

POLÍTICA AMBIENTAL PARA QUEM?

LEANDRO DE CASTRO SIQUEIRA¹

1 Introdução

Já na década de 1960, Hardin (1968) alertava para a necessidade de resguardar o meio ambiente das agressões promovidas pela satisfação dos desejos individuais em detrimento do direito da sociedade a bens coletivos como o ar e a água. A crescente deterioração ambiental e o esgotamento dos recursos do planeta passaram a se tornar cada vez mais presentes como preocupação por parte de vários segmentos sociais. A idéia de que era necessário um desenvolvimento que considerasse a conservação ambiental vinha evoluindo, tendo sido assunto de várias conferências e documentos internacionais (SIQUEIRA, 2002). A publicação de *Nosso Futuro Comum*, em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland, fez com que o conceito *desenvolvimento sustentável* fosse disseminado nas discussões públicas e políticas sobre questões ambientais. Naquele documento, o desenvolvimento sustentável foi definido como “aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988). Já Hezri e Hasan (2006), recentemente, definiram-no como um desenvolvimento em que não se reduz a utilidade do patrimônio natural. Esse desenvolvimento conceitual progressivo ocorre em função de ser recomendado (UNESCO, 1999) que as noções e definições de desenvolvimento sustentável evoluam em relação às mudanças de exigências e possibilidades, sempre levando em consideração a proteção ao meio ambiente juntamente com a necessidade de desenvolvimento social, isto é, de melhor condição de vida para todos.

A Agenda 21 foi um documento produzido a partir da Conferência do Rio, em 1992, e tinha como objetivo tornar-se um programa de ação para estimular que práticas sustentáveis de desenvolvimento fossem traduzidas em políticas públicas. Segundo aquele documento, políticas ambientais são objetivos de ação governamental orientados ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente (CNUMAD, 1995). Para que se realizem tais objetivos, mecanismos de gestão e instrumentos legais são produzidos para guiar o planejamento e o procedimento dos agentes públicos e privados.

A formulação e a implementação de políticas ambientais dependem de uma cadeia de agentes sociais, cujos elos vão desde o Estado e os agentes públicos, a academia e os

¹Mestre em Ecologia pela Universidade de Brasília – UnB

Autor para correspondência: Leandro de Castro Siqueira, ECOCâmara, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, térreo, CEP 70.160-900, Brasília - DF, Brasil. E-mail: leandro.siqueira@camara.gov.br

Recebido: 1/8/2006. Aceito: 2/8/2007.

cientistas, os setores econômicos, os meios de comunicação até a sociedade civil organizada e a população em geral. Todos os segmentos sociais têm interesse em que as políticas ambientais sejam formuladas e executadas de forma a refletir o máximo possível as suas pretensões. Isso seria capaz de possibilitar um gasto mais eficiente do dinheiro público, a satisfação da população com o desempenho dos agentes governamentais, a efetiva proteção ambiental, o desenvolvimento social e econômico sustentável. Entretanto, esses programas nem sempre estão de acordo com os anseios e os interesses da população a que se destinam, criando contradições entre os objetivos do formulador, o efeito real e o efeito percebido. Tais conflitos prejudicam tanto a eficácia quanto o alcance das políticas públicas, com o conseqüente desperdício de tempo, recursos humanos e financeiros.

Seria admissível cogitar que as dificuldades em fazer com que as políticas formuladas tornem-se realidade ocorram devido aos conflitos de interesse que, naturalmente, existem entre as partes envolvidas. Apesar da importância dos conflitos, as razões vão além, passando por questões históricas, políticas, econômicas, culturais, éticas, sociais e psicológicas.

A primeira razão a ser considerada é a longa tradição dos processos decisórios não-participativos, ainda baseados em um relacionamento vertical entre os setores envolvidos. Seu processo de transformação em práticas inclusivas de deliberação ainda está longe de se tornar comum (HOLMES; SCOONES, 2000). Embora se considere que tanto os objetivos como os meios para se conseguir um desenvolvimento sustentável sejam as pessoas (UNCHS, 2000), as prioridades ambientais e os seus conceitos associados costumam ser desenvolvidos de forma tecnocrática, sem que seja travado um genuíno diálogo com o público em geral, levando em consideração as suas expectativas e aspirações (MACNAGHTEN, 2003).

Quando existem, as formas convencionais de participação direta proporcionadas aos cidadãos são marcadas por ocorrerem em fases tardias do processo de decisão. As audiências públicas, exigidas pela legislação como uma etapa do processo de licenciamento a empreendimentos que gerem impactos no meio ambiente, propõem-se a ser um espaço democrático para o debate e a troca de idéias entre os diferentes setores da sociedade. Entretanto, na realidade, costumam ser essencialmente expositivas, apresentando aos interessados informações muitas vezes complexas, que não são apreendidas no pouco tempo disponível (VASCONCELOS, 2001). Além disso, o debate é considerado insuficiente, e as reflexões e idéias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas ambientais, tornando esse modo de participação popular meramente uma formalidade legal, cuja importância passa a ser apenas constar no processo de licenciamento.

Cabe ressaltar que a representação popular em audiências públicas, no acompanhamento da definição e na fiscalização de políticas ambientais também é um assunto discutível. Holmes e Scoones (2000) destacam que costumam permanecer obscuros os procedimentos de inclusão e de exclusão nos processos participativos, o que reflete as relações de poder dentro da sociedade. Organizações civis declaram-se representantes de segmentos da população, principalmente dos grupos sociais considerados marginalizados dos centros de poder político e das instituições representativas tradicionais. Entretanto, sua representatividade carece de mecanismos eleitorais que as legitimem (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2005). Le Prestre (2000) salienta que a pressão desses grupos sobre a ação

governamental ocorre principalmente em países periféricos, onde as instituições são precárias. Essa discussão torna-se extremamente relevante em um país como o Brasil, onde no período de ditadura militar foram desarticulados os movimentos populares. Após a redemocratização do país, alguns segmentos sociais passaram a se organizar mais consistentemente, mas ainda resta uma multidão sem voz nos processos políticos devido à falta de tradição da participação popular. Será que a vontade da maioria dos cidadãos realmente está sendo representada por essas organizações? Será que os órgãos democraticamente eleitos para tomar decisões devem ser substituídos total ou parcialmente por comitês populares?

Aqueles que são ativos e tomam parte no processo de decisão, que empregam seu tempo e energia, geralmente, não representam amplamente a sociedade (MILBRATH, 1981). A massa de pessoas atingidas pela política pública fica à margem do processo, tanto por incapacidade de participar quanto por falta de interesse em manifestar uma cidadania ativa. Olson (1999) analisa o problema da participação popular em assuntos coletivos, e afirma que os interesses de grupos pequenos podem ter mais peso no desenvolvimento de políticas públicas devido à maior eficácia desses grupos em fazer pressão e em impor as suas agendas. Em linhas gerais, Olson diz que, em relação a bens coletivos, como é o caso nas questões ambientais, os benefícios são divididos por toda a população, enquanto o custo relativo ao envolvimento no processo de participação é somente do indivíduo que participa. Dessa forma, para um indivíduo que age de forma racional e em interesse próprio, há mais vantagens em deixar que outros arquem com os custos da discussão, acompanhamento e controle das políticas públicas ambientais, esperando pelos benefícios que advierem, que serão difusos e coletivos. Entretanto, é exatamente essa lacuna na participação popular que proporciona a efetividade da ação de grupos específicos cujas reivindicações nem sempre estão em concordância com as da maioria da sociedade. Esses grupos aproveitam-se das oportunidades disponíveis para empregar legitimamente formas de pressão sobre os órgãos formuladores e implementadores de políticas públicas, fazendo prevalecer os seus objetivos.

Ferramentas de educação ambiental são usadas com o objetivo de aumentar o interesse popular nas questões ambientais e de conseguir a incorporação de práticas ambientalmente corretas no cotidiano da sociedade. Entretanto, é comum que se empreguem tais ferramentas apenas para fornecer informações sobre assuntos relativos ao meio ambiente. Esse tipo de informação realmente conseguiu incorporar o tema sustentabilidade de modo intenso nos discursos de governos, organizações não-governamentais, empresas e população em geral (ADGER et al., 2001). Todavia, apesar da retórica da sustentabilidade, não há evidências de que uma mudança de comportamento ampla tenha sido conseguida. A razão disso talvez seja porque retórica e apelos generalizados atuam distanciando o público da participação em ações práticas em favor do meio ambiente, já que as informações ambientais apresentadas são incorporadas na consciência discursiva do indivíduo, mas não no seu modo de vida (MYERS; MACNAGHTEN, 1998). A possibilidade de mudança comportamental ocorre quando o indivíduo faz conexões entre a informação fornecida sobre os problemas ambientais gerais e os impactos de suas práticas e hábitos diários, usando a sua própria experiência para discutir os padrões de produção e consumo (HOBSON, 2003).

Outros fatores contribuem para que a sociedade, de modo geral, tenha pouca preocupação em exibir um comportamento ambientalmente responsável ou apropriado. Essa

apatia, com baixa disposição em refletir sobre hábitos, falta de interesse no engajamento político em geral, e na participação em ações coletivas ambientais especificamente, pode ser creditada a vários fatores. Macnaghten (2003) cita a falta de confiança nos governos e em outras instituições, a incompatibilidade entre a escala temporal do processo político e a do processo ambiental, e o reconhecimento, pelas pessoas, de que assuntos ambientais são mais complexos e incertos do que o considerado anteriormente. Também é importante a noção de falta de eficácia do comportamento individual para a solução de um problema global (TANNER, 1999). O conceito de problema global parece distante, abstrato e grande demais para que as pessoas possam tomar uma atitude que vá produzir algum resultado prático, gerando apatia e resignação. Como o problema é percebido como algo externo, alheio à vida diária, fica mais fácil desligar-se dele.

O descrédito do governo e dos serviços públicos é citado como uma importante barreira que dificulta o comprometimento individual e o interesse na participação, na discussão e no acompanhamento das políticas ambientais. Essa falta de confiança tem suas raízes não só na percepção da ineficiência dos serviços prestados por algumas instituições públicas, onde a insatisfação é transferida para o governo como um todo, mas também na falta de popularidade do governo em geral, do Congresso, de determinados partidos que estão no poder, e de parlamentares em geral (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005; VAN DE WALLE; BOUCKAERT, 2003; CHANLEY; RUDOLPH; RAHN, 2000; THOMAS, 1998; FREWER et al., 1996; FRANKLIN; VAN DER EIJK; MARSH, 1995). A falta de confiança também se manifesta em relação a instituições não-governamentais. Soberón (2004) afirma que a confiança nelas depende da percepção pública de sua neutralidade, e a principal forma de se conseguir uma confiança no longo prazo é ser agressivamente transparente.

Em um estudo de análise dos discursos em relação ao meio ambiente, Adger, Benjaminsen, Brown e Svarstad (2001) concluem que as discrepâncias entre a extrema simplificação dos problemas ambientais apresentados ao público e a diversidade de situações que são encontradas em contextos locais também contribuem para a falta de interesse político pelas questões ambientais. Alertas alarmistas em relação a mudanças ambientais geralmente não se concretizam na observação do público, em razão de serem muito sutis ou de acontecerem em períodos longos demais, conferindo descrédito de forma generalizada a informações sobre riscos e alterações ambientais. Ao lado de manifestações excessivamente técnicas para serem entendidas e de retóricas extremamente populistas, que não induzem a considerações mais profundas sobre os procedimentos individuais e coletivos, essas discrepâncias tiram o mérito das comunicações sobre os assuntos ambientais, que passam a ser percebidas como carentes de coerência.

2 A importância da percepção ambiental

Um tópico de grande peso na compreensão do interesse popular na questão ambiental é a relação da sociedade com os problemas ambientais. Hagman e Andréasson (s.d.) consideram que, na sociedade atual, o foco da atenção mudou da produção e da distribuição da riqueza para a eliminação e a distribuição dos riscos, gerados como conseqüências indesejadas da produção de riquezas. Os riscos ambientais seriam os mais típicos riscos modernos.

Os estudos da percepção dos problemas ambientais e da sua influência nas questões de sustentabilidade ambiental têm recebido um crescente interesse no meio acadêmico e político. Swedlow (2002) afirma que a análise cultural permite deduzir quais os problemas são mais salientes e quais soluções são mais facilmente executáveis. Nesse sentido, Markus (2005) defende os modelos psicossociológicos de comportamento, integrados a abordagens de outros campos da ciência, como ferramentas poderosas. Além dos processos mentais envolvidos quando essas representações mentais são expressas, fatores como valores, crenças, relações de poder e confiança devem ser analisados (SJÖBERG, 1998; NISBETT; WILSON, 1977).

A incorporação cada vez maior da ética individualista no modo de vida das pessoas faz com que os riscos ambientais só passem a se tornar preocupações quando confrontam diretamente o indivíduo ou a sua família, principalmente no presente, mas também em um futuro próximo. Bickerstaff e Walker (2001) encontraram em seu estudo que os impactos sobre a saúde são a fonte mais importante para a percepção de riscos ambientais, e que tal percepção é modificada e suplementada por conversas com indivíduos próximos, principalmente no extrato socioeconômico mais baixo, embora questões como o impacto direto na condição financeira ou no valor da propriedade individual também sejam bastante relevantes.

Outra forte influência na percepção dos problemas ambientais é exercida pelas normas sociais. Segundo Ostrom (2000), a teoria evolucionária e resultados de pesquisas recentes sustentam que os seres humanos herdaram uma forte propensão para adotar percepções comuns na sociedade em que vivem. Portanto, potenciais perigos ambientais em alguns casos podem ser vistos como socialmente aceitáveis, e, assim, não haverá ressonância social para que sejam considerados prioritários pelas políticas públicas.

Os riscos são percebidos e interpretados de forma diferente não só pelos diversos grupos sociais, como cientistas, profissionais, administradores, público em geral e políticos, pois as diferenças na forma de se encarar os problemas ambientais são também afetadas pelas peculiaridades da percepção individual. Essas peculiaridades, muitas vezes, fazem com que a população perceba determinados aspectos do ambiente como muito mais importantes de serem solucionados do que os problemas ambientais que realmente são ameaças, mas são imperceptíveis aos órgãos sensoriais.

Um exemplo ilustrativo da complexidade das opiniões populares em relação às prioridades das políticas ambientais é o trabalho de Siqueira (em andamento). Em entrevistas preliminares para a elaboração de um questionário sobre percepção do programa de coleta seletiva implantado na Câmara dos Deputados, uma das perguntas formuladas desejava que o entrevistado dissesse quais os riscos ambientais ele considerava mais graves na região. Ninguém citou a poluição de fontes de água potável por lixo despejado em áreas sem tratamento sanitário e lançado próximo a áreas protegidas, fenômeno real e que costuma preocupar as autoridades públicas. Alguns citaram o comprometimento das nascentes de água pela ocupação desordenada do território do Distrito Federal para a construção de condomínios irregulares, assunto freqüentemente tratado pelos meios de comunicação à época. Entretanto, a maioria citou os congestionamentos de trânsito como um problema ambiental em relação ao qual deveria ser tomada alguma medida urgente. Tal descoberta é

surpreendente em uma cidade onde a avaliação dos níveis de poluição atmosférica por gases emitidos por automóveis considerou a qualidade do ar como entre boa e regular (CEFTRU, s.d.), e onde não há destaque da mídia para a divulgação dos dados relativos ao monitoramento do ar.

Magel e Wehrmann (2001) consideram que o planejamento da ocupação territorial urbana é parte da política ambiental e que é merecedor de ser incluído na Agenda 21 local. O rápido crescimento urbano, de forma descontrolada e descoordenada, parece ter feito a população começar a compreender que uma política territorial é importante para o desenvolvimento sustentável, e que isso tem implicações diretas no seu modo de vida. As controvérsias relacionadas à definição de propriedade e ao uso da terra e à falta de regras claras para definir o uso de áreas urbanas somam-se à incompetência administrativa e regulamentar nas diversas esferas governamentais, à burocracia, à corrupção e à falta de solução para os conflitos, gerando efeitos não apenas ambientais, mas também econômicos e socio-culturais (VAN DEN BRINK et al., 2005).

Já a manifestação de que a grande quantidade de automóveis nas ruas é considerada um problema ambiental merece um exame mais aprofundado por suas várias implicações. Himanen, Perrels e Lee-Gosselin (2006) sustentam haver falta de consenso quanto à operacionalização da sustentabilidade no transporte, e o conseqüente senso de urgência quanto a isso, tanto no meio científico quanto entre os formuladores de políticas públicas. O uso de automóveis para transporte individual nas cidades recebe um tratamento ambíguo do Estado, já que seus interesses são conflitantes. Em nome do bem coletivo, os impactos extremamente negativos ao ambiente devem ser coibidos pelo mesmo Estado que tem nos veículos automotores importantes fontes de recursos através dos tributos arrecadados (VLEK, 2003). Ao mesmo tempo em que gera receita, também implica despesas com construção e manutenção de infra-estrutura viária, além dos gastos com a saúde pública, decorrentes de acidentes de trânsito. Dessa forma, as políticas produzidas por várias autoridades — e, às vezes, pela mesma autoridade em diferentes contextos — para reduzir o excesso de uso de veículos automotores geralmente podem produzir resultados contraditórios que, não raramente, anulam-se (SALOMON; MOKHTARIAN, 1998).

Os impactos danosos no ambiente estendem-se desde o consumo extraordinário, e em crescimento, de energia provinda de combustíveis (PRIDMORE et al., 2003; BRISTOW et al., 2004) até a poluição sonora, a crescente emissão de gases que provocam a poluição atmosférica — que são inalados, contaminam água e alimentos — e o efeito estufa (SEETHALER; ROSE, 2004). Outro prejuízo ambiental nem sempre reconhecido é o uso intensivo do solo para a construção de estradas e de estacionamentos, obstruindo a infiltração das águas pluviais no solo, provocando a fragmentação de hábitat e a compactação do solo. Esses são os principais efeitos, havendo várias outras conseqüências econômicas, sociais e ambientais decorrentes do uso de veículos automotores (HIMANEN; PERRELS; LEE-GOSSELIN, 2006; LOUKOPOULOS, 2005).

Não seria demais supor que nenhum desses fatores ambientais foi utilizado pelos entrevistados para relatar o uso de carro como um grave problema, já que os impactos produzidos por esse comportamento no meio ambiente são raramente levados em consideração (SEETHALER; ROSE, 2004). Certamente a falta de vagas de estacionamentos e o

freqüente congestionamento — definido como tempo adicional à duração das viagens em relação ao tempo normal requerido em condições de livre fluxo (LOUKOPOULOS, 2005) — são as principais fontes de evidência dos problemas produzidos pelo uso de automóveis (HIMANEN et al., 2006; HAGMAN, 2006).

Os entrevistados mostraram-se interessados em ver o problema resolvido. Mas será que realmente deixariam de usar os seus carros, se programas de transporte alternativos fossem implementados? Em um estudo conduzido por Hagman e Andréasson (s.d.), a grande maioria dos moradores de áreas que receberam reforço no serviço de transporte público, com ônibus direto para o centro da cidade, não abandonou o seu hábito de se locomover em automóveis individuais. Alguns estudos tratam da percepção sobre os problemas relacionados ao uso de transporte público (STRADLING et al., 2004; FUJII; GÄRLING; KITAMURA, 2001; JAKOBSSON; FUJII; GÄRLING, 2000). Segundo eles, a dependência do transporte motorizado individual reúne determinantes não só relativos à necessidade de locomoção e às insuficiências dos sistemas de transporte público, mas também a fatores econômicos, sociais e psicológicos, como elementos simbólicos e afetivos que incluem conforto, *status*, segurança, autonomia, hábito, independência e conveniência.

Tais fatores nem sempre são reais, mas têm grande importância na tentativa de justificação racional do comportamento. Quando confrontados com a discrepância entre as suas atitudes favoráveis a medidas que beneficiem o ambiente e os seus hábitos que o prejudicam, a resposta comum é as pessoas alterarem as suas atitudes, em vez de alterar o seu comportamento. Na visão de Festinger (1957), isso ocorre quando a pessoa percebe que o seu comportamento discorda das suas opiniões, sem que ela encontre uma justificação para isso. Tal dissonância faz com que a pessoa revise a sua opinião para diminuir o desconforto psicológico. Como consequência, mesmo que a opinião popular fosse efetivamente levada em conta no planejamento de políticas ambientais, isso poderia não ser garantia de que uma política fosse contar com o comprometimento dessas mesmas pessoas para que o que estivesse no papel se tornasse prática.

Essa inconsistência da percepção da sociedade sobre os riscos faz com que se questione até que ponto ela deva ser levada em consideração na formulação das políticas ambientais. Ainda mais porque, de acordo com Sjöberg (2001), as opiniões das pessoas sobre as consequências dos problemas ambientais têm uma importância maior na definição de prioridades das políticas públicas do que o cálculo das probabilidades de ocorrência de um problema ambiental. Lusvardi (1999) resume a natureza irracional das percepções de risco ambiental, dizendo que as pessoas simplificam as suas percepções, lembrando apenas o que vêem, superestimando riscos pequenos e subestimando riscos grandes.

Os argumentos acima fortalecem a opinião de que as políticas ambientais deveriam ser formuladas apenas com base nas comunicações provenientes do meio científico, que costumam ser vistas como racionais, objetivas e válidas. Enquanto isso, as percepções públicas são tidas como altamente subjetivas, mal-informadas e menos válidas (VAUGHAN, 2002). Entretanto, é também relevante notar que a avaliação racional de riscos ambientais reais por especialistas também depende de percepção e julgamento humanos. Especialistas nem sempre são unânimes, suas opiniões mudam de acordo com a evolução das descobertas científicas, e, além disso, deve-se levar em conta que as suas informações sofrem a influência

dos interesses de seus empregadores. Sjöberg (2001) aponta que políticos e administradores mostraram ter percepções de risco similares às do público. Entretanto, quando solicitados a presumir qual seria a percepção do público sobre o risco, cometeram erros consistentes. Provavelmente, tais erros de julgamento dos encarregados de formular e executar políticas públicas sofrem a influência dos cidadãos politicamente ativos, cujas opiniões raramente são as mesmas da maioria silenciosa, e das informações divulgadas pelos meios de comunicação de massa.

Sandman (1994) analisa a divulgação de riscos ambientais pelos meios de comunicação de massa, confirmando que a imprensa, de forma geral, busca tornar as informações mais interessantes, dramáticas e alarmistas quando possível. Enquanto isso, pouca ou nenhuma atenção seria dada a riscos comuns, crônicos e de baixo impacto. Além do mais, o debate sobre riscos que ameaçam as normas sociais e culturais, ou valores morais e econômicos que predominam na sociedade, costumam ser evitados (VAUGHAN, 2002). Em razão dessas constatações, há quem defenda que as informações divulgadas pela mídia devam ser fundamentadas por especialistas (BURGESS; HARRISON; FILIUS, 1998) ou instituições dedicadas ao assunto, imaginando que isso poderia evitar distorções e sensacionalismo. Mas, surpreendentemente, Bickerstaff e Walker (2001) sustentam que os diversos meios de comunicação não têm tanta influência nessa noção de risco. Tal argumentação é corroborada por Sjöberg (2001), que mostrou ser inconsistente o habitual rótulo colocado nos meios de comunicação de irresponsáveis e apenas interessados em disseminar informação negativa, com inclinação especial para cobrir riscos com baixa probabilidade de ocorrer e alta consequência. O que se encontrou é que, se o que é divulgado diverge da experiência pessoal, é julgado irrelevante para a vida pessoal e ignorado, ou até mesmo negado como real.

Tal complexidade relacionada ao estudo das influências psicossociais sobre as políticas ambientais faz com que, na prática política real, haja uma presença reduzida de análise sistemática na abordagem das questões ambientais (VLEK, 2003). Para uma abordagem adequada das questões ambientais, recomenda-se que as intervenções sejam baseadas no diagnóstico do problema, com análise diligente que permita tomar decisões sobre as políticas a serem adotadas. Além disso, a execução da política ambiental necessita de constante avaliação para corrigir imperfeições e eventuais desvios. Tais aspectos das políticas públicas ambientais beneficiar-se-iam bastante dos conhecimentos já existentes nos meios técnicos e científicos, que seriam essenciais para a sua eficácia.

Cabe salientar que, quando se trata de uma política ambiental, não se deve aplicar conceitos cartesianos e isolar o componente humano do meio ambiente por ele ocupado. A proteção da natureza envolve a proteção das pessoas, considerando as suas necessidades e os seus direitos, sem esquecer as suas obrigações. Mesmo que os dados científicos sejam usados como base para a proposição de políticas públicas ambientais, deve ser lembrado que não há decisões neutras e inteiramente baseadas em dados racionais, pois técnicos, especialistas e outros formuladores dessas políticas são também humanos e usam valores subjetivos em seus julgamentos. Como lembram Faust e Smardon (2001), o processo empregado para se conseguir obter um efeito desejado no ambiente pode ser um problema técnico, mas determinar qual é esse efeito desejado depende do contexto histórico e cultural.

Após a formulação apropriada da política ambiental, é fundamental a atuação dos agentes públicos para fazer com que ela seja cumprida, já que se observa uma evidente assimetria entre a letra da lei e a sua aplicação. Nesse aspecto, Cohen (1999) faz referência a um modelo segundo o qual, quando os marcos de regulação são mais rigorosos em relação ao que é considerado socialmente conveniente, o rigor para fazer cumprir esses regulamentos é menor. Isso ocorre porque os meios geralmente utilizados para se conseguir que expressiva parte da sociedade cumpra as políticas públicas ambientais são as punições e as recompensas, o que costuma ter custos altos. Para maximizar os benefícios ambientais e financeiros, é necessário fazer com que normas legais transformem-se em normas sociais e se incorporem ao modo de vida das pessoas.

Um dos motivos da falta de interesse no cumprimento das normas legais ambientais é a percepção de falta de poder decisório (CAFARO, 2005). A forma mais eficiente de contornar esse problema é fazer com que as decisões a serem tomadas em relação aos problemas ambientais tornem-se mais abertas, transparentes e democráticas, concedendo à sociedade maior poder político e responsabilidade no uso dos recursos governamentais. Estudos, não só nas áreas política e ambiental, mostram que, quanto maior o diálogo entre as partes envolvidas e a percepção de controle sobre o processo de decisão, maior o comprometimento, o envolvimento, o desempenho e a motivação pessoal (SPECTOR, 1986; HIMANEN; PERRELS; LEE-GOSSELIN, 2006; PIMBERT; WAKEFORD, 2001). Ostrom (2000) cita várias evidências de que, quando as partes diretamente afetadas pela questão ambiental em discussão organizam-se, criam regras e fiscalizam a sua aplicação, a tendência é de que os recursos naturais sejam administrados de forma mais sustentável do que quando as normas são impostas por agentes externos.

Também se sugere que essa dimensão social seja integrada nos estágios iniciais de preparação da política, facilitando a resolução dos conflitos e a obtenção de consenso, além de aumentar a percepção de legitimidade das normas criadas. Não se deve esquecer que é fundamental a integração dos grupos marginalizados e sem influência nas políticas ambientais, se o objetivo é criar mais equidade e justiça social.

O fomento da participação popular age ainda nos aspectos psicológicos, criando um ambiente favorável para que hábitos prejudiciais ao ambiente sejam repensados e substituídos por comportamentos mais benéficos. Tradicionalmente, pensava-se que apenas levar à sociedade o conhecimento dos problemas ambientais, por meio da divulgação de informações e de recomendações técnicas e científicas, seria capaz de promover comportamentos sustentáveis (BURGESS; HARRISON; FILIUS, 1998). Entretanto, a menos que a população seja envolvida no debate sobre o assunto, os aspectos cognitivos e a percepção de norma social que influem na substituição de velhos hábitos não serão afetados (SEETHALER; ROSE, 2004; HOBSON, 2003; ROSA, 2006). Em qualquer tipo de comunidade é importante buscar descobrir como o ambiente é percebido e como se dão as interações das pessoas com o meio em que vivem. E a forma como isso pode ser conseguido varia desde pesquisas enviadas por correio até a participação popular na tomada das decisões, dependendo do tipo de relação da comunidade afetada com o ambiente em que vive (FAUST; SMARDON, 2001).

Isso não quer dizer que a comunicação de aspectos técnicos à população não seja importante. A eficiência na comunicação das informações sobre o meio ambiente é caracterizada pela relevância da informação a cada parte envolvida, pelo crédito dado a essa comunicação e o quanto ela é legítima, isto é, o quanto a sua formulação respeita os diferentes pontos de vista e os valores das partes envolvidas (SOBERÓN, 2004). Mas também não se deve descuidar dos aspectos psicológicos no momento de se formular mensagens, para que sejam informativas e persuasivas. Uma informação sobre o mesmo problema ambiental, apresentada de formas diferentes, pode levar a análises e a decisões diferentes (VAUGHAN, 2002). Esse é mais um campo em que o conhecimento técnico e científico pode prestar grandes benefícios, auxiliando no planejamento das formas mais eficazes de influenciar o comportamento de cada segmento específico da sociedade envolvido (SEETHALER; ROSE, 2004; CIALDINI, 2003).

A preocupação com os danos ambientais e os seus efeitos sobre a qualidade de vida das pessoas tem algumas décadas. Ao longo desse período, a forma de lidar com isso foi evoluindo para que o desenvolvimento econômico e social pudesse conviver com a proteção do meio ambiente. Para se atingir um desenvolvimento realmente sustentável, as velhas formas de abordar os problemas ambientais devem ser substituídas, usando os conhecimentos disponíveis para que os recursos financeiros, materiais e humanos sejam empregados mais eficientemente, principalmente em países periféricos como o Brasil, onde esses recursos para a área ambiental já são escassos. Todos os segmentos sociais têm muito a contribuir para que as políticas públicas ambientais alcancem os seus propósitos, e é necessário que cada um tenha consciência disso. Mesmo tendo uma função essencial na articulação dos demais segmentos sociais, na formulação e na aplicação das políticas públicas, os governos devem ceder poder decisório à população atualmente excluída desse processo, sem deixar de considerar os interesses dos demais setores econômicos e sociais. Além disso, a contribuição do conhecimento científico acumulado deve fundamentar todo o processo de políticas ambientais, de maneira a trazer os resultados adequados, com menos gastos de recursos, com maior nível de acerto e com maior apoio popular.

Referências bibliográficas

- ADGER, W. N. et al. Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses. **Development and Change**, v. 32, n. 4, p. 681-715, 2001.
- BICKERSTAFF, K.; WALKER, G. Public understandings of air pollution: The 'localisation' of environmental risk. **Global Environmental Change**, v. 11, n. 2, p. 133-145, 2001.
- BRISTOW, A. et al. How can we reduce carbon emissions from transport? **Tyndall Centre Technical Report**, v. 15, 54 p., 2004.
- BURGESS, J.; HARRISON, C. M.; FILIUS, P. Environmental communication and the cultural politics of environmental citizenship. **Environment and Planning A**, v. 30, n. 8, p. 1445-1460, 1998.
- CAFARO, P. J. Gluttony, arrogance, greed, and apathy: an exploration of environmental vice. In: CAFARO, P.; SANDLER, R. (Eds.). **Environmental virtue ethics**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2005. p. 135-158.
- CEFTRU. **Monitoramento da qualidade do ar em Brasília-DF**. Disponível em: <<http://www.ceftru.unb.br/arquivos/ar.pdf>> Acesso em: 6 jul. 2006.
- CHANLEY, V. A.; RUDOLPH, T. J.; RAHN, W. M. **The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis**. *Public Opinion Quarterly*, v. 64, n. 3, p. 239-256, 2000.

- CHRISTENSEN, P.; LAEGREID, P. Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors and demography. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 4, p. 487-511, 2005.
- CIALDINI, R. B. Crafting Normative Messages to Protect the Environment. **Current Directions in Psychological Science**, v. 12, n. 4, p. 105-109, 2003.
- CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**: relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.
- COHEN, M. A. Monitoring and enforcement of environmental policy. In: TIETENBERG, T.; FOLMER, H. (Eds.). **International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1999/2000**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers, 1999. p. 44-106.
- FAUST, B. B.; SMARDON, R. C. Introduction and overview: environmental knowledge, rights, and ethics: co-managing with communities. **Environmental Science & Policy**, v. 4, n. 4/5, p. 147-151, 2001.
- FESTINGER, L. **Teoria da dissonância cognitiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1957.
- FRANKLIN, M. N.; VAN DER EIJK, C.; MARSH, M. Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in The Wake of Maastricht. **West European Politics**, v. 18, n. 3, p. 101-117, 1995.
- FREWER, L. J. et al. What Determines Trust in Information About Food-Related Risks? Underlying Psychological Constructs. **Risk Analysis**, v. 16, n. 4, p. 473-486, 1996.
- FUJII, S.; GÄRLING, T.; KITAMURA, R. Changes in drivers' perceptions and use of public transport during a freeway closure: Effects of temporary structural change on cooperation in a real-life social dilemma. **Environment and Behavior**, v. 33, n. 6, p. 796-808, 2001.
- HAGMAN, O.; ANDRÉASSON, H. **Everyday life travel in changing conditions**: A case study in connection to the congestion tax trial in Stockholm 2005-2006. Disponível em: <<http://www.sts.gu.se/seminars/papers/OHagmanMay06.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2006.
- HAGMAN, O. Morning queues and parking problems. On the broken promises of the automobile. **Mobilities**, v. 1, n. 1, p. 63-74, 2006.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HEZRI, A. A.; HASAN, M. N. Towards sustainable development? The evolution of environmental policy in Malaysia. **Natural Resources Forum**, v. 30, n. 1, p. 37-50, 2006.
- HIMANEN, V.; PERRELS, A.; LEE-GOSSELIN, M. The adequate integration of sustainability into transport policy: some major dilemmas. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, v. 6, n. 1, p. 77-98, 2006.
- HOBSON, K. Thinking Habits into Action: the role of knowledge and process in questioning household consumption practices. **Local Environment**, v. 8, n. 1, p. 95-112, 2003.
- HOLMES, T.; SCOONES, H. Participatory environmental policy processes: experiences from North and South. **Institute of Development Studies Working Paper 113**. Brighton, Sussex: IDS, 2000.
- JAKOBSSON, C.; FUJII, S.; GÄRLING, T. Determinants of private car users' acceptance of road pricing. **Transport Policy**, v. 7, n. 2, p. 153-158, 2000.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. In whose name? Political representation and civil organisations in Brazil. **Institute of Development Studies Working Paper 249**. Brighton, Sussex: IDS, 2005.
- LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: SENAC, 2000.
- LOUKOPOULOS, P. **Future urban sustainable mobility**: implementing and understanding the impacts of policies designed to reduce private automobile usage. Gothenburg, Sweden, 2005. 71 p. Tese - (Doutorado), Department of Psychology, Göteborg University.
- LUSVARDI, W. C. But is it market value? Separating market appraisal from the liability model. **The Appraisal Journal**, v. 67, n. 4, p. 328-397, 1999.
- MACNAGHTEN, P. Embodying the environment in everyday life practices. **The Sociological Review**, v. 51, n. 1, p. 62-84, 2003.

- MAGEL, H.; WEHRMANN, B. Applying good governance to urban land management: Why and how?. **Zeitschrift für Vermessungswesen (ZfV)**, v. 126, Heft 6, p. 310-316, 2001.
- MARKUS, H. R. On telling less than we can know: the too tacit wisdom of Social Psychology. **Psychological Inquiry**, v. 16, n. 4, p. 180-184, 2005.
- MILBRATH, L. Citizen surveys as citizen participation mechanisms. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 17, n. 4, p. 478-496, 1981.
- MYERS, G.; MACNAGHTEN, P. Rhetorics of environmental sustainability: commonplaces and places. **Environment and Planning A**, v. 30, n. 2, p. 333-353, 1998.
- NISBETT, E. N.; WILSON, T. D. Telling more than we can know: Verbal reports on mental processes. **Psychological Review**, v. 84, n. 3, p. 231-259, 1977.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.
- OSTROM, E. Collective action and the evolution of social norms. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 137-158, 2000.
- PIMBERT, M.; WAKEFORD, T. Overview – deliberative democracy and citizen empowerment. In: PIMBERT, M.; WAKEFORD, T. (Eds.). **PLA Notes 40: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment**. London: IIED, 2001. p. 23-28.
- PRIDMORE, A. et al. Climate Change: Impacts, Future Scenarios and the Role of Transport. **Tyndall Centre Working Paper**, v. 33, 57 p., 2003.
- ROSA, T. Participação Pública em Políticas de Ambiente e Educação Ambiental. In: JORNADAS PEDAGÓGICAS DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – ASPEA, 13, 2006, Lisboa. **Boletim...** Lisboa: ASPEA, 2006. (Educação Ambiental Comunidades Educativas).
- SALOMON, I.; MOKHTARIAN, P. L. What happens when mobility-inclined market segments face accessibility-enhancing policies? **Transportation Research D**, v. 3, n. 3, p. 129-140, 1998.
- SANDMAN, P. Mass media and environmental risk: Seven principles. **Risk: Health, Safety and the Environment**, v. 5, n. 251, p. 251-260, 1994.
- SEETHALER, R. K.; ROSE, G. Application of psychological principles to promote travel behavior change. **Transport Engineering in Australia**, v. 9, n. 2, p. 67-84, 2004.
- SIQUEIRA, L. C. **Produção de resíduos no restaurante universitário: diagnósticos para ações de Educação Ambiental no Programa Agenda 21 da Universidade de Brasília**. Brasília, 2002. 116 p. Dissertação de Mestrado – (Programa de Pós-Graduação em Ecologia), Universidade de Brasília – UNB.
- SJÖBERG, L. Political decisions and public risk perception. **Reliability Engineering and System Safety**, v. 72, n. 2, p. 115-124, 2001.
- SJÖBERG, L. World views, political attitudes and risk perception. **Risk: Health, Safety & Environment**, v. 9, n. 2, p. 137-152, 1998.
- SOBERÓN, J. M. Translating life's diversity: Can scientists and policymakers learn to communicate better? **Environment**, v. 46, n. 7, p. 11-20, 2004.
- SPECTOR, P. E. Perceived control by employees: A meta-analysis of studies concerning autonomy and participation at work. **Human Relations**, v. 39, n. 11, p. 1005-1016, 1986.
- STRADLING, S. G. et al. Eight reasons people don't like buses. In: SYMPOSIUM ON NON-RATIONAL FACTORS INFLUENCING TRAVEL MODE, 3RD INTERNATIONAL CONFERENCE IN TRAFFIC AND TRANSPORT PSYCHOLOGY. Nottingham, 5-9 September, 2004. **Proceedings...** Nottingham, Inglaterra, 2004.
- SWEDLOW, B. Toward cultural analysis in policy analysis: Picking up where Aaron Wildavsky left off. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 4, n. 3, p. 267-285, 2002.
- TANNER, C. Constraints on environmental behavior. **Journal of Environmental Psychology**, v. 19, n. 2, p. 145-157, 1999.
- THOMAS, C. Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees. **Administration & Society**, v. 30, n. 2, p. 166-193, 1998.
- UNCHS - United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). **The Global Campaign on Good Governance**. Concept Paper. Campaign Secretariat, 2000.

- UNESCO. **Educação para um futuro sustentável**: uma visão transdisciplinar para ações compartilhadas. Brasília: Ed. IBAMA, 1999.
- VAN DE WALLE, S.; BOUCKAERT, G. Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. **International Journal of Public Administration**, v. 26, n. 8-9, p. 891-913, 2003.
- VAN DEN BRINK, R. et al. Consensus, confusion, and controversy: selected land reform issues in Sub-Saharan Africa. **World Bank Working Paper 71**. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- VASCONCELOS, L. T. Envolvimento do Cidadão na Conservação da Biodiversidade - Rumo à Democracia Deliberativa. In: CONGRESSO NACIONAL DA CONSERVAÇÃO, 2, 2001, Lisboa. **Actas...** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, outubro de 2001. (editado em CD)
- VAUGHAN, P. Perceiving risks. In: CAMPANINI, B. (Ed.). **The World Health Report 2002: Reducing risks, promoting healthy life**. Geneva: World Health Organization, 2002.
- VLEK, C. Globalização, dilemas dos comuns e qualidade de vida sustentável: do que precisamos, o que podemos fazer, o que podemos conseguir? **Estudos de Psicologia**, v.8, n. 2, p. 221-234, 2003.

POLÍTICA AMBIENTAL PARA QUEM?

LEANDRO DE CASTRO SIQUEIRA

Resumo: Ultimamente é comum as políticas públicas de desenvolvimento econômico considerarem também a proteção ambiental. Mas elas se mostram pouco eficazes se construídas sem a participação popular. Essa falta de participação deriva de relações sociais de poder, desconfiança nas instituições e percepção distorcida de problemas ambientais. A solução é somar as contribuições de todos os segmentos envolvidos desde o início da elaboração de políticas ambientais.

Palavras-chave: Política ambiental. Participação popular. Percepção ambiental.

Environmental policies - for whom?

Abstract: It has lately been common practice that public policies for economic development take environmental protection into consideration. However, they have shown to be ineffective if formulated without popular participation. This lack in participation derives from social power relations, mistrust in institutions and a distorted perception of environmental problems. The solution is to consider the contributions of all stakeholders right from the beginning where environmental policies are formulated.

Keywords: Public policies. Popular participation. Environmental perception.
