

Dilemas da política ambiental no governo Lula

Recebido: 15.09.18
Aprovado: 22.04.19

LOSEKANN, Cristiana. *Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e a sociedade durante o governo Lula*. Curitiba (PR): Appris, 2014.

Monique Carina Caliri Schmidt*
Sérgio Luís Boeira**

A preocupação da sociedade com as questões ambientais teve impulso a partir da conscientização sobre o atual modelo de desenvolvimento que estaria comprometendo o patrimônio ambiental e, conseqüentemente, o bem-estar humano. Assim, a percepção sobre a necessidade de reordenação deste cenário foi evidenciada pelos agravos ambientais sofridos pela natureza, que, impulsionados pela intensificação da cultura urbano-industrial, delimitaram os modos de produção e o consumo nesse contexto.

A emergência desta discussão se intensificou a partir da década de 1960, inicialmente a partir de um “movimento reduzido de pessoas, grupos e associações preocupados com o meio ambiente” (Viola & Leis, 1995: 76), identificado como movimento ambientalista. Posteriormente, a questão despertou o interesse público – que consiste na emergência da mobilização de parte da sociedade civil, políticos, empresariado, comunidade científica etc. – intensificando gradativamente os esforços de diferenciados atores sociais na incursão desta discussão em escala global.

A difusão do interesse e mobilização do público organizado em reuniões internacionais, eventos científicos e divulgação na mídia contribuíram para que a visibilidade do tema alcançasse patamares mais amplos, como a inclusão nas pautas dos discursos eleitorais, empresariais e a percepção da sociedade civil. Desse modo, o movimento ambientalista – configurado por meio de uma inter-relação entre o Estado e a sociedade organizada – aparece como determinante na construção do pensamento, no realinhamento das instituições e nas mobilizações sociais.

Todos esses fatores culminaram para que o Brasil se encaixasse como um país consideravelmente avançado em termos de múltiplos mecanismos como a elabo-

* Monique Carina Caliri Schmidt é doutoranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Orcid: 0000-0002-734-5443. <moniquecaliri@hotmail.com>.

** Sérgio Luís Boeira é professor adjunto do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. Orcid: 0000-0002-1999-5373. <sbsergio762@gmail.com>.

ração de uma legislação ambiental comparativamente avançada, que inclui a fiscalização por meio de agências reguladoras e instâncias participativas conectadas ao contexto internacional.

O entrelaçamento das esferas nacional e global foi um aspecto importante para que a sociedade e o Estado pudessem atuar conjuntamente, o que ocorreu a partir da década de 1990, quando surgiram iniciativas de financiamento via cooperação internacional, a internacionalização do ativismo com a instalação de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil, além da redefinição da sociedade civil, que absorveu o modelo disseminado pelas ONGs e seus projetos. É nesse contexto de grande mobilização em torno do meio ambiente, que se faz necessária a leitura do livro *Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e sociedade durante o governo Lula*, da professora Cristiana Losekann, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Losekann é uma cientista social que trabalha com os seguintes temas: processos de participação na política ambiental do Brasil; mobilização do direito como repertório de ação coletiva nas questões ambientais; utilização da ação civil pública nos conflitos ambientais; efeitos da utilização de recursos judiciais para as mobilizações sociais e na criação de mudanças institucionais e sociais; conceito de sociedade civil e sua relação com o Estado; e tensões que ocorrem através de vertentes teóricas críticas.

A autora apresenta uma contribuição notável, pois realiza a análise das relações do ativismo ambiental entre os movimentos sociais, a sociedade civil e o Estado, especificamente no que tange às relações entre os indivíduos e as organizações que constituem o movimento ambientalista e o governo na esfera federal. É uma análise relevante, na medida em que se diferencia daquelas tradicionalmente apresentadas pela literatura especializada sobre as relações entre movimentos sociais e sociedade civil.

Nesse cenário, o livro apresenta uma discussão que aborda a contribuição inicial dos ambientalistas para os avanços na elaboração da legislação ambiental e propriamente a incorporação dos temas na esfera política, assim como o direcionamento das iniciativas do movimento ambientalista para o atendimento de uma lógica institucional e de parceria com o Estado, o que limitou a costumeira postura de protesto. Essa espécie de profissionalização do movimento promoveu o deslocamento do ativismo confrontador — a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003- 2007) — para a formação de um corpo burocrático voltado institucionalmente para as temáticas ambientais e a ocupação de cargos políticos por ativistas da sociedade

civil que transitavam entre ambas as esferas, ao mesmo tempo em que a gestão governamental assumia um viés desenvolvimentista.

A heterogeneidade que permeava as ações estatais tornou importante a compreensão do Estado e do movimento ambientalista, ao se considerarem as especificidades dos movimentos em prol do meio ambiente e da complexa relação entre Estado e sociedade civil, num contexto em que prevalecia tanto a convergência, quanto o tensionamento de forças na inclusão de novas perspectivas socioambientais. Assim, a autora procurou tratar o ambientalismo a partir de suas práticas – em virtude da diversidade de interessados no tema – introduzindo a perspectiva relacional na investigação das relações entre o Estado heterogêneo e a sociedade.

Ambientalistas em movimento no Brasil consiste na adaptação da tese de doutorado da autora, realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2009. O livro está dividido em cinco capítulos e apresenta dois conjuntos de discussões:

i. o primeiro se refere ao debate das ciências sociais em relação aos estudos sobre relações entre Estado e sociedade civil e participação política, no qual apresenta uma ampla revisão de literatura sobre os conceitos de sociedade civil e esfera pública, além da abordagem relacional vinculada à discussão de autores pós-estruturalistas e interacionistas.

ii. o segundo conjunto apresenta dados da pesquisa empírica realizada com dados qualitativos amplos como questões relativas aos conflitos ambientais que incluem: a liberação dos transgênicos, a transposição do rio São Francisco e o licenciamento do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

O primeiro capítulo – “A constituição do ambientalismo entre Estado e sociedade no Brasil” – é uma leitura que apresenta o contexto histórico de formação do ambientalismo no Brasil até a década de 1990. Assim, introduz o ideário ambientalista que se consolidou no país, descreve como se constituiu o ativismo e como se formaram as instituições ambientais. Também discorre sobre as relações entre Estado e sociedade na discussão dos temas ambientais, e sobre como a questão é tratada pela sociedade civil na contemporaneidade.

O segundo capítulo – “Discutindo o conceito de sociedade civil” – é dividido em três partes: na primeira, aparecem os conceitos contemporâneos acerca da sociedade civil e as relações que mantém com o Estado e a economia. Além disso, a autora

apresenta as origens e a evolução do movimento ambientalista (com um levantamento das organizações no Brasil), pontuando como este se insere na discussão contemporânea sobre a sociedade civil para a elaboração do objeto de análise. Na segunda parte, a autora explora detalhadamente o conceito de sociedade civil, e posteriormente busca relacioná-lo aos discursos de diferentes atores no contexto nacional, analisando os diversos atores que formam as diferentes percepções sobre as funções e os limites entre o Estado e a sociedade. Na terceira parte, Losekann argumenta sobre as formas de relacionamento entre as organizações ambientalistas e o Ministério do Meio Ambiente antes do governo Lula, a partir da pesquisa realizada tanto com as organizações quanto com funcionários do Ministério do Meio Ambiente, além de apontar o impacto da posse de Marina Silva como ministra do Meio Ambiente.

No terceiro capítulo – “Participação da política ambiental no governo Lula” – temos a análise da influência da participação da sociedade civil no campo da discussão ambiental. Desse modo, é examinada a participação das ONGs ambientalistas na política ambiental do governo, considerando a abertura em relação aos chamados espaços instituídos de participação, que incluem o âmbito institucional, além dos espaços informais e não institucionalizados no campo de debates entre a sociedade civil e o Estado. No decorrer da análise, a autora dialoga com a noção habermasiana de esfera pública, apontando as críticas e as contribuições sobre o conceito, com o intuito de analisar as experiências de participação investigadas. Depois da incursão teórica sobre esfera pública, é realizada a análise dos canais concretos e institucionalizados de participação, que incluem os conselhos gestores e conferências, em virtude do potencial democrático e complementar que expressam em relação ao modelo de sistema político acolhido nas gestões públicas.

No quarto capítulo – “Perspectivas relacionais: combinando fatores para explicar os complexos processos decisórios” – a autora avalia o alcance da influência da participação da sociedade civil através das ONGs ambientalistas que ultrapassam o âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Assim, foram examinados os principais conflitos no primeiro mandato do presidente Lula, e de que forma essa inter-relação na esfera da participação foi conflitiva entre os setores econômicos e ambientais.

Para tal, realizou a análise com base na perspectiva relacional, que utiliza um modelo conceitual

e uma visão global mediante os quais possamos tornar compreensível, no pensamento, aquilo que vivenciamos diariamente na realidade [...] (Elias, 1994),

ou seja, a proposta está pautada na observação e na análise da formação social a partir das relações estabelecidas entre seus elementos, evitando o substancialismo dos indivíduos nas estruturas. Nesse contexto, é importante compreender que o indivíduo não é independente e preexiste à sociedade e as estruturas surgem nas relações entre os indivíduos e as funções, sendo que essas relações e funções são o foco para a análise dos fenômenos sociais.

No quinto capítulo – “Principais conflitos decisórios ambientais durante o governo Lula” –, a autora analisou conflitos ambientais a partir do referencial teórico sobre redes sociais na tentativa de compreender como é a dinâmica que rege a influência dos atores da sociedade civil na esfera governamental. Para tal, foram utilizadas como fundamento: a perspectiva da sociologia relacional de Norbert Elias (1994) e a democracia radical de Ernesto Laclau (2000) e, a partir desses conceitos, a autora buscou explorar “os mecanismos por meio dos quais os diferentes atores envolvidos articulam-se no cenário político brasileiro em busca de interesses” (p. 26), explicitando a dinâmica que envolve a sociedade civil, os empresários e o governo, de modo a identificar quais atores exercem influência na tomada de decisão política, promovendo a ruptura da costumeira forma de abordagem “sociedade *versus* instituições”, ou seja, é uma perspectiva que limita os atores no foco de análise e centra-se nos conflitos e circunstâncias, na tentativa de compreender como a tomada de decisão ambiental é divergente dos fatores econômicos e quais as estratégias pautadas para a defesa de tais bandeiras.

Os conflitos mencionados na obra são observados por meio de vários interlocutores com suas divergências e estão relacionados com a liberação do plantio de sementes transgênicas no Brasil; com a tensão gerada em torno dos licenciamentos ambientais do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama); com as posições antagônicas em relação à decisão de aprovar a transposição do rio São Francisco e com a liberação de licenças ambientais para hidrelétricas, como ocorreu no Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

A participação e a influência da sociedade civil na construção da política ambiental brasileira no primeiro mandato do presidente Lula, assim como os conflitos emergentes no contexto de elaboração de uma agenda ambiental associada ao desenvolvimento econômico, indicam novas perspectivas em relação ao ambientalismo no contexto brasileiro.

A forma de participação da sociedade civil na área ambiental do governo apresentou, no período analisado, uma diversidade de fatores que vão desde a inserção do público local e nacional, até as dificuldades que as grandes ONGs enfrentam

no que tange à ação política simultaneamente autônoma e institucional em parceria com setores do governo. Já no âmbito da discussão do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a atuação das ONGs é maior, incluindo a participação e organização em redes e fóruns de discussão e em audiências públicas, o que torna possível concluir que existem múltiplos atores da sociedade civil trabalhando com o Estado, mas de formas variadas.

A efetivação de uma agenda política ambiental não está condicionada à influência plena das organizações da sociedade civil, já que a mesma concorre com a agenda do desenvolvimento econômico, ou seja, uma multiplicidade de fatores de grande complexidade impacta essas decisões, que, na maioria das vezes, são influenciadas pelos interesses econômicos, dadas as costumeiras tensões entre os ministérios ligados à infraestrutura econômica e ao meio ambiente.

Os ambientalistas oscilam entre o Estado e a sociedade civil nas disputas pela constituição da política ambiental e se utilizam dos dispositivos institucionais que favorecem sua participação ou pelas redes de relação estruturadas em torno de ONGs e órgãos ambientais do Estado, o que complexifica o processo democrático, pois surgem novas formas e novos mecanismos de participação, que incluem também o acionamento de instituições judiciais no debate.

A análise da participação das organizações da sociedade civil na elaboração da política ambiental reforça a necessidade de aprofundamento nesse campo de estudos, que gera dúvidas em relação ao papel e à responsabilidade tanto do Estado como da sociedade civil neste campo de atuação e abre espaço para uma rearticulação da ação coletiva no fortalecimento e reenquadramento dos movimentos que lutam por uma política ambiental justa.

Referências

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LACAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. 2. ed. Buenos aires: Ediciones Nueva Visión, 2000.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEI-

RA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*.
Campinas (SP): Editora Unicamp, 1995.



