

## *Desenvolvimento, meio ambiente e políticas públicas*

---

**Leila da Costa Ferreira**  
Universidade Estadual de Campinas

---

### **Resumo**

Este artigo resume alguns dos processos sociais e econômicos que caracterizam a importância da questão ambiental no Brasil.

**Palavras-chave:** meio ambiente, urbanização, políticas públicas

### **Abstract**

This article summarizes some of the social and economic processes that mark the importance of the environmental issue in Brazil.

**Keywords:** environment, urbanization, public policy

Apoiado num conjunto bastante amplo de trabalhos realizados nos últimos dez anos, Hirschman (1986) apontou que, no bojo da recente situação de profunda crise da América Latina, “deveria ser de fato uma revelação surpreendente para a maioria dos leitores dos relatórios correntes sobre o continente, o fato deste ter tido (depois da II Guerra) seus ‘anos gloriosos’”, ou seja, um período relativamente longo de elevadas taxas de urbanização e industrialização sem precedentes, de mudanças nas estruturas demográficas, sociais e ocupacionais e, inclusive, de melhorias no desempenho de alguns indicadores sociais globais, cuja contrapartida foi, em muitos dos países da área, o crescente endividamento externo e a ocorrência de ciclos autoritários.

Como mostram diversos trabalhos na área, o Brasil – com reservas, especificidades e perversidades do caso – não constitui uma exceção (FARIA, 1983, 1988 e 1991). Entre 1945 e 1980, a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu profundas transformações estruturais. Ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbano-industrial.

### **Urbanização e desenvolvimento**

Essas transformações e esse dinamismo, bem como suas peculiaridades perversas, manifestaram-se de forma notável na estruturação do espaço urbano.

Do ponto de vista ecológico e demográfico, os dados disponíveis atestam a velocidade, extensão e profundidade dessas mudanças no que se refere ao processo de urbanização. Alimentadas, pelo menos até o final da década de 1960, por elevadas taxas de crescimento vegetativo e durante todo o período por crescentes fluxos migratórios do campo para a cidade, a população urbana que em 1950 mal atingia a cifra de 18 milhões de habitantes – 36% da população total –, em 1980 atinge 80 milhões – mais de 50% da população total (IBGE, 1980).

O processo de urbanização brasileiro apresenta, segundo Faria (1991), uma dupla caracterização: por um lado, concentra grandes contingentes populacionais – em termos de tamanho absoluto – em um número reduzido de áreas metropolitanas e grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e outras áreas metropolitanas, e capitais regionais; por outro lado, alimenta o crescimento da população urbana de um grande e crescente número de cidades de diferentes tamanhos, que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social entre o campo e a cidade, e entre as cidades.

Disso vem resultando um sistema urbano dinâmico e crescentemente integrado sob o comando funcional das áreas metropolitanas nacionais de São Paulo e Rio de Janeiro. Neste sistema, em trinta anos, surgiram 386 novas cidades com mais de 20.000 habitantes.

Essas características deixam entrever a complexidade dos processos subjacentes à transformação social e ambiental. Os processos ocupacionais e sociais que tiveram lugar associados a essa urbanização vigorosa deixam de confirmar tanto as hipóteses da *overurbanization*, como aquelas da teoria da modernização e dos estágios lineares de desenvolvimento.

Segundo trabalhos realizados (KOWARICK, 1974; SINGER, 1978; OLIVEIRA, 1984), esses processos produziram resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional urbana.

Com as variações cíclicas que lhe são intrínsecas, a expansão capitalista no Brasil – ao contrário do que fora previsto pela hipótese da *overurbanization* – teve força dinâmica suficiente para criar um volume considerável de novos empregos na indústria de transformação, nos transportes, na produção de energia e em outras atividades correlatas, na construção civil, nas telecomunicações e no comércio moderno, nos serviços de intermediação financeira e de apoio às atividades produtivas, desenvolvendo as ocupações modernas e diferenciando a estrutura social urbana.

Contudo, esse dinamismo foi aliado às características do modelo de desenvolvimento com exclusão, que expandiu-se e acentuou no mundo urbano brasileiro o contingente de subempregados, expostos às incertezas de um mercado de trabalho dinâmico e instável.

Desse duplo processo resultou uma estrutura social urbana, ao mesmo tempo diferenciada e segmentada, qual seja, estratos ocupacionais de rendas muito elevadas, que embora numericamente reduzidos dispõem de grande poder de compra e influência política e social, e a massa de subempregados pobres.

No final dos anos 1980, o sistema urbano e as cidades brasileiras, do ponto de vista de sua organização espacial, expressam esse processo contraditório. Dentro das cidades – e quanto mais complexa for sua estrutura ocupacional e social – acentuou-se a segregação espacial e generalizou-se a existência de periferias urbanas, antes triste privilégio dos grandes centros.

Todo esse processo não poderia ter ocorrido sem que grandes deslocamentos espaciais de população tivessem acontecido e sem que houvesse importante mobilidade estrutural. Houve deslocamento do campo para a cidade, das cidades pequenas para as cidades grandes e de todos os lados para as áreas metropolitanas de maior porte.

Em resumo, a sociedade urbana brasileira resultante do processo de crescimento, urbanização e mudança dos últimos 30 anos apresenta-se estrutural-

mente como uma sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual.

Também no Brasil, o desenvolvimento do mercado de consumo individual e da oferta de bens e serviços de consumo coletivo constitui a outra face da sociedade urbana. A expansão desse mercado esteve na base do processo de crescimento da economia brasileira, disseminando-se os padrões ideais de comportamentos típicos da classe média consumidora. Nesse processo vem desempenhando papel importante a notável expansão dos meios de comunicação de massa (ORTIZ, 1988) – em especial, do rádio e da TV, que têm influenciado decisivamente na transformação do universo cultural nessa direção.

No que diz respeito ao consumo coletivo, desenvolveu-se a oferta desses bens por parte do Estado, em seus diferentes níveis de governo. Essa expansão, contudo, não só se deu de forma bastante desigual entre os vários setores como produziu-se através de formas muito diferentes, dependendo de modalidades várias de financiamento e de articulações diversas entre o setor público e o setor privado.

Além disso, o esquema adotado de articulação entre os setores público e privado produziu, em alguns casos, grandes distorções na oferta dos serviços, permitidas pela falta de controle democrático. No setor saúde, por exemplo, incentivou-se a expansão dos serviços de medicina curativa, com propensão ao uso de alta tecnologia e da medicina hospitalar, em detrimento das ações básicas de medicina preventiva. No setor previdenciário, o clientelismo político e a ineficiência administrativa prevaleceram. Na educação, houve expansão quantitativa com queda de qualidade. Na habitação, no transporte coletivo de massa e no saneamento básico, os avanços foram ainda menos significativos (FARIA, 1988; JACOBI, 1989).

### **Desenvolvimento, urbanização e meio ambiente**

Neste sentido, as cidades brasileiras sofrem simultaneamente os problemas dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Isso é mais especificamente perceptível no caso da maior metrópole, São Paulo (HOGAN, 1992): industrialização dispersa, poluição do ar e da água, agravamento dos problemas respiratórios e intestinais. Com o descompasso entre o crescimento da cidade e a infra-estrutura sanitária, os problemas seculares de saúde não foram resolvidos. Ao contrário, eles encontraram novas fontes de propagação no meio urbano industrial. De fato, os problemas ambientais das cidades modernas são combinados com aqueles do subdesenvolvimento. A partir do relatório Meadows (1973) foi possível reconhecer que o desperdício e a poluição deixaram de representar apenas um problema referente às condições de vida e de consumo das populações humanas, mas que diz respeito à própria base de reprodução da esfera produtiva.

Sem qualquer penetração junto ao Estado, ao empresariado, no âmbito de outros movimentos sociais, outros foros de participação política ou instâncias significativas de decisão, os ecologistas radicais apontavam como alternativa para a saturação ecossistêmica global um tipo de ação política capaz de responder a simultâneas orientações, no sentido da apropriação dos recursos naturais, das tecnologias brandas, buscando a autonomia no eixo da economia, da ciência e da vida cotidiana (ILICH, 1976; GORZ, 1976; DUPUY, 1980; ROSZAK, 1985)

Somente a partir do Relatório Brundtland (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987) o debate em torno do campo de relações estabelecidas entre estilos de desenvolvimento e qualidade dos sistemas naturais demonstra alguns sinais de que alcançou um novo patamar. Independente de seu conteúdo ou dos posicionamentos políticos que coloca, o esforço da Comissão Mundial de Meio Ambiente das Nações Unidas expressa o resultado de uma nova tendência. Depois de vinte anos de discussões e mobilização política, a questão ambiental é introduzida nos debates sobre política econômica, relações internacionais e outros circuitos de difícil penetração.

No que diz respeito à América Latina e ao Caribe, essa tendência se repete. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) trouxeram o debate internacional para a perspectiva regional, apontando as peculiaridades e dificuldades de compatibilização das políticas ambientais e dos programas de desenvolvimento em países do Terceiro Mundo. Diz o documento:

"O desafio é elaborar uma estratégia de desenvolvimento que leve em consideração o vínculo entre pobreza e desenvolvimento. Na nossa região (...) a pobreza é causa e efeito da deterioração ambiental. Os anos 80 representaram para a região uma 'década perdida', pois em um número considerável de nossos países a receita se reduziu a níveis de uma, duas e até três décadas atrás. Nesse contexto, a recuperação do crescimento e do desenvolvimento é uma condição necessária que deve ser atendida para fazer frente a problemas ambientais prementes" (PNUD; BID, 1991).

Os parâmetros do debate ambiental brasileiro mudaram em 1990; já não se fala mais de proteção ambiental independente do desenvolvimento econômico, sendo o eixo estruturador do debate a preocupação em como atingir um novo estilo de desenvolvimento que interiorize a proteção ambiental.

Independente do fato de que alguns setores (majoritários) usem a expressão *desenvolvimento sustentável* e outros rejeitem-na, todos concordam que o Brasil precisa crescer. Desse modo, esboça-se uma outra perspectiva no debate, sobre quais atores seriam os principais responsáveis pela busca de um estilo de desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente sustentável: os atores estatais, a sociedade civil, o mercado?

No contexto nacional deve-se levar em conta a defasagem entre os níveis do discurso, dos comportamentos individuais e institucionais e o da política pública.

A importância da questão ambiental, em sua diversidade de aspectos e opiniões, está hoje bem estabelecida ao nível do discurso, nos formadores de opinião e no conjunto da população que se considera bem informada; onde se destaca que a grande maioria é favorável a uma relação equilibrada entre desenvolvimento e meio ambiente (CIMA, 1991).

A pesquisa nacional "O que o brasileiro pensa da ecologia" realizada pelo IBOPE (ver encarte *Tendências* deste número), demonstra que 59% dos entrevistados discorda totalmente de estarem dispostos a conviver com poluição, mesmo se isto trazer mais empregos. Além disso, 57% dos entrevistados discordam totalmente que o conforto que o progresso traz para as pessoas seja mais importante do que preservar a natureza. Salienta-se ainda que mais de 50% dos entrevistados não acreditam que a questão ambiental seja uma moda passageira.

Entretanto, mais de 50% dos entrevistados acreditam que não podem fazer muito para ajudar a preservar o meio ambiente, demonstrando que a questão ambiental no Brasil ainda encontra-se defasada entre a retórica e a nossa realidade cotidiana.

A importância discursiva da questão ambiental traduziu-se numa legislação comparativamente avançada, porém os comportamentos individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente no discurso.

De certa forma, o mesmo acontece com muitas das entidades do ambientalismo, que em sua prática organizativa não revelam abertura e capacidade suficientes para viabilizar os compromissos assumidos discursivamente, como critérios de eficiência energética, reciclagem de materiais, redução do consumo suntuoso e participação em tarefas de limpeza ambiental (VIOLA, 1992).

As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório, onde, por um lado, as políticas públicas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país mas, por outro, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental (FERREIRA, 1992).

Há, no Brasil, uma grande diferença entre a realidade e a retórica traduzida numa legislação ambiental que acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados. Entretanto, as condições de real aplicação são ainda extremamente restritas.

As características da conjuntura internacional (a supervisão da ordem internacional por parte dos países centrais, através de severas políticas de regulação e homogeneização) não permitem imaginar saídas para o impasse do modelo de desenvolvimento fora de propostas de grande legitimidade internacional (FERREIRA, 1993).

Diante do processo de globalização da economia (IANNI, 1992) e mundialização da cultura (ORTIZ, 1992), a aplicação de modelos de desenvolvimento baseados em indicadores agregados e homogeneizantes representa uma perspectiva inquietante, se levarmos em conta os limites físicos da biosfera. Somente novas categorias analíticas ajustadas a um novo acordo social permitiriam visualizar saídas para o impasse atual.

Paeheke (1989) ressalta a importância do ambientalismo como uma alternativa ao neoconservadorismo e às políticas tradicionais de esquerda.

Este enfoque dá ênfase ao ambientalismo como movimento histórico (PAEHEKE, 1989; MACCORMICK, 1989; LESTER, 1989; TOURAINÉ, 1984) e parte da contextualização de que as organizações não governamentais dedicadas à proteção ambiental são parte de um movimento mais amplo que inclui outros movimentos sociais caracterizados por outros objetivos, mas que incorporam a dimensão ambiental: setores do empresariado cujos sistemas produtivos preenchem em medida significativa o critério da sustentabilidade; setores da estrutura estatal (particularmente das agências de meio ambiente) que consideram a proteção ambiental como uma dimensão fundamental da ação de governo; agências intergovernamentais orientadas pela sustentabilidade; e grupos e instituições científicas cujo esforço de pesquisa coloca-se no rumo da sustentabilidade.

Neste sentido, um parágrafo apenas seria suficiente para conter o campo hipotético que norteou o presente artigo.

Apesar das políticas ambientais formuladas e implementadas no país restringirem-se, na maior parte das vezes, aos aspectos preservacionistas da questão ambiental, localizarem-se nas áreas mais degradadas do país, e estarem totalmente desvinculadas das demais políticas governamentais, estes atores estatais serão fundamentais para as possibilidades de implementação de um novo estilo de desenvolvimento.

Entretanto, a incerteza quanto ao resultado das disputas dos diversos atores em duelo na cena ambiental complementa-se em seu oposto: a convicção que ainda estamos construindo uma sociedade democrática.

Um contexto político como o brasileiro recomenda muito cuidado com "as certezas", mas é possível identificar sinais de preocupação com a cena ambiental.

O campo de interesse pró-ambiental adquiriu uma enorme complexidade nos últimos anos e exige uma combinação capaz de tornar produtiva a coexistência de conservacionistas, movimentos sociais e outros atores envolvidos com a problemática, de maneira que potenciais aliados não se anulem na prática ou sejam compelidos a ações meramente corporativistas.

O primeiro desafio seria atrair a capacidade militante dos ecologistas para a compreensão de que a mobilização política agora é mais ampla e abrange escolhas políticas e sociais para o país. Sua participação neste sentido é fundamental porque traz para os movimentos sociais clássicos, questionamentos que caminharam juntos com o crescimento do ambientalismo e que significam, na essência, um pleito de mudança no estilo de desenvolvimento e uma semente de práticas políticas alternativas.

O segundo desafio seria para alguns setores dos movimentos sociais, aceitar uma ampliação de horizontes e parceiros na busca de equidade e justiça, o que significa abrir-se realmente, para debater novos conceitos, abordagens, metodologias e discursos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CIMA. *Subsídios técnicos ao relatório oficial do Brasil à CNUMAD*. Brasília, 1991.

DUPUY, J. P. *Introdução à crítica da ecologia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FARIA, V. E. Desenvolvimento, urbanização e mudança da estrutura de emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: ALMEIDA; SORJ (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais e consolidação democrática no Brasil*. Trabalho apresentado no seminário de políticas públicas. Recife, 1988.

\_\_\_\_\_. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 29, 1991.



FERREIRA, L. C. *Estado e ecologia: novos dilemas e desafios*. Tese de Doutorado, IFCH – UNICAMP, Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_. *Os fantasmas do vale. Ambiente e cidadania*. Campinas: Ed. Unicamp, 1993.

GORZ, A. *Ecologia e política*. Lisboa: Ed. Notícias, 1976.

HIRSCHMAN, A. *The political economy of latin american development*. Work paper presented at the XIII Congress of the Latin American Studies Association. Boston, 1986.

HOGAN, D. J. The impact of population growth on the physical environment. *European journal of population*, v. 8, n. 2, p.109-123, 1992.

IANNI, O. *A sociedade global*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IBGE. Censo Demográfico, 1980.

ILICH, I. *A convivencialidade*. Lisboa: Publicações Europa/América, 1976.

JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.

KOWARICK, L. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

LESTER, J. (ed.). *Environmental politics and policy. Theories and evidence*. Durham: Duke University Press, 1989.

MACCORMICK, J. *Reclaiming paradise. The global environmental movement*. Bloomington: Indiana University Press, 1989.

MEADOWS, D. *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

OLIVEIRA, F. *A economia de dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

ORTIZ, R. *Moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Cultura e modernidade*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

PAEHEKE, R. *Environmentalism and the future of progressive politics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

PNUD; BID. *Nossa própria agenda*. São Paulo: Linha Gráfica, 1991.

ROSZAK, T. *Hacia un nuevo paradigma ecológico*. Barcelona: Ed. Kairos, 1985.

SINGER, P. *A economia política da urbanização*. São Paulo: Vozes, 1978.

TOURAINÉ, A. *Le retour de l'acteur*. Paris: Fayard, 1984.

VIOLA, E. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991. In: HOGAN, D. (org.). *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas: Unicamp, 1992.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.