimento de subjetividades e de produção de cultura fundadas em princípios éticos que direcionem o brasileiro e o Brasil à ética do respeito pelo que é público e ao bem comum.

7. REFERÊNCIAS

- BÖRZEL T.A.; RISSE T. *Governance without a state: Can it work? Regulation & Governance*. Blackwell Publishing Asia Pty Ltd, p. 113–134, 2010. Disponível em: <http://www.glogov.org/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf>. Acesso em: 11 de nov. 2014.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 de nov. de 2014.
- CÂMARA, J.B.D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de sociologia e política*, v. 21, nº 46, p. 125-146, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/08.pdf>>. Acesso em: 12 de nov.2014.
- CANDIDO, A. O significado de “Raízes do Brasil”. In: HOLANDA, S.B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 25ª ed,1995.
- CARVALHO, J.M.C. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 1, p.1-10, 2004. Disponível em: <<http://132.248.129.5/cursoOJS/index.php/RIEE/article/view/517>>. Acesso em: 10 de nov. 2014.
- DINGWERTH K.; PATTBURG P. Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, p.185–203. 2006. Disponível em: <http://www.glogov.org/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf>. Acesso em: 11 de nov. de 2014.
- FATORELLI L.; MERTENS F. Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. *Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas, v. XIII,n. 2, p. 401-415,jul.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a12.pdf>>. Acesso em:12 de nov. de 2014.
- FONSECA I.F.; BURSZTYN M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*. BRASÍLIA, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan.-abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a03v24n1>>. Acesso em: 5 de ago. de 2014.
- GUATTARI, F. *As três ecologias*. Campinas: Papirus, 1990.
- HOLANDA, S.B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 25ª ed,1995.
- LORENZETTI,J.V.; CARRION, R.M. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*. Rio de Janeiro, v.10, n.3, p.721-735, 2019.
- MARTINS, I.G.S. O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, vol.2, n.1, 2000. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1017>>. Acesso em: 11 de nov. de 2014.
- MOURA, A.M.M. Trajetória de Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, A.M.M. (org). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.
- MOURA, A.S.; Bezerra, M.C. Governança e Sustentabilidade das políticas públicas no

- Brasil. In: MOURA, A.M.M. (org). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.
- NEVES, E.M.S.C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p.137-150, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100010&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 de nov. de 2014.
- OLIVEIRA, J.V. Cooperação intermunicipal de interface multisetorial direta e desenvolvimento metropolitano sustentável: conceitos e perspectivas de análise em governança metropolitana. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*; Recife, v. 02, n. 02, p.92-120, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/47>>. Acesso em: 10 de nov.2014.
- RIBAS, A.F.P.; MOURA, M.L.S. Abordagem sociocultural: algumas vertentes e autores. *Revista Psicologia em Estudo*. Maringá, v. 11, n. 1, p. 129-138, jan-abr. 2006. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/pe/v11n1/v11n1a15>>. Acesso em: 15 de nov. de 2014.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SADER, E. *Que Brasil é esse? Dilemas do século XXI*. São Paulo: Atual, 1999.
- SANTOS V.S.; SOUZA, A.V.M. O Conceito de Socioculturalidade na Comunicação Midiática Contemporânea. In: *XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste*. Anais eletrônicos da Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Campina Grande, 10 a 12 de Jun., 2010. p1-15. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regional/nordeste2010/resumos/R23-1542-1.pdf>>. Acesso em: 16 de set. de 2014.

Artigo recebido em: 26/09/2016

Aceito em: 01/11/2016