

Políticas ambientais: uma discussão sobre o papel da governança para o fomento da sustentabilidade

Environmental policies: a discussion on the role of governance in promoting sustainability

Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho¹ , Antônio Jackson Alcantara Frota²  e Francisca Érica Cardoso Nobre³ 

¹ Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidad de Santiago de Compostela (USC), doutoranda em regime de cotutela em Desenvolvimento e Meio ambiente pela UFC e em Economia pela USC, email: nicolecarvalho@ufc.br

² Universidade Federal do Ceará (UFC), doutor em Administração pela Universidade de Fortaleza e pós-doutoramento em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC, e-mail: jacksonfrota2014@gmail.com

³ Universidade Federal do Ceará (UFC), doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC, e-mail: ericacn@alu.ufc.br

RESUMO

Este estudo busca analisar a importância das estratégias governamentais no cenário ambiental, destacando a necessidade de uma articulação eficaz entre os sistemas econômico e político. A abordagem é qualitativa, com foco na revisão de literatura e no método histórico-descritivo. Inicialmente, são abordadas as diferentes perspectivas sobre a função das políticas públicas e o papel das instituições governamentais nesse contexto. Em seguida, é realizada uma revisão histórica das políticas ambientais no Brasil, evidenciando a exploração excessiva dos recursos naturais e as consequências sociais e ambientais desse modelo econômico. A análise resalta a urgência de revisar práticas e adotar iniciativas que favoreçam a sustentabilidade, garantindo a conservação dos ecossistemas para as próximas gerações. A relação entre desenvolvimento sustentável, seus indicadores e as políticas públicas é essencial para assegurar uma transição justa e equilibrada para uma economia verde e resistente. Diante dos desafios ambientais globais, o estudo conclui que a implementação de estratégias governamentais eficazes é crucial para alcançar um futuro mais sustentável. A colaboração efetiva entre os sistemas econômico e político é fundamental para abordar os problemas ambientais de maneira integrada e garantir o equilíbrio entre progresso e preservação.

Palavras-chave: Políticas públicas. Governo. Políticas ambientais. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This study seeks to analyse the importance of government strategies in the environmental scenario, highlighting the need for effective coordination between the economic and political systems. The approach is qualitative, focusing on a literature review and the historical-descriptive method. Initially, the different perspectives on the function of public policies and the role of government institutions in this context are addressed. This is followed by a historical review of environmental policies in Brazil, highlighting the excessive exploitation of natural resources and the social and environmental consequences of this economic model. The analysis highlights the urgent need to review practices and adopt initiatives that favour sustainability, guaranteeing the conservation of ecosystems for generations to come. The relationship between sustainable development, its indicators and public policies is essential to ensure a fair and balanced transition to a green and resilient economy. Faced with global environmental challenges, the study concludes that the implementation of effective government strategies is crucial to achieving a more sustainable future. Effective collaboration between the economic and political systems is key to addressing environmental problems in an integrated manner and ensuring a balance between progress and preservation.

Keywords: Public policies. Government. Environmental policies. Sustainable development.

1 INTRODUÇÃO

Os planos de desenvolvimento das nações começaram a integrar questões ambientais a partir da década de 1970, impulsionados por eventos e agendas internacionais específicos. Destacam-se o Clube de Roma (1968), a Conferência de Estocolmo (1972), o Relatório Brundtland (1987), a Rio-92, a criação da Agenda 21 (1992), a Rio+10 (2002), a Rio+20 (2012), a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015, e outros eventos de menor abrangência, mas igualmente relevantes. Esses marcos tiveram grande relevância para impulsionar políticas públicas ambientais em escala global.

A evolução das questões ambientais no contexto global tem pouco mais de cinquenta anos e é intrincada, abrangendo a interação entre diferentes sistemas econômicos e políticos permeados por interesses e disputas de poder. Nesse contexto, a articulação de políticas públicas ambientais torna-se de extrema importância. Como destacado por Salheb *et al.* (2009), essas políticas desempenham um papel fundamental na proteção do meio ambiente, integrando essa preocupação aos objetivos mais amplos da vida em sociedade e contribuindo para uma melhor qualidade de vida.

No cenário brasileiro, é fundamental enfatizar o histórico das políticas públicas ambientais e a atuação do Estado. Conforme apontado por Salheb *et al.* (2009), o modelo econômico adotado no Brasil caracterizou-se pela exploração intensiva dos vastos recursos naturais e outras riquezas disponíveis, resultando em um desenvolvimento centrado predominantemente em atividades primárias, como agricultura, pecuária, extração de madeira e mineração, frequentemente realizadas de maneira agressiva e predatória.

Essa orientação econômica, focada na exploração de recursos naturais, causou impactos expressivos no meio ambiente e na sustentabilidade do país. A busca pelo crescimento econômico, negligenciando a preservação ambiental, resultou em desequilíbrios ecológicos, perda de biodiversidade, degradação de ecossistemas e conflitos socioambientais (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2022).

Nesse contexto, torna-se imperativo formular, implementar e avaliar políticas públicas ambientais para reverter a atual trajetória e fomentar um modelo de desenvolvimento mais sustentável (SANTOS, 2022). É essencial que o Estado desempenhe um papel ativo na preservação ambiental, na promoção da conservação dos recursos naturais e no estímulo a práticas econômicas mais responsáveis e sustentáveis.

No Brasil, esses padrões de exploração e uso predatório dos recursos naturais têm raízes no período colonial e foram intensificados durante a ditadura militar, que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970. Durante esse período, a política nacional buscava a "integração para não entregar", estimulando a ocupação das áreas pouco habitadas na região norte do país. Na prática, isso resultou em uma ocupação da Amazônia a qualquer custo (ARAUJO, 2015).

Além disso, nesse contexto histórico, observou-se uma flexibilização no controle da poluição, especialmente a industrial, como parte das políticas de desenvolvimento militar que buscavam atrair investimentos estrangeiros, mesmo que isso implicasse em negligenciar a responsabilidade ambiental (SALHEB *et al.*, 2009).

Essas medidas facilitaram a chegada de indústrias sem compromisso ambiental, voltadas para o influxo de capital internacional, resultando em um agravamento dos impactos ambientais, incluindo a degradação de ecossistemas, a poluição de rios e a perda de biodiversidade.

Esses eventos históricos evidenciam a priorização do desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental e dos direitos das comunidades locais. Como resultado, o modo de produção dominante, frequentemente caracterizado pela exploração intensiva dos recursos naturais, tem acarretado consequências socioambientais significativas, com impactos duradouros no meio ambiente e na qualidade de vida das pessoas.

Diante desse cenário, é crucial repensar as políticas públicas e promover uma mudança de paradigma, ancorada em um modelo de desenvolvimento sustentável alinhado aos valores de preservação do meio ambiente, justiça social e participação da sociedade civil. Nesse contexto, a implementação de mecanismos eficazes de controle e regulação, visando garantir a preservação dos recursos naturais e promover um desenvolvimento mais equilibrado e responsável, emerge como um caminho oportuno e necessário.

Este artigo tem como objetivo analisar a importância das estratégias governamentais no cenário ambiental, destacando a necessidade de uma articulação eficaz entre os sistemas econômico e político. Inicialmente, serão apresentadas as concepções sobre políticas públicas, com uma análise do papel do Estado nesse contexto. Em seguida, será feita uma abordagem histórica das políticas públicas ambientais no Brasil, evidenciando a exploração intensiva dos recursos naturais e as consequências socioambientais desse modelo econômico. Por fim, será apresentada reflexões sobre a inter-relação do desenvolvimento sustentável, seus indicadores e as políticas públicas.

Quanto à metodologia, optou-se pela abordagem qualitativa e pelo método histórico, fundamentado na premissa de explicar estruturas e eventos por meio do estudo histórico,

especialmente focando em concepções políticas, econômicas e sociais (Goldman, 1994). Nesse sentido, a pesquisa foi estruturada com objetivos que se alinham a uma abordagem bibliográfica descritiva, buscando descrever criticamente, por meio da metodologia escolhida, os fenômenos relacionados aos temas em estudo.

Repensar as políticas públicas, sobretudo as relacionadas ao meio ambiente, revela a necessidade de uma abordagem integrada que considere uma variedade de interesses, atores e setores da sociedade. Essa abordagem reconhece a importância da multidisciplinaridade na elaboração, implementação e avaliação dessas políticas, levando em conta não apenas aspectos econômicos, mas também sociais, ambientais, culturais, científicos e outros. É necessário compreender o papel do Estado, da sociedade civil e os valores subjacentes aos contextos socioeconômicos hegemônicos, para assim entender por que as políticas públicas de meio ambiente são tão importantes. É premente buscar uma articulação equitativa entre os sistemas econômicos, sociais e ambientais que governam as sociedades, reconhecendo sua interdependência e promovendo a harmonia entre eles.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas têm um papel fundamental no manejo social e exercem uma influência abrangente em diversas áreas da sociedade, incluindo questões ambientais e desenvolvimento sustentável. Conforme definido por Gobert e Muller (1987) como o "Estado em ação", elas refletem uma compreensão anterior sobre o papel essencial do Estado como um agente dinâmico nos diversos contextos sociais. Desse modo, as políticas públicas desempenham um papel essencial na busca por soluções para desafios socioambientais, direcionando esforços e recursos para promover a sustentabilidade e o bem-estar das comunidades.

2.1 AS CONCEPÇÕES SOBRE O ESTADO E A COMPREENSÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A conceituação do Estado na ciência política é abrangente e propensa a generalizações, englobando governos, estados-nação, regimes políticos e sistemas econômicos (FARAH, 2013). Na tradição anglo-saxã, o termo "governo" frequentemente refere-se à cúpula política e administrativa, não sendo restrito à ideia de Estado. Nessa perspectiva, há uma distinção entre os dois termos, com o governo entendido como a esfera política e administrativa do Estado. Já na

tradição europeia, o Estado é comumente identificado como o estado-nação, ou seja, o país em si. Além disso, expressões como "estado liberal" ou "estado burocrático" são usadas para descrever diferentes regimes políticos, assim como "estado capitalista" ou "estado socialista" incorporam os sistemas econômicos à semântica do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995). Essas perspectivas e conceitos diversos ampliam a compreensão do termo Estado, destacando sua complexidade e variedade de significados na ciência política (BRASIL; CAPELLA, 2016).

A evolução conceitual histórica em torno das percepções sobre o Estado pode ser entendida a partir do pensamento liberal. Um destacado pensador contratualista anglo-saxão, Thomas Hobbes (1588-1674), analisou as instituições políticas como resultado de acordos humanos e definiu o Estado como um pacto contratual. Conforme Hobbes (1964), os seres humanos viviam em um estado de natureza em que eram guiados por instintos e liberdades individuais, sem limites claros para satisfazer suas vontades. Para alterar essa realidade, seria necessário um poder coercitivo, denominado por ele como poder soberano - o poder estatal. Através desse poder, os indivíduos saíam do estado de natureza e entrariam em um estado civil, no qual, por meio da racionalidade, o bem comum seria alcançado de forma contratual.

O filósofo inglês John Locke (1632-1704) expandiu o pensamento iniciado por Hobbes. Para Locke (1994), a distinção entre o estado de natureza e o estado civil persiste, mas ele também introduziu a propriedade como um atributo fundamental. Nessa perspectiva, o Estado se torna um protetor da propriedade. Essa visão é compartilhada pelo filósofo iluminista Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Rousseau (1999) destaca que a propriedade privada é a origem das desigualdades sociais e da violência. Essa abordagem o torna crítico em relação aos pensadores anteriores, pois Rousseau não acreditava que o bem comum poderia ser alcançado coercitivamente, mas sim por meio de um contrato social. Nesse sentido, o Estado se legitima sem anular a soberania do povo.

A base do pacto estatal envolve duas concepções adicionais: sociedade política e sociedade civil. Conforme Fontes (2009), a sociedade política abrange as instituições que detêm o poder soberano, ou seja, os órgãos estatais, enquanto a sociedade civil representa a fundação da vida social. Isso implica em uma separação entre Estado e sociedade, onde a sociedade é considerada "natural" e o pacto estatal é visto como uma convenção a ser administrada. Dessa forma, a sociedade civil é percebida como o domínio da vida privada, enquanto a sociedade política é regida por imperativos distintos, como propriedade, segurança e ordem, que constituem a razão de Estado.

Conforme Fontes (2009), enquanto Hobbes defendia que a sociedade civil deveria ser subordinada ao Estado, detentor absoluto de todos os poderes, Locke modificou essa concepção ao

ressaltar que o Estado deveria proteger a propriedade e atender às demandas dos proprietários, indivíduos que compõem a sociedade civil. Essa perspectiva foi fortalecida pelos liberais políticos posteriores, que advogam pelo aprimoramento das instituições governamentais para garantir as exigências e necessidades dos proprietários de terra.

Marx e Engels (2007) criticam de maneira incisiva as concepções liberais que abordam a sociedade civil e o Estado. Para esses autores, a ideia de um "pacto" é equivocada, especialmente ao analisar o Estado capitalista, cuja função primordial é atender às necessidades das classes dominantes e garantir e legitimar seu poder de dominação. O Estado, segundo Marx e Engels, é um aparelho ideológico que preserva os interesses das classes dominantes, utilizando-se de formas de unificação interna por meio da imposição da violência ou do convencimento ideológico. Assim, não há uma separação efetiva entre Estado e sociedade; pelo contrário, o Estado é um produto da interação entre as classes sociais e encontra sua razão de existir nessa dinâmica. Conceber o Estado como uma entidade com lógica própria, distinta da vida social, fortalece ainda mais seu poder de dominação.

O filósofo Antonio Gramsci (1891-1937), seguidor do pensamento marxista, baseou-se nas críticas de Marx e Engels (2007), reformulando, no entanto, os conceitos. Gramsci (2005) propõe que a sociedade civil, por ele chamada de "aparelhos privados de hegemonia", refere-se a organismos políticos voluntários que não se caracterizam pelo uso da opressão. Dessa forma, Estado e sociedade civil são conceitos complementares, constituindo um todo conhecido como Estado Ampliado. Gramsci destaca a importância da atuação de diversos grupos sociais, como igrejas, escolas, sindicatos e outras instituições, no campo político, disputando espaço e exercendo poder ideológico sobre a sociedade como um todo.

À luz das diversas concepções em torno do conceito de Estado, Bresser-Pereira (2017) argumenta que o Estado é uma instituição cujas origens remontam aos impérios antigos, evoluindo por meio de transições à medida que as primeiras cidades-Estado surgiram na Itália no final da Idade Média. O Estado moderno, conforme delineado pelo autor, emergiu com a formação dos estados-nação e a Revolução Industrial, substituindo a antiga estrutura imperial. Nessa transição, a concepção do Estado moderno emergiu, marcada pela separação da sociedade civil em relação ao Estado, ao contrário do antigo Estado, onde todo o poder político estava concentrado em uma oligarquia representada por um monarca.

Conforme Silva e Silva (2016) destacam, a compreensão do Estado moderno fundamenta-se na combinação de elementos relacionados à nação e ao nacionalismo, resultando em uma

entidade com capacidade e personalidade jurídica. Essa perspectiva é corroborada por Rezek (2008), que descreve o Estado moderno como uma construção oriunda do direito internacional público, composto por três elementos interligados: uma base territorial, uma sociedade humana estabelecida nessa área e um tipo de governo que não está subordinado a qualquer autoridade externa.

A partir dessas abordagens, desenvolve-se uma compreensão mais profunda da relação entre Estado e sociedade dentro do contexto do Estado moderno. Bresser-Pereira (1995) argumenta que o Estado é uma parte integrante da sociedade, constituindo uma estrutura política e administrativa que se estende sobre ela, mas ao mesmo tempo, faz parte dela. O autor ressalta que os sistemas sociais geram excedentes a partir de uma sociedade dividida em classes, sendo que a classe dominante busca condições políticas para a apropriação desse excedente econômico. Esse processo leva à institucionalização de um estado-nação soberano e, como componente desse desenvolvimento, do Estado. Nesse cenário, a sociedade assume a natureza de uma nação soberana, organizando-se e estabelecendo uma interação entre a sociedade civil e o Estado.

A dinâmica entre a sociedade civil e o Estado pode provocar diversas análises. Evans (1993) promove uma reflexão significativa sobre o papel organizador do Estado na sociedade, sublinhando que ele pode ser tanto a origem de diversos problemas sociais quanto a resposta para conflitos preexistentes. Essa dualidade de funções confere ao Estado uma posição central nas transformações estruturais, podendo desencadear ações com impactos negativos ou positivos para a sociedade em sua totalidade.

Evans (1993) reconhece três concepções diferentes do Estado, fundamentadas em sua interação com a sociedade:

1. Estado Predatório: Nesta visão, o Estado é percebido como "predador", em que os agentes políticos buscam principalmente aumentar sua própria renda, tratando a sociedade como uma presa. Nesse cenário, o aparato estatal é controlado por indivíduos motivados por interesses pessoais, resultando na comercialização das funções administrativas e na ausência de coesão e autonomia interna.
2. Estado Desenvolvimentista: Nesta perspectiva, o Estado é percebido como um agente ativo na gestão e fomento da industrialização. Um Estado desenvolvimentista assume um papel coordenador e eficaz por meio de uma

burocracia meritocrática, implementando políticas públicas destinadas a abordar questões sociais.

3. Estado Intermediário: Essa perspectiva se posiciona entre o predatório e o desenvolvimentista, caracterizando-se como Estado intermediário. Aqui, práticas predatórias coexistem com certo grau de desenvolvimentismo, marcado por significativa industrialização e crescimento econômico. As políticas públicas, nesse cenário, atuam como "bolsões de eficiência", impulsionando o desenvolvimento econômico, mas mostram-se limitadas para provocar transformações mais abrangentes.

Essas três visões do Estado representam distintas formas de interação entre o poder estatal e a sociedade, abrangendo desde a busca de interesses pessoais até o envolvimento no desenvolvimento socioeconômico.

Com base nessas concepções sobre o Estado e sua atuação governamental, é possível direcionar a percepção e os objetivos das políticas públicas de acordo com a natureza da burocracia responsável por sua implementação. Para assegurar a eficácia das ações estatais, ou seja, das políticas públicas, é crucial que os atores políticos adotem práticas administrativas coesas, considerando os diversos contextos sociais em que estão inseridos e o bem-estar das populações (SILVA, 2023).

Nesse cenário, Moraes (2017) destaca que as políticas públicas transcenderam a mera aplicação do poder estatal em favor dos interesses coletivos. Segundo a autora, uma política pública reflete uma compreensão da realidade social, integrando ações para articular respostas aos problemas sociais. Isso pressupõe uma abordagem abrangente, considerando não apenas as necessidades imediatas, mas também as causas estruturais dos desafios enfrentados pela sociedade.

Portanto, uma política pública eficaz demanda uma compreensão aprofundada da realidade, envolvimento das partes interessadas, planejamento estratégico, alocação adequada de recursos e avaliação contínua dos resultados obtidos (FARIAS, 2020). A implementação de políticas públicas coesas e fundamentadas contribui significativamente para impulsionar o desenvolvimento social, combater desigualdades e aprimorar a qualidade de vida das pessoas (VALADARES, 2022).

Nesse cenário, é fundamental não encarar as políticas públicas como simples ferramentas técnicas e neutras desenvolvidas por especialistas. Pelo contrário, é necessário compreendê-las como representações da realidade, buscando uma compreensão profunda dos problemas sociais e

uma abordagem política adequada para suas soluções, resultando em intervenções sociais eficazes. O Estado, nesse contexto, deve reconhecer seu papel como condutor de ações que visam o bem-estar, a equidade e a justiça social. Assim, questões como o desenvolvimento sustentável serão abordadas de maneira crítica, com decisões direcionadas para a realidade coletiva (MORAIS, 2017).

Além disso, é essencial ressaltar que, ao revisitar a definição de políticas públicas de Gobert e Muller (1987) como o "Estado em ação" e considerar a perspectiva do Estado ampliado de Gramsci (2005), afasta-se da visão comum que atribui exclusivamente aos governos a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas. Enquanto Estado ampliado, além dos governos, também são considerados como partes dele a sociedade civil, os mercados e o terceiro setor. Dessa maneira, o Estado em ação, ou seja, as políticas públicas, surge e é concebido por meio da colaboração de todos os sistemas que compõem o Estado, emergindo assim da vida cotidiana e podendo ter tanto natureza governamental quanto não governamental.

Além disso, a compreensão das políticas públicas abrange não apenas sua natureza como ação voltada para a resolução de problemas sociais e a promoção do bem comum, mas também a omissão que ocorre quando essas questões são negligenciadas (MOREIRA; SANTOS, 2017). A perspectiva apresentada pelos autores permite entender que, se um governo deixa de cumprir suas responsabilidades em diferentes contextos sociais, isso também é considerado como uma forma de política pública. O mesmo se aplica aos demais sistemas que fazem parte do Estado - sociedade civil, mercados e terceiro setor - pois também desempenham um papel no fomento de políticas públicas. Por exemplo, se um cidadão se omite diante de uma situação de crime, deixando de tomar as medidas legais adequadas, ele também está contribuindo para a política pública por meio de sua omissão.

Dessa forma, compreendemos que o Estado desempenha um papel de grande relevância na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. As políticas públicas são instrumentos que direcionam a ação governamental, visando atender às necessidades e demandas da sociedade. Na próxima seção, examinaremos as políticas públicas de meio ambiente no contexto brasileiro, analisando a concepção dessas políticas e evidenciando a exploração intensiva dos recursos naturais, bem como as consequências socioambientais desse modelo econômico.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE E O CONTEXTO BRASILEIRO

Considerando o entendimento histórico estabelecido sobre a relação problemática entre o Estado brasileiro e o meio ambiente, as políticas ambientais no país foram predominantemente desenvolvidas em resposta às demandas e agendas internacionais de conservação que surgiram a partir dos anos 1970. Desse modo, a criação de instituições e legislações voltadas para essa causa teve lugar principalmente nas últimas quatro décadas do século XX (PECCATIELLO, 2011). No entanto, mesmo nas décadas de 1930 a 1960, quando ainda não havia políticas ambientais propriamente ditas no Brasil, algumas iniciativas setoriais foram implementadas para abordar questões ambientais, especialmente relacionadas à exploração dos recursos naturais (MOURA, 2016).

Peccatiello (2011) salienta que, entre as décadas de 1930 e 1960, diversas legislações foram implementadas para a gestão dos recursos naturais. Destacam-se, nesse contexto, o Código das Águas de 1934, o Código de Mineração de 1934, o Código Florestal de 1934, o Código de Pesca de 1938 e o Estatuto da Terra de 1964. Além disso, foram criadas agências setoriais, como o Ministério das Minas e Energia, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Adicionalmente, diversas áreas protegidas foram estabelecidas e delimitadas, a exemplo do Parque Nacional do Itatiaia em 1937, o Parque Nacional do Iguaçu em 1939, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos em 1939, a Floresta Nacional de Araripe-Apodi em 1946, o Parque Nacional do Araguaia em 1959, o Parque Nacional das Emas em 1961 e o Parque Nacional das Sete Quedas em 1961.

A partir da década de 1970, como resposta às pressões internacionais, foram criados os primeiros instrumentos para o desenvolvimento de políticas públicas ambientais no Brasil. Conforme informações disponíveis em Brasil (2020), ao longo do período de 1970 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram adotadas as seguintes medidas:

- Em 1973, através do decreto nº 73.030, instituiu-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA).
- Em 1976, por meio do decreto nº 77.386, definiu-se a estrutura básica da Superintendência da Borracha.
- Em 1981, mediante o decreto nº 86.028, foi estabelecida a Semana Nacional do Meio Ambiente em todo o Território Nacional. Simultaneamente, a Lei nº 6.938 dispôs

Ciências Sociais Aplicadas em Revista, v. 27, n. 47, p. 187-205, semestral, janeiro-junho, 2024.

sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus objetivos e mecanismos de formulação e implementação. O Art. 6º determinou a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), enquanto o Art. 7º deu origem ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

- Em 1985, por meio do decreto nº 91.145, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, estabelecendo disposições sobre a sua estrutura.

Essas representam as primeiras ações governamentais no Brasil que estabeleceram os fundamentos para a implementação de políticas públicas ambientais no país. Apesar do progresso institucional ao longo da história por meio de decretos, leis e portarias com foco ambiental, Wolff (2000) ressalta que a maioria dessas iniciativas frequentemente refletia uma abordagem predominantemente econômica. Em outras palavras, muitas vezes, essas políticas eram impulsionadas por interesses individuais em prol de minorias poderosas.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme ressaltado por Benjamin (2008), a negligência constitucional em relação à questão ambiental foi finalmente superada, conferindo especial atenção ao cuidado e à gestão dos recursos ambientais. O Art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece que "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, [Constituição Federal (1988)], p.131, 2016). Com isso, as políticas ambientais passaram a ter respaldo constitucional, orientando seu caráter para o bem-estar coletivo e a sustentabilidade.

Em 1992, o Brasil foi palco da importante conferência internacional organizada pela ONU - a Rio-92 - que resultou na criação de um documento fundamental contendo planos e medidas para alcançar a sustentabilidade global - a Agenda 21. De acordo com Peccatiello (2011), o Brasil se preparou para esse evento por meio da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), apresentando a posição brasileira em relação às questões ambientais. Para a autora, a importância desse evento no enfrentamento da crise ambiental é inquestionável. No entanto, também foi evidenciada a apropriação do conceito de desenvolvimento sustentável pela economia neoclássica, devido à influência dos interesses empresariais nas discussões. Assim, esse contexto ampliou a visibilidade e a abrangência das políticas públicas ambientais no país.

É fundamental destacar a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992 como um ponto significativo na trajetória das políticas públicas ambientais no Brasil. O MMA possui como missão primordial fomentar e articular políticas públicas ambientais em todo o território nacional. Por meio da interação entre os atores políticos e a sociedade, busca-se estabelecer os alicerces necessários para impulsionar o desenvolvimento sustentável do país (BRASIL, 2020). A presença e atuação contínuas do MMA desde a sua instituição até os dias atuais evidenciam a sua relevância como uma instituição pública encarregada da gestão, fiscalização, regulação e promoção das questões ambientais por meio de políticas públicas específicas para o meio ambiente.

Considerando a relevância das políticas públicas ambientais e sua formulação no contexto brasileiro, o processo de implementação dessas políticas é influenciado pela esfera de governança - federal, estadual ou municipal - e pelo perfil de atuação do estado na gestão. Esses procedimentos demandam uma grande responsabilidade, pois, segundo Capaverde-Jr *et al.* (2018), o Brasil abriga uma das biodiversidades mais diversas do mundo, com diferentes biomas, condições geomorfológicas e climáticas, resultando em conjuntos ecossistêmicos complexos e vastos. Ademais, a Floresta Amazônica, que abrange uma parcela significativa do território brasileiro, desempenha um papel crucial na estabilidade ambiental global, sendo a mais importante reserva de biodiversidade tropical do planeta. Essa realidade sublinha a importância do Brasil na preservação e conservação do meio ambiente em escala global.

Além disso, é essencial destacar a natureza reflexiva que permeia a condução das políticas públicas ambientais no contexto brasileiro. Salheb *et al.* (2009) ressaltam que, frequentemente, as políticas ambientais acabam fortalecendo o crescimento econômico com base em padrões de consumo e valores utilitaristas, que ainda estão associados ao uso predatório dos recursos naturais. Essa reflexão sublinha a importância de assegurar que os discursos sobre questões ambientais não sobreponham à efetiva mudança estrutural. É imperativo repensar constantemente as ações políticas do Estado diante das demandas ambientais, evitando favorecer padrões individuais em detrimento das necessidades coletivas e da sustentabilidade ambiental.

Os acontecimentos apresentados destacam a relação intrínseca entre o desenvolvimento sustentável, seus indicadores e as políticas públicas. Isso se deve ao fato de que, conforme observado, uma das abordagens mais abrangentes para lidar com as questões que envolvem as sociedades é por meio do impulso de políticas públicas, abrangendo tanto as preocupações relacionadas à sustentabilidade quanto as questões que impactam os indivíduos e o meio ambiente. Nesse cenário, os indicadores de sustentabilidade desempenham um papel essencial como

mecanismos de mensuração para avaliar os impactos e orientar a implementação de ações mitigadoras que contribuam para o desenvolvimento sustentável das comunidades. Assim, na próxima seção, essa interligação será explorada com mais profundidade.

4 SUSTENTABILIDADE: INTERLIGAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, INDICADORES E POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Chacon (2007) destaca a importância do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, especialmente em comunidades excluídas, sublinhando a necessidade de entender como esse conceito é incorporado nas políticas públicas. Conforme a autora, as políticas públicas e o meio ambiente são orientados por interesses e ideias que estabelecem os fundamentos para atingir o desenvolvimento sustentável. Essa relação nos conduz a uma compreensão dos impactos ambientais, das implicações e ameaças no contexto econômico, como a diminuição de renda e empregos, além de contemplar a consideração dos direitos éticos e do valor intrínseco de todas as formas de vida. Essa perspectiva reforça a abordagem socioambiental que surge ao integrar as políticas públicas com a busca pela sustentabilidade.

Na atual conjuntura, caracterizada por uma crise ecológica e social, os programas governamentais enfatizam o papel essencial do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, é observável que tais iniciativas frequentemente entram em conflito com os interesses do capital, os quais são frequentemente protegidos pelo próprio Estado, refletindo-se nas políticas públicas adotadas (CHACON, 2007). Isso ressalta que o discurso favorável ao desenvolvimento sustentável é influenciado pela perspectiva da economia ambiental, onde o meio ambiente é percebido como uma componente integrante da economia e de seus interesses, e não o contrário (OLIVEIRA, 2019).

A interação entre desenvolvimento sustentável e políticas públicas é de suma importância, refletindo-se no âmbito socioambiental (POLICARPO, 2019). Essa interconexão teve origem no despertar global para a problemática ambiental nas décadas de 1970, quando a consciência sobre a urgência dessa questão começou a se disseminar. Contudo, é fundamental destacar que essa interação pode ser comprometida por interesses predatórios que privilegiam a lógica do capital (KURSE, 2022). No contexto brasileiro, isso ficou evidente durante a formação das políticas ambientais. Apesar de contar com o respaldo da Constituição Federal de 1988 e de órgãos

importantes, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a atuação estatal para alcançar o desenvolvimento sustentável, em muitos casos, revela-se pouco eficaz ao atender aos verdadeiros interesses coletivos e ambientais. Essa situação coloca em dúvida a eficácia das políticas públicas ambientais, mesmo diante do arcabouço legal e das instituições existentes.

Os indicadores de sustentabilidade desempenham uma função fundamental nessa relação, pois, conforme observado por Silva Filho *et al.* (2019), são ferramentas apropriadas para impulsionar o progresso econômico alinhado com a preservação ambiental e a equidade social. Esses indicadores proporcionam uma mensuração dos níveis de desenvolvimento sustentável em diversos contextos. Como ressaltado pelos autores, a aplicação dessas ferramentas facilita etapas essenciais do processo de planejamento, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Isso contribui para aprimorar sua eficácia, orientando-as de maneira consistente em direção ao alcance do desenvolvimento sustentável. Esses instrumentos fornecem informações valiosas para orientar a tomada de decisões, monitorar os resultados obtidos e identificar eventuais ajustes necessários ao longo do caminho. Dessa forma, desempenham um papel estratégico na orientação das políticas públicas rumo à sustentabilidade (RABBANI *et al.*, 2021).

Portanto, segundo Guerra e Schmidt (2016), os indicadores de sustentabilidade desempenham um papel essencial na compreensão dos reflexos socioambientais nessa inter-relação e são fundamentais para perceber os verdadeiros impactos do desenvolvimento sustentável. Ao examinar o indicador da Pegada Ecológica, os autores constataram que, apesar dos esforços globais na promoção de políticas públicas ambientais em prol da sustentabilidade, a Pegada Ecológica global nas últimas décadas tem se mantido em níveis insuficientes e preocupantes.

Essa constatação suscita reflexões importantes que evidenciam o caráter predatório da inter-relação entre desenvolvimento sustentável e políticas públicas em nível mundial. Apesar dos esforços em prol da sustentabilidade, os resultados indicam que ainda estamos distantes de alcançar um desenvolvimento sustentável efetivo. Isso destaca a necessidade de uma revisão abrangente das políticas públicas, visando assegurar uma abordagem mais eficaz na promoção da sustentabilidade ambiental e social.

Isso destaca a relevância dos indicadores de sustentabilidade (BELLEN, 2004). Essas ferramentas desempenham uma função essencial ao revelar as contradições presentes nas políticas públicas de desenvolvimento sustentável. Além disso, têm o potencial de indicar novas direções para a transformação dos paradigmas socioambientais, especialmente quando respaldados por

ações governamentais de Estados comprometidos com valores coletivos e o bem-estar de todas as formas de vida (ROHAN; BRANCO; SOARES, 2018).

Ao utilizar indicadores de sustentabilidade, especialmente aqueles que abrangem a dimensão ambiental dos sistemas, torna-se viável identificar inconsistências nas atuais políticas públicas e orientar esforços para mudanças significativas. Esses indicadores desempenham um papel de alerta, sublinhando a necessidade de abordagens mais holísticas e conscientes, que contemplem não apenas o progresso econômico, mas também a preservação ambiental e o bem-estar social. Portanto, ao incorporar indicadores de sustentabilidade nas iniciativas governamentais, é possível fomentar uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos naturais, alinhando as políticas públicas à proteção do meio ambiente e ao bem comum.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, exploramos a relevância das políticas públicas no âmbito das questões ambientais, enfatizando a importância de uma articulação efetiva entre os sistemas econômicos e políticos. Ao longo de nossa análise, foram abordadas perspectivas sobre o papel do Estado, visando compreender como o "Estado em ação", ou seja, as políticas públicas, desempenham um papel significativo nos sistemas que compõem a sociedade.

Uma abordagem histórica das políticas públicas ambientais no Brasil revelou a intensa exploração dos recursos naturais e as consequências socioambientais do modelo econômico hegemônico. Assim, evidencia-se a necessidade de uma abordagem reflexiva na condução das políticas públicas ambientais no contexto brasileiro, pois é comum que tais políticas fortaleçam o crescimento econômico por meio de padrões de consumo e valores utilitaristas, perpetuando assim o uso espoliativo e irrestrito dos recursos naturais.

Diante dessa reflexão, é importante assegurar que os contextos relacionados às questões ambientais não se restrinjam apenas aos discursos "bem-intencionados" dos gestores públicos, mas se traduzam em mudanças estruturais efetivas. Isso requer uma constante revisão das ações políticas do Estado frente às demandas ambientais, evitando que padrões individuais sejam privilegiados em detrimento das necessidades coletivas e da sustentabilidade ambiental. Para isso, a participação da sociedade civil desempenha um papel fundamental, assegurando que as políticas públicas sirvam ao bem comum, e não sejam meramente instrumentos técnicos e neutros nas mãos de "especialistas".

A busca por mudanças estruturais demanda uma abordagem holística, na qual governos, sociedade civil, setor privado e demais atores relevantes trabalhem em conjunto, compartilhando responsabilidades e corroborando na construção de soluções sustentáveis. Pois, como visto na literatura, a concepção de “Estado ampliado” traz à tona a responsabilidade do exercício das políticas públicas para toda a sociedade, não restringindo-se somente aos entes governamentais. Somente assim será possível perpetuar uma abordagem mais abrangente e equilibrada, na qual as políticas públicas ambientais sejam verdadeiramente eficazes na preservação do meio ambiente e na promoção do bem-estar coletivo.

Ademais, a percepção da inter-relação entre o desenvolvimento sustentável, seus indicadores e as políticas públicas demonstrou-se essencial. Isso porque, a presença desses indicadores revela as contradições existentes nas políticas públicas de desenvolvimento sustentável, cumprindo um papel fundante na identificação de áreas que necessitam de atenção e mudança. Essas ferramentas têm o potencial de orientar novos itinerários para a transformação dos paradigmas socioambientais. Pois, quando respaldados por ações governamentais de Estados comprometidos com valores coletivos e o bem-estar de todas as formas de vida, eles se tornam poderosas ferramentas para impulsionar a adoção de políticas mais eficazes e promover a sustentabilidade em todos os níveis.

Diante da problemática e desafios ambientais globais que enfrentamos, é necessário reconhecer a importância das políticas públicas como ferramenta para a construção de um futuro mais sustentável. A articulação efetiva entre sistemas econômicos e políticos é essencial para enfrentar os problemas ambientais de forma integrada e garantir o devido equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental.

REFERENCIAS

ARAUJO, R. S. o discurso da política desenvolvimentista no brasil sob a prevalência do capital: o caso da UHE de Belo Monte. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2015.

BELLEN, H. M. V. Indicadores de sustentabilidade - um levantamento dos principais sistemas de avaliação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. II, n. 1, p. 1-14, 2004b.

BENJAMIN, A. H. V. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**. v. 19, n. 1, p. 37-80, 2008.

BRASIL. **Histórico Institucional**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/o-ministerio/historico-institucional>. Acesso em: 21 fev. 2020.

- BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995.
- CAPAVERTDE-JR, U. D. *et al.* Wild animals collected by the Independent Company of Environmental Police Monte Roraima in urban area of Boa Vista, Brazilian Amazon. **Biota Amazônia**. v. 8, n. 1, p. 43-48, 2018.
- CHACON, S. S. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. Trad. Knipel Moreira. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p. 106-156, 1993.
- FARAH, Marta F. S. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas**. In Marques, E. e Faria, C. A. P. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2013.
- FARIAS, P. A. **Sistematização do processo de Gerenciamento de Portfólio de Projetos de TI: estudo de caso em organização pública**. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil, 2020.
- FONTES, V. Sociedade civil. In: Pereira IB, Lima JCF (org.). **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica Joaquim Venâncio, 2009.
- GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; **Políticas públicas**. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. v. 10, n. 01, p. 47, 2007.
- GOLDMAN, P. Searching For History in Organizational Theory: Comment on Kieser. **Organization Science**. v. 5, n. 4, 1994.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel – notas sobre o Estado e a política. Vol. 2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GUERRA, J.; SCHMIDT, L. CONCRETIZAR O WISHPULL THINKING - DOS ODS À COP21. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 197-214, 2016.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994.

- KRUSE, B. C. **Desastres ambientais e a incapacidade de enfrentamento jurídico à dinâmica ambiental do capital no contexto brasileiro**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Brasil, 2022.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MORAIS, N. de. Quantas vozes compõem uma política?. In: CHACON, Ihvna; SKIBICK, Marcia; FREITAS, Isadora M. de (org.). **Gestão e Políticas Públicas no Brasil contemporâneo**. Sobral, CE: Edições UVA, p. 47-62, 2017.
- MOREIRA, J. A. R.; SANTOS, M. G. T. Função e Controle das Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito. **Revista Serviam Juris**, v. 1, n. 1, p. 73-95, 2017.
- MOURA, A. M. M. de. **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. 352 p.
- OLIVEIRA, L. D. Geopolítica Ambiental: A construção ideológica do Desenvolvimento Sustentável [1945-1992]. **Espaço e Economia**, n. 15, 2019.
- OLIVEIRA, S. P.; OLIVEIRA, G. B. Capitalismo e meio ambiente: uma equação possível?. **Revista Observatorio de las Ciencias Sociales en Iberoamérica**, v. 3, n. 18, p.141-156, 2022.
- PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, 2011.
- POLICARPO, M. A. **As inovações procuram a saída: perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina**. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2019.
- RABBANI, E. R. K.; LIMA, D. R. L.; CAVALCANTI, B. V. P.; SILVA, S. P. R. DA; ROCHA, E. V. O.; SILVA, M. C. DA C. Indicadores de sustentabilidade para avaliação e monitoramento da gestão de resíduos sólidos em Instituição de Ensino Superior de Pernambuco. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n.1, 2021.
- REZEK, F. **Direito Internacional Público**: Curso Complementar. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ROHAN, U.; BRANCO, R. R.; SOARES, C. A. P. Potencialidades e limitações dos instrumentos de mensuração da sustentabilidade. **Eng. Sanit. Ambient.**, v. 23, n. 5, p. 857-869, 2018.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. Vol. I, São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- SALHEB, G. J. M. *et al.* Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares. **Revista internacional de direito ambiental e políticas públicas**, n. 1. p. 5-27, 2009.
- SANTOS, A. P. P. **Políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento sustentável: uma avaliação da política de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) da Universidade Federal do Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil, 2022.
- SILVA, C. R. **Política Pública de demarcação das terras indígenas e a efetivação do direito fundamental dos povos indígenas**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

SILVA FILHO, J. A. *et al.* Aplicação da pegada ecológica como indicador de sustentabilidade para análise da geração de resíduos sólidos urbanos. **Acta Biológica Catarinense**, v. 6, n. 3, p. 5-13, 2019.

SILVA, M. V. V. da; SILVA, J. E. da. A tentativa de compreensão do Estado moderno levando em conta os conceitos de povo, soberania e democracia para Jerfferson e Rousseau. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**, v. 2, n. 2, p. 102-115, 2016.

VALADARES, L. F. **Desenho e implementação de políticas públicas: desigualdade e equidade nas políticas de educação e saúde**. Tese (Doutorado em Administração Pública). Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2022.

WOLFF, S. **Legalização Ambiental Brasileira: grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2000.