

A REALIDADE: A GOVERNANÇA AMBIENTAL AINDA NÃO CUMPRIDA NA AMAZÔNIA

Ronaldo Pereira Santos¹
José Roque Nunes Marques²

Introdução

Por décadas, a literatura especializada sobre a Amazônia indica com clareza o equívoco dos modelos de exploração econômica dos seus recursos naturais (EMILIO;LUIZÃO, 2014). Por sua vez, os cientistas das mais variadas áreas do conhecimento conseguem apontar os efeitos desse modelo de desenvolvimento sobre o ambiente natural e os povos primitivos; em alguns casos, apontam alternativas viáveis para equilibrar a sustentabilidade com as atividades produtivas.

Tem-se observado que o tema da Governança Ambiental na Amazônia vem ganhando cada vez mais interesse público com as discussões quanto aos efeitos das mudanças do clima sobre a sociedade (RIPPLE *et al*, 2021). No entanto, é fato que não há qualquer novidade quanto ao diagnóstico; o desafio tem girado em torno das soluções.

Nesse raciocínio, praticamente todos os estudos continuam apontando, sem nenhuma novidade, no sentido de que o Estado sozinho não é capaz de superar este problema. É condição *sine qua non* que a proteção e a definição de políticas públicas no território amazônico se deem com a participação ativa e qualificada do governo (federal, estadual e municipais), representações dos vários segmentos da sociedade civil, cientistas e outros atores, com a participação de todos no processo decisório. É, em linhas gerais, o que se pode definir como Governança Ambiental da Amazônia.

Embora possa parecer uma definição simplória, a governança ambiental poderia ser dividida em dois eixos principais: o científico-tecnológico e o normativo-institucional. No primeiro, encaixam-se a

1 Advogado, Engenheiro Agrônomo, Mestre em Ciências Agrárias e Mestrando do PPGDIR/UFAM

2 Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas

ciência e os seus achados, mostrando as melhores formas, soluções, tecnologias e métodos de uso dos recursos naturais. No segundo eixo, fala-se dos avanços e mudanças no campo da legislação, do arranjo das instâncias políticas, dos formatos de decisão e controle e de arranjos institucionais. De forma geral, o Brasil teria um papel de vanguarda neste eixo normativo-institucional (FERREIRA et al, 2014; GARVÃO; BAIA, 2018).

No caso brasileiro, o grande catalisador destes avanços institucionais rumo a uma boa governança participativa é, certamente, a própria Constituição da República de 1988, entre outras coisas porque, como diz Câmara (2013, p. 132): “[a]os poucos, começou a se delinear uma abordagem integradora que se opõe à visão desenvolvimentista clássica adotada até então”. Parte desta visão deve-se à «ampla participação social em sua elaboração e especialmente porque se deve decididamente para a plena realização da cidadania» (SILVA, 2007, p. 90). Por isso, na atual Constituição, o crescimento econômico é permitido e estimulado, porém desde que se prestando contas das chamadas “externalidades negativas” de formas a controlá-las ou inibi-las quando ultrapassarem um nível razoável já apontado pela ciência.

Em consequência natural a estas mudanças, nasceram estruturas institucionais ou braços executores e inerentes à operacionalização daquelas políticas de governança ambiental. São os conselhos de meio ambiente, os órgãos ambientais, das polícias judiciárias e dos Ministérios Públicos, além da criação de fundos setoriais ambientais (CÂMARA, 2013; FERREIRA et al, 2014; MOURA, 2016).

Em tese, portanto, o “palco” da governança e da sustentabilidade ambiental estaria montado. Porém, paradoxalmente, pouco se avançou em termos concretos de transformar a floresta e outros atributos socioambientais em melhorias efetivas a toda a população - ao mesmo tempo que preserve suas riquezas (ADAMS et al, 2020). Neste raciocínio, Saraiva e Veras Neto (2015, p. 364) chamam esta expectativa da “ utopia da promessa social juntamente com a salvaguarda da questão ambiental”, o que em outras palavras significaria que o Estado brasileiro assumiria seu papel de garantista na proteção de seus recursos de base ambiental.

Em linhas gerais, verifica-se um retrocesso das conquistas socioambientais - especialmente em anos mais recentes (SANTOS; VIEGAS, 2020) -, o que Loureiro (2022) chama de “colonização da

Amazônia pelo Brasil”, reduzindo sua participação à mera oferta de recursos naturais inacabados, sem dar o esperado retorno: não somente à Amazônia em si, mas também ao país.

Neste claro cenário de erosão dos indicadores de sustentabilidade ambiental na Amazônia, restaria duvidoso aquele amadurecimento do arcabouço jurídico-normativo brasileiro no campo ambiental. Ou, dito diferente: a promessa da Constituição da República de uma sociedade justa e igualitária, que se alcançaria com o uso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, estaria bem distante de uma realidade para os 27 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia. Ainda faltariam, portanto, consertos importantes na estrutura normativo-institucional.

Este Capítulo discute brevemente qual o papel do Direito, por meio dos seus pilares normativos-institucionais, na busca de uma “boa governança ambiental”, focado exclusivamente para a Amazônia. Adicionalmente, discute-se se falta (e o que falta), do ponto de vista de mecanismos do Direito, para chegarmos ao nível de equilíbrio mínimo necessário de sustentabilidade.

2. Governança Ambiental e Direito: elementos e conceitos

Tornou-se um lugar comum afirmar que determinado tema tenha relação com o Direito, afinal, as questões jurídicas estão presentes em qualquer campo da vida em sociedade, ainda mais se este assunto responde pelo nome de “governança”, palavra que, por si só, já dá a ideia de estar relacionada com o governo e, portanto, com leis. Porém, em que pese parecer trivial ou mesmo óbvio, é importante definir em que profundidade estariam estes temas relacionados. Ao estabelecer uma base conceitual, promove-se um diálogo teórico entre os elementos da governança e as bases legais do que se denomina “ pilar do Direito” ou “aspectos jurídico-institucionais”.

De plano, é preciso demarcar o que se considera “Direito”, pois não se trata do significado genérico de dar ou garantir a alguém aquilo que lhe pertence. Para os fins pretendidos neste texto, o Direito é o conjunto de mecanismos ou instrumentos jurídicos estatais que regulam as relações em sociedade. Este aparato não se resume somente às leis, formalmente criadas pelo agente competente da administração pública, mas também valem a existência de órgãos, instituições ou ins-

tâncias, e naturalmente as decisões judiciais envolvidas na questão ambiental. Todos estes elementos são notoriamente necessários para a consolidação das políticas públicas ambientais.

Uma segunda observação sobre o que é “Direito” e sua relação com a governança ambiental, é quanto ao tipo de ordenamento jurídico. O Direito brasileiro filia-se àquele predominante nos países do chamado eixo ocidental (onde imperaria um Estado de Direito Constitucional). Esta observação é importante, porque a essência da governança está na liberdade dada a outros atores sociais, o que somente se cristaliza com Estado de Direito.

A governança em sua ideia macro - isto é, aquela aplicada a todos os ramos que dependam da gestão do bem público - não é necessariamente um conceito novo, tendo surgido com mais força na década de 1980, quando o Banco Mundial entendia que o modelo liberal de economia impunha um afastamento do Estado, enquanto protagonista único, e a atração de outros atores econômicos, sobretudo para complementar o Estado. Com efeito, como bem recentemente lembrou Vatn (2018), o setor privado tem assumido papéis mais marcantes na governança ambiental, em uma clara influência de um mercado cada vez mais forte. Por isso, em outras palavras: as decisões importantes para a sociedade passaram a ser tomadas em comum acordo por todos aqueles que participam direta ou indiretamente de suas consequências. A maior ou menor participação do terceiro setor dependerá do grau de amadurecimento da sociedade e de quão amadurecida é a democracia naquele país.

Embora o termo “governança” seja considerado mais jovem no Brasil, ele tem sido reportado na literatura estrangeira há pelo menos 40 anos, com diversos sentidos e significados. Kooiman (2002, p. 72), por exemplo, mencionou que: “[a]s muitas formas em que o termo “governança” é usado na literatura não necessariamente tem o mesmo significado. [...] Eu mesmo encontrei pelo menos o dobro [de seis] conceitos, dependendo como cada um tem sido usado com seriedade”.

A partir desta noção inicial, a governança ambiental - uma das várias formas de outras governanças - refere-se “ao arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (CAVALCANTI, 2004, p. 1). No mesmo raciocínio, no dizer de Adams et

al (2020, p. 2): “A governança ambiental diz respeito aos processos e às instituições por meio das quais os atores sociais – estatais e não-estatais se organizam e tomam decisões a respeito das questões ambientais”.

É natural que a governança ambiental tenha forte influência e relação com as leis, a principal fonte do Direito: é que as ideias originais da governança ambiental foram originadas no seio dos países do ocidente - fortemente influenciadas por valores liberais, cuja matriz jurídica tem fundamento no Estado de Direito. Por isso, é através da legislação que nascem aqueles elementos obrigatórios da governança ambiental (políticas públicas, instâncias de deliberação, competências e instituições, transparência e participação da sociedade civil). Então, por mais óbvio que possa parecer, a primeira grande conclusão que se pode afirmar é que não existe governança sem o Direito.

Um segundo aspecto importante é separar o que seria “gestão pública ambiental” de “governança ambiental”, pois, embora termos muito próximos, aquele não é necessariamente governança. A gestão pública ambiental refere-se ao cuidado com os “bens e interesses públicos [originados no meio ambiente], agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum” (PIRES et al, 2020, p. 16). Assim, tem relação com as funções de agentes públicos nas questões ambientais e não com atores privados. Em suma, são ações do Estado, sem necessariamente ocorrer a participação de outros setores ou atores da sociedade - como o que aconteceu entre 1500 até 1980, com forte papel do governo, mas poucos ou nenhum dos demais atores (CÂMARA, 2013).

O que se pode dizer, em essência, é que os elementos principais da governança ambiental seriam: as políticas públicas ambientais - em sentido macro -, as instituições ou órgãos que cuidam destas políticas, a participação social em suas várias nuances, o poder ou competência na tomada de decisão e a transparência.

Como já comentado, todos esses elementos da governança ambiental possuem fundamentos de validade no próprio ordenamento jurídico. E, logicamente, é de todo fundamental reconhecer que estes elementos possuem esteio expresso na Constituição que, por sua vez, desencadeia todo o cabedal de leis e normativos próprios, determinando as bases fundamentais da governança ambiental.

Pode-se comprovar tal afirmação no caso das políticas públicas de natureza ambiental, pelos seus inúmeros instrumentos que

sequer precisam de mais explicações, pois, naturalmente, advêm dos comandos normativos. Todas as principais políticas públicas ambientais nasceram de leis, como a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187/09), entre outras.

Quando se fala em órgãos ou instituições, está-se a falar dos braços operacionais da política pública, sendo, sobretudo, os que compõem a administração pública com os conselhos de meio ambiente, nas três esferas e os órgãos ambientais (sejam as Secretarias estaduais e municipais, ou mesmo as autarquias que cuidam da execução da cadeia de fiscalização, de comando e controle.

Já o elemento da “participação”, igualmente, tem amplo campo de estudo no Direito, sobretudo na teoria sobre a Democracia, sendo condição trazida pela Constituição para que a sociedade tenha elementos formais e materiais de não somente ter acesso à informação, mas de poder influenciar nas políticas públicas que dizem respeito direto às suas vidas (SANTOS; VIEGAS, 2020). Igual entendimento pode ser dado ao princípio da transparência, que faz paridade com o princípio da publicidade explícito na Constituição (Art. 37, *caput*).

É importante lembrar, contudo (e por isso mesmo), que, no caso brasileiro, a participação da sociedade civil na governança não se resume ao setor empresarial. A experiência dos últimos 20 anos mostra que, a depender da bandeira política vencedora nas eleições, pode haver mais ou menos participação da sociedade civil dita “ambientalista”, com ideias opostas ao do setor empresarial (LOSEKAN, 2012). Isso significa que não se trata simplesmente de haver mais ou menos mercado na governança, mas talvez de outros fatores que não somente os jurídicos ou normativos - institucionais.

De qualquer forma, e em suma, num país que tem esteio num Estado de Direito Constitucional, a relação entre os elementos da governança ambiental e o Direito é muito próxima a ponto daquela não sobreviver sem este. Significa que, de uma forma geral, já se desenha um papel indelével do Direito para o alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir da governança em seu estado mais moderno e, portanto, confirmando desde já que o Direito possui um papel imprescindível neste contexto.

Por mais forte e consolidada que pareça a influência do Direito à boa governança ambiental - considerando os retrocessos ambientais

na Amazônia -, talvez se estaria diante de um certo paradoxo: em países com predomínio de democracia liberal, onde os atores do mercado cada vez mais participam do processo da governança ambiental, como mencionado por Vatn (2018), haveria o risco de não se alcançar um equilíbrio ambiental fim-meio da governança. Em tese, os fatores do mercado liberal podem ser tão influentes e preponderantes que explicariam o fato de, nestes últimos 30 anos, a governança na Amazônia ter sido pautada mais por valores do mercado e menos por valores ambientais (CAVALCANTI, 2004, p.1; CÂMARA, 2013, p. 136). Por esta razão, é fundamental definir qual o tipo, modelo ou formato de governança ambiental que deve ser perseguida, ou estabelecer o que seria uma “má” e “boa” governança ambiental, a partir da institucionalidade existente no Brasil.

3. A “boa” governança ambiental à luz da Constituição Federal

Tem sido comum em democracias como a brasileira que a existência de alternância de poder resulte em mudanças do que quer a nova administração a partir dos resultados das urnas. Por isso, no aspecto ambiental, é normal que ocorram mudanças da direção do vento, para um lado ou para outro, do ponto de vista das ideologias: ou seja, um governo de turno mais ou menos liberal, ou mais ou menos progressista. Em sendo verdade, uma boa ou má governança vai depender do que aquela nova administração entende por ser o ideal de política, a ponto de o único limite ser a política de Estado e que tenha pouca margem de manobra ou baixa discricionariedade pelo agente público (por exemplo, o Presidente da República ou Ministro do Meio Ambiente não pode expedir um ato normativo abolindo a reserva legal nas propriedades rurais, mas pode tomar medidas mais brandas como postergar a obrigatoriedade do proprietário precisar efetuar o Cadastro Ambiental Rural - CAR).

Ocorre, contudo, que, se por um lado a governança não pode ser tomada ou entendida automática e meramente como uma busca pela proteção ambiental em si, como parece sugerir por exemplo Cavalcanti (2004) - pois o contexto brasileiro assume como legítimo o crescimento econômico -, por outro, não se deve tomar como verdade que o desenvolvimento econômico é soberano sem observar as salvaguardas ambientais, o que, obviamente, se não for um consenso, é ao menos um

tema compreensível. O problema tem sido outro: estabelecer o equilíbrio e qual o nível de equilíbrio. Dito diferente: deve-se saber qual o espaço de atuação em função da direção ideológica que pode ser dada quanto à agenda mais protetiva ou mais liberal.

Para alguns estudiosos, a resposta poderia ser dada a partir da definição do que seria uma “boa” governança ambiental: por mais que possa parecer basilar admitir que o que todos querem é o que é o melhor, pode ser que esta definição não seja tão fácil de ser alcançada. Qual “melhor”? Qual seria a base comum a se garantir um mínimo de consenso - independente da bandeira política que chega ao poder - do que seria a “boa governança”?

Há vasta literatura que cuida do que seria uma “boa” ou “má” governança, o que pode depender muito do modelo de Estado em cada país, bem como da influência de ideologias mais progressistas, de centro ou mais liberais. Naturalmente, esta direção pode ser dada a partir das decisões que cada sociedade toma a partir de seu ordenamento jurídico próprio - ao que considera ou não ser uma boa ou má governança.

Para os objetivos deste texto, a boa governança seria aquela proposta por Rahim (2019, p. 133), dita como a que visa aos objetivos comuns da sociedade ou o bem comum, confira-se do original: “*It is specified and encompassed in Political Science of development in reverence of administrative component to achieve Social goals of society*”. Portanto, a governança desejável ou de consenso, por óbvio, deve ser aquela que atenda aos anseios do bem comum. Mas o que seria o bem comum para fins de governança ambiental, e quem o define?

Parece ser adequado advogar que o bem comum deva ser aquele decidido pelo conjunto da população daquele país definido em sua Constituição. Sendo verdade, para o caso brasileiro, o bem comum está em várias passagens do texto constitucional, como quando estabelece um dos objetivos da República é de construir uma sociedade justa, livre e solidária; e, ao mesmo tempo, que todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. Lembre-se de que a carta política promete promover o bem de todos e quando cuida do meio ambiente em si refere-se, no caput do artigo 225, que os recursos naturais são “bem de uso comum do povo”.

Ora, parece que é o caso de dizer, de forma mais conclusiva, que o bem comum - do ponto de vista da governança ambiental - é proteger o meio ambiente de forma a se garantir a sua existência para

uma sustentabilidade lastreada no tripé da economia, do social e do ambiental. Não é exagero dizer que uma “má” governança seria manter os recursos naturais protegidos se as populações em seu círculo estiverem passando por privações. E o contrário também vale: pouco importa uma sociedade rica - em termos de bens de consumo e valores materiais -, se seus recursos estejam “empobrecidos” ou esgotados.

O Supremo Tribunal Federal - STF parece trilhar uma linha de equilíbrio nos exatos termos acima sugeridos. Se no início dos anos 2000 consideravam-se tímidos os entendimentos jurisprudenciais (SCALASSARA; OLIVEIRA, 2001), os últimos anos mostram-se mais propensos à proteção. É o caso, por exemplo, quando reconhece ser abusivo o governo tentar diminuir o papel da participação da sociedade nas instâncias de decisão colegiadas (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 651, ou quando reconhece o meio ambiente como um direito humano ao definir que a proteção do clima é dever constitucional (ADPF 708), bem como veta o retrocesso em matéria ambiental (MARIN; MASCARENHAS, 2021). Estas decisões querem, em certa medida, garantir que o “bem de uso comum do povo” seja utilizado para garantir o bem comum de todos e, o mais importante, que o Estado brasileiro deve garantir que assim o seja, em parceria com a sociedade como um todo.

Qual a consequência de se saber o alcance de uma boa governança ambiental para os agentes que lidam com o tema no seu dia a dia? É que se o Direito define, à luz da Constituição, o que vem a ser a governança ambiental desejada os demais participantes do círculo ou círculo da governança, tem o dever de perseguir exatamente estes objetivos: sejam aqueles dos setores públicos, os agentes empresariais ou do mercado e também as organizações que defendem o meio ambiente. Então, cientistas, profissionais das mais diversas áreas, agentes e atores sociais, políticos ou não, e mesmo os exemplo dos Municípios (JURADO; GONÇALVES, 2020) devem participar deste processo, auxiliando (e muitas vezes sendo protagonistas) os atores estatais, tendo como alvo preferencial este ideal de boa governança.

Como há décadas já se sabe, a situação do meio ambiente na Amazônia - isto é, da qualidade dos seus recursos naturais - necessita de cuidados não somente preventivos quanto de recuperação, o que a governança ambiental pode auxiliar. Dúvida que parece importante é se os elementos do pilar normativo-institucional - que aqui chama-se

de Direito -, precisam de ajustes ou seria o suficiente o arcabouço já disponível. O senso comum talvez já fosse suficiente para responder a esta pergunta, pois há uma erosão importante dos ativos amazônicos. Para responder a este quesito de uma forma mais embasada, faz-se importante verificar o cenário dos recursos naturais na Amazônia nos últimos anos e qual a sua relação com tais elementos normativos.

4. Medindo os efeitos do Direito sobre a governança ambiental na Amazônia

Até aqui ficou assentado, primeiro, de que se fala num amadurecimento da governança ambiental a partir de um avançado arcabouço institucional e jurídico-normativo (pelo menos no plano teórico): o Brasil possuiria leis e instituições suficientes para enfrentar os desafios para a Amazônia. Porém, ao mesmo tempo, os indicadores ambientais estão longe do ideal, o que tem sido mostrado num dos pilares da governança para a Amazônia - o científico-tecnológico - com relativo consenso, inclusive sobre os rumos a serem trilhados.

Então, na verdade, a tão falada superioridade das instituições brasileiras no cenário ambiental - em termos de legislação e instituições avançadas - pode não ser tão verdadeira. Assentou-se, por fim, que a boa governança ambiental que se deve buscar é exatamente aquela definida como o bem comum de todos da Constituição, o que não é necessariamente uma novidade.

Ocorre, por outro lado, que apesar destes cenários, a “boa governança” ambiental parece enfrentar problemas importantes. Observe-se que já no fim dos anos 2000 havia críticas fortes sobre a condução da governança ambiental na Amazônia, especialmente como o Governo Federal vinha tratando o desenvolvimento na Amazônia no chamado “Programa Avança Brasil” (NEPSTAD et al, 2000). Na mesma linha, Cavacanti (2004, p. 1) já criticava uma falha na governança a partir de uma visão meramente econômica, porque o fim desejado pela governança até então era o crescimento econômico, expondo o que já fora falado sobre uma predominância de tendência prioritariamente liberal. Isso também ocorreu já num governo mais progressista, confira-se: “[a] política econômica influenciou fortemente a governança ambiental, com o desenvolvimento de ações relativas ao PAC” [Programa de

Aceleração do Crescimento] (CÂMARA, 2013, p. 136), e somente foi suavizado com a adoção de uma governança mais equilibrada com o Plano Amazônia Sustentável (MADEIRA, 2014). O resumo pode ser assim descrito: “O problema da governança ambiental no Brasil reside em sua implementação, uma vez que o núcleo do sistema político nacional persiste no seu apego quase fanático ao crescimento econômico”(CAVALCANTI, 2004, p. 6).

Dito de outra forma, a equação da boa governança ambiental não “fecharia”, o que explica, em parte, chamá-la de “promessa não cumprida” ou de um projeto ainda em construção. Assim, haveria que se buscar explicações (ou medir), a partir do cenário real, a relação e os efeitos das ferramentas normativo-institucional (Direito) sobre a governança ambiental na Amazônia. Mas seria possível fazer tal achado e como executá-lo?

Do ponto de vista da literatura afeita às ciências biológicas e/ou da terra, há dezenas ou talvez centenas de mecanismos para se demonstrar as falhas sistêmicas e históricas na governança ambiental na Amazônia ou de se mensurar as disfunções na qualidade dos recursos naturais, o que significa medir - em última instância - a governança ambiental em si. Aquelas ciências medem, com facilidade, biodiversidade, extinção, desmatamento, desastres ambientais, índices de Desenvolvimento Humano - IDH, Produto Interno Bruto - PIB, renda, educação, contaminação de rios, etc. Por exemplo, há desde o “índice de desenvolvimento sustentável - IDS” com as dimensões demográfica, social, econômica, política institucional e ambiental (VALE, TOLEDO, VIEIRA, 2017), até fatores objetivos que avaliam a sustentabilidade de sistemas agrícolas, como aqueles usados por Silva, Soares e Souza (2021).

Entretanto, um indicador qualquer socioambiental isoladamente não tem necessariamente o papel de dizer que o todo maior está ou não funcionando. Por isso, para se ter indicadores concretos - e não somente no plano teórico - de que a engrenagem da governança ambiental parece não girar adequadamente, faz-se importante indicar quais e onde estão os problemas com os recursos naturais e mais: qual a relação destes com as escolhas realizadas no campo do Direito (propositura de leis, criação de órgãos, formas de controle etc).

Ocorre que quase todos (senão todos) entre aqueles indicadores, além de mirarem em aspectos reduzidos do cenário ambiental, geralmente são complexos e dependem de pesquisas igualmente com-

plexas (tempo e recursos, que nem sempre estão disponíveis, ainda mais em vastas regiões como a Amazônia). Significa, portanto, que não serviriam a explicar, necessariamente, a causa-efeito sobre os elementos que compõem o eixo normativo-institucional. Assim, para demonstrar se o arcabouço jurídico-normativo está respondendo a contento e à altura do que pediu a Constituição (a sua eficácia), quanto mais simples os indicadores melhor. E mais: esta simplicidade torna-se ainda mais importante se estiver conectada com aspectos sociais e onde seja possível definir com clareza o efeito de uma tomada de decisão.

Por esta razão, de uma forma geral, o principal índice para mensuração das políticas públicas ambientais para a Amazônia tem sido, e continuará sendo, o desmatamento. O uso deste dado parte da premissa de que se a conversão da floresta em outras atividades (pecuária e grãos) é o carro-chefe das atividades econômicas na região, nada mais natural que tenha forte relação com as políticas públicas criadas em seu entorno.

Diferente dos outros métodos, o estudo do desmatamento é de mais fácil compreensão, uma vez que uma área com ou sem floresta é mensagem fácil de ser passada. Segundo, o desmatamento afeta diversas outras políticas públicas reguladas por Leis, como a da biodiversidade, das mudanças do clima ou o código florestal. Terceiro, por ser um fenômeno que afeta o dia a dia das pessoas, o desmatamento aparece com muita frequência na mídia. E o Brasil possui uma das melhores tecnologias para se medir áreas desmatadas por meio de imagens de satélites em todo o mundo. Por fim, a aferição da governança ambiental precisa fazer sentido com vida das pessoas, do bem-estar ou do bem comum, isto é, aquele fim desejado pela boa governança (RAHIM, 2019).

Com efeito, o cruzamento do desmatamento com a renda *per capita*, demonstra o quanto os resultados econômicos podem ser impactados em termos de dividendos por cada cidadão. A literatura vem trilhando este caminho já há algum tempo da relação desmatamento com aspectos socioeconômicos (PRATES; BACHA, 2010; SACCARO JUNIOR, MATION, SAKOWSKI, 2015).

Estes dois conjuntos de informações são de alta expertise do governo brasileiro, estando disponíveis em séries históricas de fácil acesso, públicos (tanto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe), e possuem um baixo custo em políticas públicas ambientais. Por mais que

esta relação possui algumas limitações, devido aos riscos de extrapolação - e naturalmente não se deve considerá-lo como modelo acabado - é possível extrair informações importantes de seus resultados.

A Figura 1 mostra uma série de doze anos de taxas de desmatamento e de renda por cada cidadão para os nove Estados da Amazônia Legal (entre 2009 e 2020). A primeira observação óbvia do gráfico - pelo menos para este curto período testado - é que não há uma relação direta entre desmatamento e renda: pode ocorrer ou não ocorrer. A segunda é que o ritmo de área desmatada está acima sempre de quatro mil quilômetros quadrados (em km²). Seria este número aceitável ou dentro do esperado?

Figura 1 - Desmatamento em em km² versus renda per capita (R\$) nos nove Estados da Amazônia Legal (AM, MT, AC, AP, RO, RR, MA, TO e PA). Fonte: IBGE e Inpe (2009 até 2020). Elaboração do autor, inspirado em Santos, Salomão, Veríssimo (2021, p. 18).



O critério para se entender que o desmatamento está além do indicado como sustentável é oriundo da política pública de mudanças do clima, uma vez que a Lei 12.187/09 prevê uma meta para redução dos gases do efeito estufa (GEE) e, entre as principais ações para se alcançar a meta, estaria a redução do desmatamento (BRASIL, 2009).

Assim, de acordo com estas políticas, o desmatamento deveria ficar estabilizado não mais que 3.925 km². Ora, apenas por este critério simples de matemática, observa-se que a governança ambiental na região já estaria seriamente comprometida, pois estaria violando um

pacto existente em Lei. E, mesmo que não houvesse uma meta nacional ao desmatamento, uma pergunta honesta que deveria ser feita é se o desmatamento gera riquezas e bem-estar em níveis justos e bem distribuídos e desenvolvimento econômico equilibrado entre Municípios e Estados, e a resposta é negativa.

A terceira análise relevante é que houve um período em que o crescimento ou renda ocorreu sem que fosse necessária a degradação da floresta (2010 a 2014), o que Santos, Salomão e Veríssimo (2021) chamam de “descolamento” entre desmate e rendimento. Por outro lado, houve a inversão das curvas do gráfico, um cenário que não é o desejável do ponto de vista da sustentabilidade e, pior: nos últimos três anos analisados, pareceu haver uma estabilização e depois queda da renda, enquanto o desmatamento aumenta. E, certamente, a partir do que se entende ser boa governança, este seria o pior dos mundos.

Voltando-se para objeto inicial da inquietação: estes dois índices serviriam a explicar o papel das ferramentas do Direito sobre a governança ambiental na Amazônia? Pelo cenário desenhado no trecho anterior, a resposta pode ser sim ou não. Do ponto de vista do “sim”, estes resultados são frutos das políticas de gestão pública ambiental criadas a partir de 2003 (MADEIRA, 2014), sobretudo com a criação do Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Também, que esta é fruto da governança em si, pois derivou da participação da sociedade (organizações sociais e também iniciativa privada). E, claro, que em algum momento houve um resultado desejado quando houve menos desflorestamento e mais renda.

Do ponto de vista do “não”, por outro lado, nem sempre os resultados daquela ferramenta de governança foram os que seriam esperados (desejados), pois há indícios de que pode ocorrer o cenário menos favorável ao “bem-estar geral”: mais degradação ambiental com baixa renda distribuída, indicando uma falha no pilar “Direito”: por mais que o Direito não tenha todas as respostas, sempre é por ele que a sociedade deve buscar os melhores caminhos.

Este “mau” resultado pode não ser “culpa” dessa política pública em si, mas de outros elementos que podem ser controlados pelo próprio Direito, como, por exemplo, das salvaguardas ou mecanismos de ajustes para garantir que a política funcione. Dito diferente: se o Direito deve criar soluções aos problemas da sociedade, o pilar normativo-institucional estaria funcionando até certo ponto, mas não total-

mente: isto é, já se sabe o quê e como fazer. Contraditoriamente, estas salvaguardas e mecanismos igualmente já foram criados pelo Direito: comando e controle, fiscalização ambiental, punição de infratores, criação de alternativas econômicas etc. Mas, de novo: haveria uma falha ao não se utilizar tais mecanismos. Qual(is)?

Os especialistas têm concluído que a volta do desmatamento, seja em cenário de alta ou baixa renda (mas em baixa renda é ainda pior), é resultado exatamente da má vontade dos gestores federais em não aplicar dolosamente as ferramentas testadas e aprovadas pelo próprio PPCDAm, notoriamente eficazes. Ou seja, não seria falta de ciência ou tecnologia, não seria falta de certeza, mas de mera aposta num tipo de boa governança que contraria estes fatores. Em sendo verdade, a falha estaria neste ponto e, assim, a resposta adequada seria garantir que políticas públicas, que coadunem com o bem-estar geral, não sejam descontinuadas com a mera troca de gestores e, claro, isso é um assunto que gravita dentro do Direito, pois é o Direito que pode regular, criando ou melhorando, mais uma vez, esta salvaguarda.

5. Considerações Finais

O Direito e seus elementos normativos-institucionais possuem influência fundamental na consecução das políticas da governança ambiental na Amazônia: foram estes elementos que proporcionaram os avanços com o surgimento de expertise e elaboração de ferramentas capazes de diagnosticar a eficácia da governança ambiental na Amazônia. Contudo, estes avanços são ainda frágeis quando confrontados com os indicadores ambientais ou mesmo econômicos, levando a concluir que o propalado bom arcabouço jurídico-institucional brasileiro em matéria ambiental ainda funciona com falhas.

A partir destes prismas, verifica-se que o modelo de utilização dos recursos naturais na Amazônia, vigente nos últimos 40 anos, tanto tem acelerado as perdas de ativos ambientais - para além do razoavelmente admitido pelas normas - com degradação de florestas, quanto proporcionado baixa ou quase nenhuma distribuição de renda. Tais resultados fazem com que ocorram dúvidas sobre a eficácia e funcionalidade do formato de governança ambiental no pós-1988, que tem entre seus pilares o Direito e suas ferramentas normativo-institucionais. Ao

que se percebe, a descontinuidade das políticas públicas indica ser a principal fonte do desequilíbrio: a dependência na boa-fé administrativa ou na simples “vontade” do agente público que esteja à frente das decisões, parece não ser suficiente para alcançar a promessa do bem-estar na Amazônia brasileira.

Por isso, a governança ambiental nesta região deve ser projetada a partir da análise dos resultados que impactam o bem-estar ou o bem comum da população, especialmente aspectos socioeconômicos e da proteção dos ativos naturais, dentre eles o mais importante é a quantidade de áreas ainda com florestas.

Assim, em que pese os mecanismos criados na Constituição Federal e do forte aparato nas leis infraconstitucionais no campo ambiental serem consideradas de “vanguarda” no Brasil, os resultados acima mencionados apontam para necessárias reformas na estrutura de governança. Tais ajustes dependem essencialmente do manejo adequado de aspectos da normatividade e da institucionalidade, fundamentais para a criação do cenário ideal de uma boa governança ambiental para além de políticas de governo, mas políticas de Estado.

Enfim, esta “nova” política de Estado passa pela consolidação da participação social, da criação de instâncias ou instituições de “*accountability*”, mas sobretudo de salvaguardas para garantir o funcionamento dos mecanismos. Todos estes elementos devem ser impessoais a fim de reduzir o peso da discricionariedade dos agentes.

Por isso, a principal mudança deve ser criar salvaguardas para que as boas práticas de governança sejam compulsoriamente cumpridas pelos agentes públicos. É necessário repensar o espaço que tem o gestor público quando decide dolosamente efetuar atos de gestão ou de governança contrário a todas as evidências técnicas, científicas e normativas sem que nada possa lhe acontecer.

6 Referências

ADAMNS, C; BORGES, Z; MORETTO, EM; FUTEMMA, C. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25 | n. 81, 1-13 e-81403.

BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política

Nacional de Meio Ambiente. Brasília-DF. Poder Executivo. DOU. 1981.

_____. Lei 12.178 de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Brasília: Poder Executivo. DOU de 30.12.2009. Edição Extra.

_____. **Decreto n. 9.203 de 22 de Novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Poder Executivo. DOU de 23.11.2017.

CÂMARA, JBD. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 125–146, jun. 2013.

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica** Vol. 1: 1-10. 2004.

DERANI, Cristiane. Daniel Antônio de Aquino Neto. Hileia: **Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, ano 5, n. 9. Valoração Econômica dos Bens Ambientais, UEA, 2007.

EMILIO, T; LUIZÃO, F. **Cenários para Amazônia: clima, biodiversidade e uso da terra**. p. 91-104. Manaus. Editora INPA. 2014.

FERREIRA, Marcos Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatin. Política ambiental brasileira: análise histórica constitucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016.

GARVÃO, RF; BAIA, SALN. Legislação ambiental: um histórico de desafios e conquistas para as políticas públicas brasileiras. **Nova Revista Amazônica**, v. 6,n. 2. p. 93-102. 2018.

GUTTMAN, Dan; YOUNG, Oran; JING, Yijia; *et al.* Environmental governance in China: Interactions between the state and “nonstate actors”. **Journal of Environmental Management**, v. 220, p. 126–135, 2018.

JURADO, J; GONÇALVES, A. O papel das cidades como atores da governança ambiental global. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, e-ISSN: 2525-9628 | Evento Virtual | v. 6 | n. 1 | p. 1-23 | Jan/Jun. 2020

KOOIMAN, J. Governance: a Social-Political Perspective. In: GROTE, JR; GBIKPI, B. (eds). **Participatory Governance**. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_4. p. 70-96. 2002.

_____. **Governing as governance.** Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd. 2003. 264 p.

LAURANCE, WF; COCHRANE, MA; BERGEN, S; FEARNSIDE, PM; DELAMÔNICA, P; BARBER, C; D'ANGELO, S; FERNANDES, T. 2001. The Future of the Brazilian Amazon. **Science** 291: 438-439. 2001.

LOUREIRO, V. **Amazônia, colônia do Brasil.** São Paulo: Editora Alma. 2022. 352 p.

LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 179–200, 2012..

MADEIRA, WV. Plano Amazônia Sustentável e Desenvolvimento desigual. **Ambiente & Sociedade.** São Paulo. v. XVII, n. 3 n p. 19-34 n jul.-set. 2014.

MARIN, EFB; MASCARENHAS, GMA. Análise da aplicação do princípio da vedação de retrocesso ambiental pelo supremo tribunal federal em julgados de (in)constitucionalidade das áreas rurais consolidadas. **Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia**, v. 45, n. 3, 2022. DOI: 10.5216/rfd.v45i3.64789. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/64789>. Acesso em: 2 set. 2022.

MOURA, AMM. Trajetória da política ambiental Federal. In. MOURA, AMM (org). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** IPEA. 2016. Epub.

NEPSTAD, DC; CAPOBIANCO, J; BARROS, AC; CARVALHO, C; MOUTINHO, P; LOPES, U; LEFEBVRE, P. **Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia** 1. ed. — Belém: Gráfica e Editora Alves, 2000. 24 p.

PIRES, WLR; SILVA, FA; BENEVIDES, DF; BERALDO, JBL. Tendências semânticas na produção científica sobre o termo gestão pública: uma análise dos anos 2014 a 2018. p. 16 -34. In: BERALDO, JBL; MEDEIROS, LM; ARRUDA, ND. (org). **Gestão Pública- conceitos e análise de práticas em Mato Grosso.** Várzea Grande-MT: Editora Sustentável. 2020.

PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. Análise da relação entre desmatamento e bem-estar da população da Amazônia Legal. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 1, p. 165–193, mar. 2010.

RAHIM, A. Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. **Journal of Public Administration and Governance.** Vol. 9, No. 3.

2019.

RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; *et al.* World Scientists' Warning of a Climate Emergency 2021. **BioScience**, v. 71, n. 9, p. 894–898, 2021.

SACCARO JUNIOR, NL; MATION, LF; SAKOWSKI, PAM. **Impacto do desmatamento sobre a incidência de doenças na Amazônia**. Brasília: Texto para discussão 2142. 46 p. 2015.

SANTOS, RP; VIEGAS, DP. Capital Ambiental e Políticas Conservadoras: o princípio da Participação e o papel da sociedade como anteparo aos retrocessos (2016 -2020). p. 63 - 89. In: Adriano Fernandes Ferreira, Ayde Cristianne Saraiva-Bonato. (Org.). **Direito, Sociedade e Meio Ambiente**. 1ed. Piracanjuba-GO: Conhecimento Livre, 2021, v. 1.

SANTOS, D; SALOMÃO,R; VERISSIMO, A. **Fatos da Amazônia 2021**. Belém: Imazon. 2021. 86 p.

SARAIVA, BC; VERAS NETO, FQ. Estado, Constituição e Globalização: a Retomada do Social e a Construção do Ambiental. **Revista Verdades do Direito** , v. 12, p. 30-366, 2015.

SCALASSARA, LM; OLIVEIRA, VM. A tutela do meio ambiente na jurisprudência. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 1, n.1,2001. p. 413-436.

SILVA, JA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros. 2007. 926 p.

SILVA, TFA; SOARES, RFR; SOUZA, RP. Indicadores de sustentabilidade: contribuições para construção de estratégias de desenvolvimento mais sustentável em agroecossistema de várzea. **Novos Cadernos NAEA**, v. 24 n. 2 • p. 269-290 • maio-ago 2021.

VALE, FA; TOLEDO, PM; VIEIRA, ICG. Análise comparativa de indicadores de sustentabilidade entre os estados da Amazônia Legal. **Sustentabilidade em Debate** - Brasília, v. 9, n.1, p. 214-231, abril/2018

VATN, A. Environmental Governance – From Public to Private? **Ecological Economics**, v. 148, p. 170–177, 2018.