

THE ROLE OF GOVERNANCE IN THE PROMOTION OF SUSTAINABILITY OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL***O PAPEL DA GOVERNANÇA NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Alexandrina Sobreira de Moura¹
Maria do Carmo Bezerra²

ABSTRACT

The consolidation of the sustainability paradigm as a guidance of the development requires as one of its challenges to build governance arrangements, which bring together the different approaches, social and institutional actors to the necessary revision of public policies. Environmental policies that ensure expected environmental quality for sustainable development has leading role on this process. The article identifies advances in environmental governance in Brazil as regards the legal guarantee of social participation at all levels of government, through the Environment Councils, without this has meant an improvement of environmental quality in the country. An analysis of the development programs of the Multiannual Plans (PMP) in the environmental area is performed to understand this apparent paradox, focused on the implementation of the actions arising from Agenda 21 of Brazil. The understanding of corporate and personalist process of defining the programs are presented as a result. This process derives from the institutional fragmentation and lack of coordination in decision-making on the implementation of plans and actions to promote sustainable development in the Brazilian scenario.

KEYWORDS: Governance. Sustainability. Public Policies.

RESUMO

¹ Doutora em Ciências Jurídicas, Madison, Universidade de Wisconsin (EUA). Pesquisadora Titular da Fundação Joaquim Nabuco/MEC. Professora Adjunta de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Professora e Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFPE – Recife, Pernambuco/Brasil. E-mail: alexandrina.sobreira@gmail.com

²Urbanista, Doutora FAU/USP, Pós Doutorado Cornell University, Professora Associada do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UNB, Brasília, Distrito Federal/Brasil. E-mail: macarmo@unb.br

A consolidação do paradigma da sustentabilidade como norteador do desenvolvimento impõe como um de seus desafios a construção de arranjos de governança, que congreguem as diferentes abordagens, atores sociais e institucionais para a necessária revisão das políticas públicas. As políticas de meio ambiente que garantam a qualidade ambiental esperada pelo desenvolvimento sustentável possui protagonismo nesse processo. Este artigo identifica avanços na governança ambiental no Brasil no que se refere à garantia legal da participação social em todos os níveis de governo, por meio dos Conselhos de Meio Ambiente, sem que isso tenha significado uma melhoria da qualidade ambiental do País. Para entender esse aparente paradoxo foi analisado o processo de formulação de programas dos Planos Plurianuais (PPA) da área de meio ambiente com foco na implantação das ações decorrentes da Agenda 21 brasileira. Como resultado é apresentado o entendimento acerca do processo corporativo e personalista da definição dos programas derivado da fragmentação institucional e da falta de coordenação na tomada de decisão sobre a execução de planos e ações de promoção ao desenvolvimento sustentável no cenário brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Sustentabilidade. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

As duas décadas que nos separam do estabelecimento do desenvolvimento sustentável como um paradigma a ser perseguido pelo conjunto das nações nos propiciaram alguns avanços, muitos desafios e um consenso: a governança se coloca como a ferramenta crítica para que este paradigma se instale como dominante num determinado contexto social.

Isto se coloca tanto no plano das instituições globais e das relações entre elas, onde debates vêm ocorrendo desde a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS) realizada em 2002 na cidade de Joanesburgo, como internamente a cada nação (STODDART, 2011).

Hoje, no Brasil, com a realização da Conferência Rio+20, o tema desponta novamente como objeto de análise nos diferentes níveis federativos, onde são contabilizados inúmeros relatos que procuram indicar avanços no que vem sendo denominado como governança ambiental. Uma visão redutora tem levado à análise apenas do arcabouço legal, institucional e gerencial do setor ambiental, se estendendo, no máximo, aos planos e iniciativas para alcance da qualidade ambiental como

resultante da ação de um único setor do Estado e da sociedade, o ambiental.

No entanto, a governança promotora do desenvolvimento sustentável deve ser vista como a capacidade de inserção da ideia de sustentabilidade no conjunto das políticas públicas e em suas inter-relações. A visão setorial que tem dominado o ambientalismo no Brasil levou a um apartamento e, às vezes, conflito entre a implementação das ações e instrumentos da política ambiental e as demais políticas públicas.

No Brasil, observamos alguns avanços nas últimas décadas, já que a concepção da política ambiental e o exercício de muitos de seus instrumentos atendem a práticas democráticas e de descentralização. De fato, existem conselhos ambientais em todos os níveis de Governo e, nesses conselhos, a sociedade civil está representada. Os ambientalistas, organizados em ONGs pressionam o Legislativo e o Executivo no sentido de avançar com a agenda ecológica. O acesso à informação está melhorando, um sistema de estatísticas ambientais³ está sendo elaborado e o sistema legal possui os instrumentos para punir crimes ambientais. Além disso, tanto o Ministério Público Federal como os Ministérios Públicos Estaduais têm sido observadores atentos de práticas ambientais ilegais.

Apesar disso tudo, o País enfrenta graves problemas ambientais, uma vez que o desmatamento intransigente, a poluição dos recursos hídricos, do solo e do ar, a desertificação e outras calamidades ecológicas afetam todas as regiões. Na Amazônia e nos Cerrados Centrais, a expansão da soja, da criação de gado e a derrubada ilegal estão destruindo as florestas nativas em um ritmo cada vez mais veloz; no Nordeste, a desertificação está avançando; nas grandes áreas metropolitanas, o ruído e a poluição do ar pioram a qualidade de vida, sobretudo da população desfavorecida. De fato, esse aspecto é o mais emblemático, pois associa a deterioração do meio ambiente reinante nas periferias das grandes cidades com a pobreza.

³ O IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística possui um setor de estatísticas ambientais tendo produzido desde 2002 o Relatório de Desenvolvimento Sustentável e realizado pesquisas municipais de meio ambiente entre outros estudos.

O contraste entre os avanços institucionais e a gravidade dos problemas ambientais aponta para uma aparente contradição. Este paradoxo é contextualizado neste artigo, que procura entendimento do processo corporativo e personalista da definição das políticas públicas que levam à setorialização e à falta de coordenação na tomada de decisão sobre a execução de planos e ações de promoção ao desenvolvimento. Com efeito, este quadro explica-se pelos conflitos federativos imputados no cerne da própria legislação, na ausência de transversalidade da política ambiental e no excessivo uso de instrumentos de comando e controle na gestão ambiental. O conjunto destes aspectos acaba por obstacularizar o processo de governança e leva ao comprometimento da promoção do desenvolvimento sustentável.

1. CONCEITOS NORTEADORES DA ANÁLISE: GOVERNANÇA E CICLO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há diversas definições de governança, algumas genéricas e outras mais específicas. A Comissão sobre Governança Global (CGG) das Nações Unidas (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 53) define governança na forma a seguir:

A soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo, por meio do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse.

Envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade,

no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Assim, o conceito incorpora questões relativas a articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais que coordenem e regulem transações dentro e através das fronteiras do sistema político e, ainda, os mecanismos tradicionais de união de interesses, como partidos políticos e grupos de pressão, passando por redes sociais e associações de diferentes tipos (HOLLINGSWORTH, 1993).

Diversos autores (SPETH; HAAS, 2006; GORIA; SGOBBI; HOMEYER, 2010) atribuem à governança a forma de operacionalizar políticas governamentais no contexto dos processos decisórios que articulam diversos segmentos da sociedade. As referências são, pois, sobre a capacidade de induzir o processo de desenvolvimento por meio da construção de espaços de relacionamento entre o setor público, o privado e o terceiro setor.

Portanto, por meio da governança busca-se aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomadas de decisão. Busca-se um equilíbrio dinâmico entre a eficiência dos mecanismos burocráticos de gestão e a participação dos setores da sociedade civil interessados na sustentabilidade do desenvolvimento. Os entes do Estado são, em última instância, os que prestam conta dos seus atos e da sua eficiência ante as sociedades nacionais.

Para Lenschow (2002) as estruturas atuais de governança do setor ambiental não se adéquam à natureza interescalar⁴ e trans-setorial dos problemas ambientais. Para tanto, seria essencial uma coordenação horizontal (entre ministérios ou setores) e vertical (entre níveis) de políticas, sendo necessários arranjos colaborativos de um conjunto de atores diversificados e interconectados.

No caso Brasileiro, não restam dúvidas sobre os avanços que ocorreram no período que vai da Rio-92 em 1992, à Rio+20 em 2012, em matéria de ajuste econômico, marcos legais e institucionais em diversas áreas das políticas públicas, além da

⁴ Aqui nos referimos às relações entre os temas globais e locais e de como estes adquirem importância na natureza das políticas ambientais.

indispensável consolidação do processo democrático. Entretanto, em termos de governança para o desenvolvimento sustentável enfrentam-se dificuldades em diversos fatores, entre eles a inexistência de um processo de planejamento integrado de longo prazo que articule os órgãos federais, estaduais e municipais e crie espaço de participação das diferentes organizações da sociedade na tomada de decisão.

Fica claro que a governança não se limita a um mero problema de gestão e tampouco de governo. É a combinação de estruturas institucionais (regras de jogo e agências estatais) com processos participativos que incluem os atores sociais e os de mercado na definição das políticas públicas. A governança assim entendida atribui qualidade ao ciclo de formulação do planejamento e das políticas.

O processo de planejamento pode ser entendido como parte do ciclo de políticas públicas. Mesmo que não exista de fato um “ciclo puro” das políticas como reza a teoria, pode-se descrever uma série de fases mais ou menos regulares: reconhecimento (diagnóstico) do problema; sua inserção na agenda de governo; a formulação de uma política; o desenvolvimento de instrumentos de ação; a tomada de decisão estratégica; a implantação e execução de instrumentos; a avaliação e o monitoramento ou controle. Portanto, a ideia do ciclo político corresponde a uma concepção pura que apoia a análise de padrões de processos reais, para se ter medida de quanto estes se afastam de uma racionalização desejável (FREY, 1997).

O pressuposto básico é que há um processo de mútua causalidade entre as regras institucionais por onde se dá o processo decisório e a dimensão processual onde comparecem redes políticas de interesse e poder. Assim, pode-se reduzir a problemática na determinação das políticas públicas em três esferas ou dimensões de fatores: (i) a dimensão institucional e jurídica; (ii) a dimensão processual, compreendendo conflitos negociações, objetivos e decisões; (iii) a dimensão temática, constituída por conteúdos, instrumentos e técnicas.

O que se discute na literatura teórica sobre a análise política é que em sociedades como a nossa, onde o peso das instituições na vida pública é menos decisivo na cultura política, as redes das personalidades tendem a ter maior peso decisório. Nesse contexto,

observam-se descontinuidades, assim como a frequente alteração dos processos, regras e conteúdos das políticas (JUCA, 2009).

O contexto político brasileiro é menos determinado por orientações ideológicas ou por partidos do que por carismas pessoais ou por redes de interesse em troca de apoios eleitorais. Esta tendência geral explica a mudança radical dos rumos políticos em todos os níveis de governo, com a conseqüente descontinuidade político-administrativa de uma gestão à outra e no curso destas mesmas.

Apesar desta reflexão poder ser estendida a diferentes áreas da vida pública no Brasil, ela adquire maior impacto em temas mais recentes na pauta política e na consciência cidadã e, portanto, com estrutura técnica, legal e institucional mais frágil e/ou paradigática como é o caso do meio ambiente.

A participação mais efetiva das redes sociais na formulação de políticas no Brasil tem ocorrido na definição de políticas setoriais. Os resultados advêm de processo de captação de demandas, hierarquização e criação de associações e conselhos setoriais com poder consultivo e deliberativo nas mais diferentes instâncias de governo. Apesar de ser uma evolução positiva, no contexto geral, seu processo tem aprofundado a visão setorial com reflexos negativos para a articulação, como pode ser exemplificado com o caso emblemático dos conflitos “urbano-ambientais” no tema da regularização fundiária urbana, onde as partes se debatem e os conflitos de interesse paralisam as administrações públicas.

2. AVANÇOS E CONFLITOS NA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A descentralização, entendida como a transferência de autoridade e de poder decisório para instâncias subnacionais, é um dos princípios constantes na Constituição Federal do Brasil de 1988; tem sido uma meta perseguida pelo menos nos últimos vinte

anos, tanto pelo governo federal como pelos estaduais⁵. Entretanto, os resultados obtidos até o presente momento nos permitem afirmar que não existe um modelo único de ação a ser esboçado para todo o espaço territorial brasileiro, tendo em vista que as diferenças sociais, econômicas, políticas e culturais podem explicar os diferentes sucessos e insucessos verificados pelos exemplos existentes e postos em prática por algumas unidades da federação.

Por outro lado, a estrutura básica da governança do setor ambiental, definida pela Lei 6938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, possui foco no Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, do qual faz parte o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Além disso, existe uma vasta rede de conselhos estaduais e municipais e comitês gestores temáticos, como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação, entre outros, os quais têm assegurado os mecanismos para o desenvolvimento de uma democracia representativa, com o estabelecimento de instâncias de participação social que legitimam o processo de construção da política ambiental brasileira.

No entanto, a análise da prática dessa estrutura, segundo Scardua (2003) demonstra que a descentralização da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA vem ocorrendo de forma fragmentada, descontínua e seletiva. Isto decorre de conjunturas político-institucionais, de mudanças nos princípios constitucionais, de focos distintos em cada período político distinto, assim como de problemas estruturais da formação do Estado brasileiro - historicamente centralizador e patrimonialista.

Tais características repercutem na desestruturação dos governos estaduais e municipais para assumirem responsabilidades e competências já definidas ou a serem regulamentadas na legislação brasileira e, em especial, na legislação ambiental, gerando obstáculos para a implementação efetiva da PNMA e do SISNAMA, com prejuízos para a sociedade e o meio ambiente.

No que diz respeito à participação social, a sociedade civil, apesar de estar

⁵ Ver sobre o tema da descentralização da gestão ambiental no Brasil, tese doutorado de Fernando Scardua (2003).

presente no CONAMA, apresenta algumas questões quanto à sua representatividade, tendo em vista que apenas as ONGs ambientalistas têm acesso a esse fórum de discussão e proposição de políticas, o que não garante a necessária contraposição de ideias e negociação no ciclo de formulação de políticas públicas⁶.

É possível destacar dois fatores que têm se mostrado essenciais para as ações de descentralização, com consequentes melhorias da gestão. O primeiro diz respeito ao desenvolvimento institucional e à capacitação que já vem ocorrendo há mais de uma década por Programas Federais, com apoio do Banco Mundial, como o Programa Nacional do Meio Ambiente I e II. Estas ações iniciaram com investimentos na melhoria de competência técnica e evoluíram incorporando a visão de gestão para o desenvolvimento sustentável. Não se pode deixar de registrar que ao longo da implementação ocorreram momentos de tutoramento de ações federais sobre estados e até destes últimos sobre os municípios, o que contribuiu apenas para diluir responsabilidades e criar conflitos de gestão.

Outro fato novo a destacar é a recente promulgação da Lei complementar 140/2011 que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência material comum entre os níveis de governo da federação. Durante o período de discussão da Lei referida, processo que durou 10 anos, os agentes do SISNAMA criaram fóruns de discussão e resolução de problemas de competência que foi institucionalizado pelo Ministério do Meio Ambiente por meio da Portaria MMA nº 189/2001 das comissões tripartites. Foram criadas a Comissão Tripartite Nacional (CTN) – constituída por três representantes do Ministério do Meio Ambiente, três da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e três da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) – e as Comissões Tripartites Estaduais, assim como a Comissão Bipartite do Distrito Federal, instituídas pela Portaria MMA nº 473/2003.

⁶ Este é um tema polêmico, pois não são poucos os segmentos do chamado ambientalismo que acreditam que só possuem legitimidade para discutir e formular normas e propostas de programas e políticas ambientais os entes do ‘ambientalismo’. Esta se constitui uma visão restrita do conceito de governança, ainda mais em se tratando de meio ambiente onde as ações para serem efetivas devem contar com o entendimento e adesão dos diferentes setores.

Entretanto, o próprio MMA (2009), em documento reflexivo sobre a experiência das Tripartites implantadas até 2007, reconhece que as mesmas foram implantadas desprovidas de uma metodologia clara e contínua de articulação para a promoção de uma gestão ambiental compartilhada. Assim, a maioria funcionou precariamente, sem focar suas ações nas principais temáticas relacionadas à gestão ambiental compartilhada e ao fortalecimento do SISNAMA. Apresentavam pouca organização institucional interna e ausência de uma estrutura de apoio no âmbito federal. Tal situação levou à pouca efetividade no alcance dos objetivos das comissões tripartites.

Desta forma, a ausência de forte coordenação dentro do próprio setor ambiental em níveis de governo diferentes e entre os diversos programas federais demonstra a fraqueza da governança que leva a crer não ser o setor ambiental o que dispõe de condições de articulador da promoção do desenvolvimento sustentável.

Os conflitos entre as ações promotoras do desenvolvimento e a aplicação dos instrumentos ambientais nos diversos níveis de governo podem ser exemplificados no processo de licenciamento ambiental, o qual vem se mostrando conflitivo. Este fato reforça a dificuldade da área ambiental em coordenar o processo de desenvolvimento sustentável. A nosso ver, além das fragilidades de articulação federativa, como explicitado, também corroboram para esta dificuldade a adoção excessiva de instrumentos de comando–controle e também o processo de formulação de políticas públicas no País, que não insere a dimensão ambiental de forma prévia, na formulação das políticas, deixando a gestão do conflito para um setor enfraquecido na estrutura de poder.

O quadro atual demonstra uma inserção pouco efetiva do planejamento ambiental na formulação e gestão das políticas setoriais e em ações promotoras do desenvolvimento de forma geral. Assim, persistem os conflitos entre interesses econômicos e governamentais diversos e o setor ambiental.

Como dito, a face mais visível da política ambiental acaba sendo o licenciamento ambiental e a fiscalização por meio de medidas punitivas, nem sempre executadas, o que aumenta o descrédito deste instrumento junto à opinião pública. Outros instrumentos de planejamento ambiental, tais como a avaliação ambiental estratégica, a avaliação

integrada de bacias hidrográficas, o zoneamento ecológico-econômico e o planejamento biorregional poderiam contribuir para a melhoria do planejamento ambiental integrado. No entanto, encontram-se ausentes da cultura predominante no setor, sendo que muitos destes instrumentos não contam com o necessário amparo na base legal.

Assim, associar a promoção do desenvolvimento sustentável como dependente da capacidade de gestão ambiental do Governo Brasileiro se constitui, além de uma redução de entendimento, na aposta num segmento frágil, que não tem resolvido nem os seus conflitos internos, não se habilitando à coordenação necessária entre as diferentes políticas públicas promotoras do desenvolvimento.

3. TRILHANDO NOVOS CAMINHOS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: INSTRUMENTOS ECONÔMICOS EM APOIO AO EXERCÍCIO DA GOVERNANÇA

Uma análise da legislação ambiental brasileira, seja no âmbito federal ou local, nos leva a afirmar que, em termos de regulamentações fundamentadas no comando e controle, o país já alcançou o que era possível no âmbito de um direito que trata dos impactos depois do fato ter ocorrido⁷.

É necessário avançar na construção de uma legislação que tenha como base o princípio do desenvolvimento sustentável, já que o conjunto atual de normas e de legislações promotoras das ações de desenvolvimento é permeado por regras que estimulam a insustentabilidade no uso dos recursos naturais. Advoga-se aqui a ideia de fortalecimento de um “direito do desenvolvimento sustentável”, que não seria um substituto para o direito ambiental.

⁷ Incluímos neste rol, também, o licenciamento ambiental, o mais emblemático instrumento de mediação entre as ações de promoção do desenvolvimento e a proteção ambiental, uma vez que ele ocorre após a decisão de uma ação de política pública (o fato que está sendo licenciado) que não necessariamente foi elaborada a partir de considerações das potencialidades e fragilidades dos condicionantes ambientais envolvidos.

Precisamos manter a legislação ambiental referente a autorizações, licenças e estudos de impacto ambiental como uma rede de proteção. A transição para o direito do desenvolvimento sustentável requer um esforço adicional para se inserir este princípio (que considera a equidade e o uso racional dos recursos naturais) no corpo do direito do desenvolvimento, tais como no direito de propriedade e nos contratos civis, entre outros. A maioria dos subsídios governamentais, tanto no Brasil como em muitos outros países, promove uma forma não sustentável de desenvolvimento. Por um lado, na implantação de suas políticas, os governos promovem o desenvolvimento econômico, e por outro, tentam regular seus efeitos, colocando a política ambiental num papel secundário e frágil para obter êxito frente à força dos vetores promotores do desenvolvimento.

Além de uma agenda de caráter institucional e legislativo, se faz necessário internalizar na gestão pública brasileira a adoção de mecanismos econômicos como instrumentos complementares à gestão ambiental de comando-controle. No Brasil, grande parte de possíveis incentivos está associada à estrutura fiscal do governo federal, ficando os governos estaduais com limitações no emprego de tais instrumentos. Mesmo assim foram os Estados que partiram na frente implementando o chamado ICMS ecológico ou sócio ambiental⁸ a depender da legislação de cada Estado. No âmbito federal a mais emblemática ação foi a promulgação da Lei de Recurso Hídricos⁹ que contempla a cobrança pelo uso da água.

No caso da utilização de instrumentos econômicos para a gestão ambiental há muito por fazer, especialmente ao se comparar a experiência brasileira com a dos países desenvolvidos, particularmente aqueles que se encontram no âmbito da OCDE. Uma das dimensões que dificultam a consecução de instrumentos econômicos para a gestão ambiental é a distância que ainda separa as autoridades econômicas e fiscais brasileiras dos gestores ambientais.

Todavia, essas autoridades, em alguns estados conceberam e implementaram um instrumento inovador que permite a utilização do principal tributo de titularidade dos

⁸ Em julho de 2012, quinze estados possuíam ICMS Ecológico ou Socioambiental.

⁹ Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasil, 1997.

estados, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação-ICMS, como instrumento econômico de gestão ambiental. Denominado de ICMS Ecológico, ou na sua forma mais ampla de ICMS Socioambiental, este instrumento vem sendo utilizado desde o início da década de noventa como mecanismo de política para o meio ambiente a partir de experiências pioneiras nos Estados do Paraná, Minas Gerais e São Paulo. Essa experiência, aplicada com lentidão, dificuldades e resistências, vem sendo estendida, mais recentemente, a outros estados brasileiros.

Outros casos de instrumentos fiscais tem sido lentamente experimentados, mas nada que altere o ritmo de desenvolvimento, que tende à insustentabilidade. De fato, a maior parte dos incentivos na legislação vigente desencoraja a tomada de decisões (pública e privada) de caráter sustentável.

4. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

A sociedade civil organizada no Brasil tem desempenhado um papel fundamental na discussão sobre desenvolvimento sustentável, principalmente por meio de participação nas políticas ambientais e por pressão junto aos órgãos responsáveis. São oito os papéis ou funções desempenhados pelo movimento ambiental no Brasil: (i) denúncia à opinião pública e a disseminação de informações referentes a problemas ambientais; (ii) capacitação e treinamento; (iii) defesa de direitos e políticas públicas para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; (iv) condução de pesquisas e geração e disseminação do conhecimento; (v) monitoramento e avaliação; (vi) concepção e implementação de projetos piloto; (vii) prestação de serviços de assessoria, disseminação e replicação de boas práticas e ideias; (viii) treinamento de colaboradores (BORN, 2003).

Assim, organizações não governamentais têm contribuído ativamente para a formulação das políticas ambientais e a geração de iniciativas voltadas para a melhoria do meio ambiente. Contudo, existem ainda consideráveis fraquezas institucionais no movimento ambiental brasileiro, que não é monolítico, uma vez que apresenta diversos enfoques e perspectivas em relação aos problemas e políticas ambientais (BORN, 2003).

Na luta contra a degradação do meio ambiente a sociedade civil organizada tem contribuído para a institucionalização dos mecanismos sociais de controle, por exemplo, as audiências públicas, realizadas para avaliar o potencial impacto ambiental de grandes empreendimentos. Exerce influência, ainda, na formação da opinião pública e na apresentação de demandas junto aos braços Legislativo e Executivo de governo no que diz respeito às questões e políticas ambientais. Existem muitos foros de ONGs ambientais, tais como as Assembleias Permanentes de Defesa do Meio Ambiente (APEDEMAS), o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (FBOMS).

Esses grupos foram importantes para a elaboração do capítulo ambiental da Constituição Federal de 1988, e tiveram, igualmente, um papel ativo na reunião de cúpula do Rio-92, bem como na conferência de Joanesburgo Rio+10, de 2002. Além disso, as ONGs participam de todos os conselhos de meio ambiente em níveis nacional, estadual e local. Da mesma maneira, as ONGs têm sido parceiras importantes dos governos, em seus diversos níveis, assim como de organizações internacionais.

Na Conferência Rio+20 foi mantida a diretriz para que se articule com o setor ambiental governamental. Entretanto, observa-se que no processo de realização da Conferência o tema da sustentabilidade não repercutiu no país como há 10 ou 20 anos atrás. As organizações ambientalistas hoje se encontram com forte aliança com o Governo e perceberam as dificuldades de internalizar as mudanças necessárias à promoção do desenvolvimento sustentável, o que tem levado a uma posição menos crítica as ações em curso o que resulta numa desmobilização do conjunto da sociedade para com as lutas que ainda se fazem necessárias.

Ainda, se faz necessário destacar que, mesmo dentro dos movimentos da sociedade civil, existe um apartamento entre a visão de promoção do desenvolvimento sustentável e política ambiental. Esta divisão é clara, por exemplo, entre o movimento ambientalista e os chamados movimentos sociais urbanos que possuem foco no atendimento das demandas socioeconômicas e lutam pela inclusão social.

5. A IDEIA DE SUSTENTABILIDADE NO PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

Como já referido, o desafio é como internalizar a dimensão socioambiental no âmbito das políticas públicas para promover mudanças nas políticas de desenvolvimento. Esse desafio se traduz na necessidade de um tratamento transversal das normas e políticas ambientais que precisam deixar de adotar exclusivamente um caráter corretivo e punitivo, para serem promotoras de políticas de desenvolvimento sustentável. Assim como a participação social e a articulação interinstitucional, a qualificação do ciclo de formulação das políticas públicas contribui para adoção dos fundamentos de governança.

A estrutura atual de planejamento governamental possui seu marco na Constituição de 1988, a qual estabelece a elaboração de Planos Plurianuais - PPA a cada período de 4 (quatro) anos, modelo estendido às demais unidades da federação. O PPA torna-se, assim, o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Este instrumento estabelece para a administração pública, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos para um período equivalente ao do mandato do Chefe do Poder Executivo, considerado um exercício financeiro. Sua elaboração ocorre no primeiro ano do mandato presidencial e tem vigência até o final do primeiro ano do exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (CHIMENTI, 2010).

Os objetivos do PPA devem expressar a transformação da realidade socioeconômica que se quer alcançar. No PPA, o programa é a unidade de gestão que dá corpo e integra estes processos de elaboração, implementação e avaliação dos sistemas de planejamento e orçamento. Dessa forma, o Plano Plurianual (PPA) assume a função de elo central do sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), permitindo a articulação das ações de governo executadas num horizonte de médio e de longo prazo, com as de curto prazo. Na visão de Pares e Valle (2006), o Plano Plurianual (PPA) emerge como um instrumento de planejamento de duplo propósito: o de orientar as políticas públicas e as grandes mudanças na sociedade, a partir de ações executadas no horizonte de plurianualidade, bem como o de apoiar a política fiscal de médio prazo, a partir de sua articulação com o orçamento.

O primeiro Plano Plurianual, elaborado para o período 1991-1995, previu a implantação de uma reforma do Estado de características político-administrativo e econômica; sua ênfase estava no controle macroeconômico com o chamado Plano Collor. O segundo Plano Plurianual foi elaborado no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique (1996-1999) e previu a implantação da nova reforma de Estado, contemplando a implantação do Plano Real, objetivando a estabilidade econômica e condições efetivas para a retomada do planejamento no país.

A edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, amplia a importância do planejamento fiscal para toda a Administração Pública (federal, estadual e municipal), imprimindo um novo padrão de finanças públicas e contribuindo para uma mudança radical nos métodos de gestão pública do Brasil.

O terceiro Plano Plurianual 2000-2003, também chamado Plano Avança Brasil, foi elaborado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, a partir de diretrizes econômicas já adotadas no período anterior: manutenção da estabilidade econômica, controle da inflação e ajuste fiscal.

De forma explícita a inserção da dimensão ambiental é observada pela primeira vez no PPA 2000-2003, sob duas vertentes. A primeira considera a política ambiental da mesma forma que as demais áreas setoriais, ficando sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente a definição das diretrizes estratégicas, dos objetivos setoriais e os programas.

A segunda vertente incorpora a dimensão ambiental no conjunto das agendas de temas transversais a todo o PPA; estas agendas tratam de princípios a serem observados por todos os órgãos durante a elaboração do Plano e dos programas, assim identificadas: Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; Agenda de Gestão do Estado; Agenda Ambiental; Agenda de Empregos e de Oportunidades de Renda; e Agenda da Informação e Conhecimento.

Nos Planos seguintes, a dimensão ambiental foi inserida nos objetivos estratégicos em substituição às agendas. O primeiro Plano Plurianual elaborado pelo governo do Presidente Lula, o PPA 2004- 2007, definiu a seguinte estratégia de desenvolvimento:

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massas, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2003c p. 15).

Este Plano foi elaborado após a conclusão da Agenda 21 brasileira, que discutiu durante 4 (quatro) anos as diretrizes para o desenvolvimento sustentável no país. O processo de formulação da Agenda 21 contou com ampla participação dos diferentes segmentos sociais e a posição que norteou os trabalhos foi produzir um documento capaz de subsidiar a elaboração dos PPAs no que toca a formulação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável. Até que ponto isto se concretizou será um aspecto a ser abordado na sequência deste artigo.

6. PLANO PLURIANUAL –PPA E DEMAIS PLANOS SETORIAIS

Embora o Plano Plurianual (PPA) se constitua no principal instrumento do planejamento de médio prazo, este não é o único que comanda as ações de Governo. A partir da segunda metade da década de 1990, o planejamento, também, produziu a edição de planos e programas nacionais e regionais de caráter setorial.

Pode-se atribuir este ressurgir do planejamento à mudança de cenário da economia brasileira, que manteve a estabilidade macroeconômica e possibilitou o resgate do planejamento das ações públicas. Surgem, assim, diversos planos e programas setoriais, tais como: o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), o Plano Decenal Energético, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Territórios da Cidadania.

Entretanto, estes planos que possuem relevância temática e para solução de fragilidades do desenvolvimento do país, ao serem elaborados desprovidos de um conceito agregador e de ações de coordenação no plano interinstitucional, deixam de lado a ideia de governança, aqui em discussão, e contribuem para fortalecer disputas de poder dentro de uma estrutura do governo fragmentada, com o crescente número de órgãos e de ministérios na maior parte das vezes com atribuições sobrepostas.

Por estas e pelas razões já expostas no início do artigo os temas naturalmente transversais e de rebatimento direto sobre o ordenamento territorial, como é o caso das políticas regionais, urbanas e ambientais, são as que mais contabilizam enfraquecimento, por verem decisões que afetam diretamente seus objetivos serem legitimadas por normativas legais que pregam ações contrárias a orientação que emanam destes órgãos.

7. O DESAFIO DO PLANEJAMENTO VIABILIZADOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na análise da estrutura dos primeiros planos plurianuais, percebe-se facilmente como característica determinante os aspectos econômicos e sociais, sendo só a partir do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 iniciado o processo evolutivo na direção da incorporação de aspectos gerenciais, na tentativa de inserir as dimensões ambiental e territorial no contexto da política de planejamento do Governo Federal.

Observa-se a inserção da dimensão territorial nos três estudos que subsidiaram, respectivamente, a elaboração dos últimos Planos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011¹⁰. Em relação aos dois primeiros foram elaborados estudos que se baseavam na orientação territorial a partir de eixos, visando reabilitar o planejamento através da revalorização do espaço geográfico. Para o PPA 2008-2011, foi elaborado pelo Ministério do Planejamento¹¹ estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011, e no planejamento governamental de longo prazo. Procurava-se promover a devida articulação entre os diversos planos setoriais com uniformização de conceitos e diretrizes, tendo como base o território e a visão de sustentabilidade. Este trabalho chegou a ser concluído e publicado sem, no entanto, ter sido utilizado da forma idealizada na definição das políticas públicas. Na mesma época a Casa Civil concebe o PAC- Plano de Aceleração do Crescimento, que tem sido o norte das ações do governo desde então.

Ainda não existem análises sistematizadas sobre os resultados do PAC, mas é notória a tensão gerada, a época de seu lançamento e até o momento, no que se refere às relações entre o setor ambiental e os setores promotores do desenvolvimento. Conflitos quase sempre expressos nos momentos de licenciamento ambiental, e decorrentes da não inserção da dimensão ambiental durante a concepção dos investimentos.

¹⁰ O PPA 2012-2015 não foi objeto de análise neste artigo, uma vez que ainda estava em discussão e aprovação no âmbito do Governo Federal.

¹¹ Para desenvolvimento do trabalho foi contratado o CGEE- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

O desafio do modelo de planejamento em implementação desde 2000, que ainda é atual, reside em tornar o Plano Plurianual o principal instrumento de planejamento do país, capaz de refletir e de internalizar as agendas de todo o governo, refletindo integralmente os programas, políticas e planos regionais e setoriais.

Nos termos anteriormente definidos, o que se coloca é a ausência de governança para creditar articulação capaz de viabilizar e agilizar as ações planejadas. Para que se avance, será necessário encontrar mecanismos e aplicar novos instrumentos que favoreçam o diálogo entre setores, facilitem a articulação entre os diferentes atores e integrem os temas transversais e regionais às políticas setoriais do governo.

Como descrito acima, a partir de 2000 os Planos Plurianuais iniciaram uma abordagem estratégica em sua elaboração e a diretriz do desenvolvimento sustentável começa a ser pontuada como um dos principais macro-objetivos. Esta assertiva decorre do próprio texto das mensagens presidenciais que orientou os Planos.

No que tange a dimensão ambiental e de sustentabilidade em oposição ao discurso contido nas orientações estratégicas do Governo, os Planos não vêm sendo concebidos a partir de avaliações prévias de impactos ambientais ou análise de sustentabilidade. No máximo, foi contemplada a dimensão ambiental a *posteriori*, na forma de cumprimento da legislação ambiental, leia-se previsão de licenciamento ambiental, quando cabível.

8. A AGENDA 21 BRASILEIRA E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O momento culminante das discussões sobre estratégias de desenvolvimento sustentável para o país, realizada em obediência às recomendações estabelecidas na Conferência RIO- 92 foi a construção da Agenda 21 brasileira .

A Agenda brasileira foi concluída em 2002 às vésperas da Conferência de Joanesburgo, após longo período de discussão, fruto da adoção de uma metodologia de consulta de diferentes recortes. O principal compromisso pactuado com a sociedade era subsidiar o sistema de planejamento do país incluindo no PPA ações capazes de ir moldando os rumos da transição para outra forma de promoção do desenvolvimento. A Agenda apresentou instrumentos de implementação e arranjos de governança que foram construídos ao longo do processo entre os segmentos de governo, privado e terceiro setor para apoiar os processos de mudança.

Um dos méritos do trabalho estava no reconhecimento dos potenciais conflitos entre os objetivos pretendidos, alertando que muitas proposições nesta transição poderiam ser conflituosas como, por exemplo, crescimento, equidade e eficiência. De qualquer sorte, confrontam interesses de natureza econômica e político-institucional onde residem as maiores tensões em momentos de mudança. Desta forma, a Agenda enfatiza a negociação como imprescindível para reduzir conflitos entre os objetivos pretendidos alertando que, historicamente, as políticas, programas e projetos de desenvolvimento socioambiental têm demonstrado menor poder de barganha.

A Agenda 21 Brasileira sugere que, para tornar realidade tantos e diversos objetivos, sejam ampliados os instrumentos de intervenção, por meio de negociação entre as instituições públicas e privadas, ou de mecanismos efetivos de mercado, instrumentos econômicos de gestão ou ainda com as conhecidas estruturas regulatórias de comando e controle. Introduziu em relação às questões mais delicadas, compromissos graduais de médio ou de longo prazos, com tempo e condições para que as empresas e os agentes sociais se adaptem à nova realidade e sejam capazes de superar, paulatinamente, os obstáculos à sua execução.

Os Estados se envolveram na construção da Agenda 21 Brasileira, processo que foi desenhado como uma ação de toda a sociedade não se constituindo um projeto de governo. Ao convocar a sociedade para propor soluções passíveis de serem executadas sob o princípio da corresponsabilidade o processo da agenda mobilizou recursos latentes na sociedade e criou um clima favorável a construção de soluções endógenas de

desenvolvimento sustentável que os Estados estão capitaneando para a elaboração de suas agendas 21 .

Entretanto, passados 10 anos percebe-se que a Agenda 21 Brasileira serviu enquanto instrumento de mobilização social, em seu período de elaboração, bem como enquanto quadro referencial disponível para a elaboração de políticas e programas voltados à promoção do desenvolvimento sustentável. Seu mérito foi, portanto, mais técnico, acadêmico e, porque não dizer, de pedagogia social. Contudo, não chegou a interferir no processo de planejamento do país, tendo sido o processo ignorado pela equipe que se alternou na estrutura de poder.

Em relação ao PPA, a contribuição da Agenda 21 foi reduzida. No PPA 2004-2007 não se vê rebatimentos da Agenda entre os Programa e ações. Por contraditório que pareça, os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 reproduzem os Programas, alguns com os mesmos nomes e outros com pequenas alterações, que já se encontravam no PPA 2000-2003 (GOLDONI, 2011, p. 57).

Verifica-se que de todo o processo desencadeado pela Agenda 21 Brasileira o que resultou foi a criação de um Programa de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente voltado a apoiar as agendas 21 locais com caráter de educação ambiental, promovendo sensibilização e eventos. As discussões sobre planejamento do desenvolvimento foram abandonadas e em seu lugar não foi criado um substituto com a mesma amplitude de objetivos existente anteriormente.

A seguir, há quadros resumidos das ações e valores do Programa Agenda 21 constante dos dois PPAs elaborados no período 2004 a 2011.

Quadro 1 - Ações e recursos do Programa Agenda 21 no PPA 2004-2007

Ação	Recursos
Elaboração e implementação das Agendas 21 Locais	R\$ 1.963.991,00
Fomento a projetos de Agendas 21 Locais	R\$ 10.500.000,00
Formação continuada em Agenda 21 Local	R\$ 906.448,00
Gestão e administração do programa	R\$ 2.732.909,00
Implementação da Agenda 21 Brasileira	R\$ 783.153,00
Total	R\$ 16.886.501,00

Fonte: PPA 2004-2007, Anexo II.

Quadro 2 - Programa Agenda 21 no PPA 2008-2011, com praticamente o mesmo objetivo geral, sofrendo algumas alterações em suas ações e recursos:

Ação	Recursos
Elaboração e implementação das Agendas 21 Locais	R\$ 2.016.000,00
Fomento a projetos de Agendas 21 Locais	R\$ 5.454.805,00
Formação continuada em Agenda 21 Local	R\$ 1.675.536,00
Gestão e administração do programa	R\$ 1.313.332,00
Total	R\$ 10.549.673,00

Fonte: PPA 2008-2011, Anexo II.

Analisando comparativamente o Quadro 1 com o Quadro 2, observamos uma redução considerável na quantidade de recursos disponibilizados ao Programa (de R\$ 6.336.828,00, mais de seis milhões de reais) e a exclusão da ação “Implementação da Agenda 21 Brasileira” no PPA 2008-2011. Relacionando as ações elencadas em ambos os planos aos objetivos presentes nas diretrizes do documento Agenda 21 Brasileira observamos uma clara priorização do Objetivo de número 13: “Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável”¹². A maior redução na dotação orçamentária entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011, para Agenda 21, ocorreu nos recursos financeiros destinados ao fomento a projetos de Agendas 21 Locais, num total de R\$ 5.045.195,00.

CONCLUSÕES

A mais imediata constatação que se chega ao final deste estudo aponta na direção que outros trabalhos (MONTIBELLER-FILHO, 2008; YOSHIDA, 2006) tem chegado a partir de vertentes analíticas diferentes: o conceito de desenvolvimento sustentável é aplicado nas políticas públicas brasileiras de uma forma discursiva, sem um necessário rebatimento em ações.

O Relatório Ambiental das Nações Unidas para América Latina e o Caribe (PNUMA, 2003) afirma que a degradação ambiental na região tem piorado nas últimas três décadas. O Brasil não é exceção a essa constatação, que se manifesta na queima das florestas, na perda da biodiversidade, na deterioração da qualidade do solo e da água, no avanço da desertificação, na contaminação crescente da vida urbana pelas poluições sonora e atmosférica, assim como no alto grau de vulnerabilidade ambiental de grande

¹² Vale destacar que o planejado no PPA muitas vezes não corresponde ao efetivamente orçado na LDO- Lei de diretrizes orçamentárias e posteriormente executado. A análise do artigo se ateu aos Planos dada a grande dificuldade de trabalhar com a execução dos projetos que podem estar em diferentes ministérios e ou órgãos de um mesmo Ministério.

parte dos recursos naturais do país. Impactos estes advindos de ações de promoção do desenvolvimento que estão longe de ser qualificadas como sustentáveis.

Esses resultados têm repercussão negativa sobre a qualidade de vida da população, sobretudo das pessoas que vivem em áreas urbanas mais sensíveis como as grandes regiões metropolitanas no Amazonas, ou, ainda, nas regiões semiáridas do Nordeste.

A explicação do paradoxo entre avanços institucionais e legais, descritos neste artigo, e os resultados obtidos podem ser atribuídos à ausência de coordenação (MOURA; JATOBÁ, 2010), seja no sentido horizontal (entre setores no mesmo nível de governo) ou vertical (entre níveis de governo) no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas. O primeiro caso revela uma falta de integração na formulação e implementação das políticas públicas, enquanto o segundo fornece evidências de falhas no sistema federativo, o que dificulta o trabalho de forma cooperativa. As políticas ambientais também utilizam, em excesso, instrumentos de comando e controle, apresentando dificuldades no avanço para mecanismos econômicos que funcionem como promotores da negociação e do modelo de gestão onde o Estado assume um papel de coordenador-articulador das políticas públicas.

Observa-se também que sobre os órgãos ambientais, que possuem fragilidades em sua articulação interna e mais ainda entre as diferentes áreas de governo, é depositada a responsabilidade por promover a sustentabilidade das políticas públicas. Os resultados não tem sido animadores.

No meio de todas estas visões divergentes sobre os objetivos a seguir e ausência de uma coordenação pró ativa não é de admirar que mesmo tendo o Brasil, segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 2011), avançado entre os países emergentes e conseguido atingir melhorias constantes e substanciais ao longo das três últimas décadas em suas instituições e marcos legais, seus problemas ambientais continuam preocupantes.

As instituições operam sem integração, coerência e coordenação. O Ministério do Meio Ambiente, por um lado, não tem conseguido integrar a política ambiental, isto é,

levar adiante a coordenação entre os setores (coordenação horizontal) e entre os níveis de governo (coordenação vertical) apesar de possuir o discurso da transversalidade como objetivo. Como verificado, isto se deve menos a uma falta de entendimento sobre o caminho a seguir do que devido à ausência de articulação institucional e política do Governo Federal.

Com efeito, verifica-se que a indefinição de funções entre os níveis de governo contribui não apenas para os conflitos federativos, como também para uma coordenação vertical insuficiente ou mesmo fracassada das políticas públicas. Some-se a este quadro o fato de que novas regulações e instrumentos tendem a suplementar, ao invés de substituí-los, gerando resultados não previstos nos diversos níveis de governo (STERNER, 2003). A interação entre políticas é pouco observada no processo decisório brasileiro que, em nome de um aperfeiçoamento do marco regulatório institucional, desconsidera os indicadores de sustentabilidade ambiental.

Lerda, Acquatella e Gómez (2004) enfatizam que a falta de coordenação entre os setores e níveis de governo pode gerar incentivos negativos, agravando os atuais problemas ambientais. Externalidades negativas podem surgir a partir dos custos políticos, econômicos e sociais, gerados tanto pela falta como por falhas de coordenação, que podem ser suficientemente relevantes para explicar a clivagem paradoxal entre aspirações e resultados no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

Sem dúvida, o Brasil ainda está longe de se tornar econômica, social e ambientalmente sustentável. Nenhum país do mundo logrou esse objetivo e alguns, ao contrário, têm retrocedido no caminho da sustentabilidade. Mas, seria injustiça negar os progressos registrados pelo Brasil desde a Conferência de 1992. Em vinte anos, passos importantíssimos foram dados e, se o progresso rumo a uma nação mais sustentável não se processou na velocidade desejada, é preciso reconhecer que há numerosos avanços e complexos obstáculos a superar.

REFERÊNCIAS

ACQUATELLA, Jean. El Rol conjunto de las autoridades ambientales y las autoridades fiscales en la construcción de una plataforma para aplicar instrumentos económicos en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe. In: II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, 2004, Santiago. **Anais...** Santiago de Chile, 2004.

LERDA, J.C.; ACQUATELLA, J.; GÓMEZ, J.J. Coordinación de Políticas Públicas: Desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. In: II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, 2004, Santiago. **Anais...** Santiago de Chile, 2004.

ARAÚJO, Mônica Maria Libório Feitosa. Avaliação da Incorporação da Dimensão Ambiental no Planejamento do Governo Federal no Brasil. Monografia. Brasília, UNB, 2010.

BORN, Rubens H. Terceiro Setor. In: TRIGUEIRO, André (org.) **Meio Ambiente no Século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de Agosto de 1981 (Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso: 10 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório Anual 2008**: Atividades de apoio à articulação federativa. Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa nacional do Meio Ambiente II**: Relatório de atividades 2000- 2004. Brasília: Equipe do PNMA, MMA, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008, 7 vol.

CÂMARA, J. B. D. Governabilidade e Governança Ambiental: Revisando conceitos para o Desenvolvimento Sustentável. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – EcoEco, 9., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighbourhood**. Report of the Commission on Global Governance. Londres: Oxford University Press, 1995.

CPDS/MMA. **Agenda 21 Brasileira**: Ações Prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

CPDS/MMA. **Agenda 21 Brasileira**: Resultado da Consulta Nacional. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Marcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FREY, Klaus. **Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba**. 1997. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universität Konstanz, Alemanha, 1997.

GOLDONI, A. C. **Agenda 21 Brasileira e suas interfaces com Programas Federais**. 2011. Monografia (Especialização em Gestão Pública Ambiental). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GORIA, Alessandra; SGOBBI, Alessandra; HOMEYER, Ingmar von. **Governance for the environment**: a comparative analysis of environmental policy integration. Massachusetts: Edward Edgar Publishing Limited, 2010.

HOLLINGSWORTH, J.; ROGERS, Phillippe S.; STREECK, W. (eds.). **Coparing Capitalist Economies**: Variations in the Governace of Sectores. Oxford: Oxford University Press, 1993.

JUCÁ, Antonio. Gestão Local de Politicas Ambientais: dificuldades e possibilidades. In: MOURA, Alexandrina. **Políticas Públicas e Meio Ambiente**: da Economia Ecológica às Ações Setoriais. 2. ed. Recife: Editora Massangana, 2011.

LENSCHOW, A. "Greening" the European Union: Are there lessons to be learned for international environmental policy? **Global environmental change**, v. 12, p. 241-245, 2002.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtivo de mercadorias. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Editoria da UFSC, 2008.

MOURA, A.; JATOBÁ, J. Federalismo Ambiental no Brasil. In: MOURA, Alexandrina. **Políticas Públicas e Meio Ambiente**: da Economia Ecológica às Ações Setoriais. 2. ed. Recife: Editora Massangana, 2011.

PNUMA - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **GEO - América Latina y el Caribe**: Perspectivas del medio ambiente 2003. México: PNUMA, 2003.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SPETH, James Gustave; HASS, Peter M. **Global environmental governance**. London: Island Press, 2006.

STERNER, Thomas. **Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management**. Washington, DC: Resource for the Future, 2003.

STODDART, H. (ed.) **A Pocket Guide to Sustainable Development Governance**. Estocolmo: Stakeholders Forum and Commonwealth Secretariat, 2011.

WORLD BANK. **Atlas of Global Development**. 3. ed. Washington, DC: World Bank; Collins 2011.

* Artigo submetido em 30 de junho de 2014 e aceito para publicação em 30 de outubro de 2014.