

MEIO AMBIENTE E ARENA PÚBLICA: GOVERNANÇA AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

ENVIRONMENT AND THE PUBLIC ARENA: ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS FOR PUBLIC POLICIES

MEDIO AMBIENTE Y ARENA PÚBLICA: GOBIERNO AMBIENTAL Y SUS IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo: O quadro institucional da sociedade contemporânea se alterou, uma vez que a fronteira entre a esfera do público e do privado se torna cada vez mais fluida, isto é, o Estado não é mais o único ator a regular o comportamento dos agentes sociais, muito menos a desenvolver questões sobre o que é público. Isso não é diferente quando se trata de questões ambientais. Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de apontar uma abordagem sobre as ações públicas para o meio ambiente com base no exame das experiências do banco de dados do programa Gestão Pública e Cidadania e das ações recentes da Rede Amigos da Amazônia. Concluiu-se que tal abordagem deve considerar pelo menos três elementos: transversalidade, uma vez que os impactos ambientais envolvem diferentes áreas do conhecimento e da ação governamental; não neutralidade, considerando que a compreensão dos impactos ambientais passa por uma negociação na arena pública; governança, haja vista que a temática ambiental requer a articulação e o relacionamento de diferentes atores.

Palavras-chave: Meio ambiente, sustentabilidade, governança, arena pública, políticas públicas.

Maria Lucia Villela Garcia - maluvillela@gmail.com

Doutoranda em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brasil

Marcus Vinicius Peinado Gomes - mvpgomes@gmail.com

Professor da University of Exeter, Business School – Exeter – Reino Unido

Artigo submetido no dia 13.02.2016 e aprovado em 22.07.2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n69.59390>

Abstract

The institutional framework of contemporary society has changed since the boundary between public and private spheres became increasingly fluid, with the State no longer the only actor to regulate the behaviour of social actors, nor indeed, the only actor to problematize what is public. Other actors have also begun to develop their own initiatives in relation to public matters, and this also applies to the environmental agenda. In this context, this article aims to develop an approach to public sector initiatives aimed at the environment by examining the experiences of the Public Management and Citizenship program database and the recent activities of the Friends of the Amazon Network. The conclusion is that such an approach should consider at least three elements: Transversality - environmental impacts involve different areas of knowledge and governmental action; No Neutrality - understanding environmental impacts involves negotiation in the public arena; Governance - environmental issues require coordination and relationships between different actors.

Keywords: Environment, sustainability, governance, public arena, public policies.

Resumen

El marco institucional de la sociedad contemporánea ha cambiado debido a que el límite entre la esfera pública y privada se ha vuelto fluido, es decir, el Estado ya no está solo para regular el comportamiento de los actores sociales, y mucho menos es el actor que está para desarrollar acciones acerca de lo que es público y no es distinto en los temas ambientales. En este contexto, el presente trabajo pretende trazar una aproximación de la acción pública sobre el medio ambiente a partir del examen de las experiencias de la base de datos del programa Gestión Pública y Ciudadanía y las recientes acciones de la Red de Amigos de Amazon. Llegamos a la conclusión que este enfoque debe considerar al menos tres elementos: transversal, ya que los impactos ambientales involucran diferentes áreas del conocimiento y de la acción gubernamental; que no hay neutralidad, se sugiere que la comprensión de los impactos ambientales sea consecuencia de una negociación en la arena pública; y gobierno, los problemas ambientales requieren la coordinación y la relación de diferentes actores.

Palabras clave: Medio ambiente; sostenibilidad; gobierno; arena pública; políticas públicas.

Introdução

Sustentabilidade é um tema instigante e onipresente na agenda da sociedade contemporânea. Apesar da falta de clareza de seu significado, em razão de o conceito de desenvolvimento sustentável também ser vago e impreciso (Lélé, 1991; Williams & Millington, 2004; Hopwood, Mellor & O'Brien, 2005; Marshall & Toffel, 2005), o tema tem cada vez mais chamado a atenção de estados, movimentos sociais e empresas. Em meio às imprecisões de sua definição, tem sido apropriado muitas vezes de maneira equivocada. Segundo Gro Brundtland, responsável pelo relatório Nosso futuro comum, da Organização das Nações Unidas (World Commission on Environment and Development, 1987), em que foi cunhado o termo 'desenvolvimento sustentável' (Nobre, 2002), a palavra 'sustentabilidade' foi captu-

rada pelas empresas: "(...) Acho que há mais abuso quando se fala de sustentabilidade. Essa palavra foi introduzida depois, como se entregasse aquilo que o desenvolvimento sustentável significa" (Angelo, 2012).

Adicionalmente, na sociedade contemporânea, é possível encontrar uma grande diversidade de atores negociando, influenciando e agindo sobre questões públicas. Isto é, o quadro institucional se alterou e a fronteira entre a esfera do público e do privado se tornou fluida – o Estado não é mais o único ator a regular o comportamento dos agentes sociais (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006; Richard & Rieu, 2009), muito menos o único a desenvolver questões sobre o que é público.

Essa configuração permite a emergência de novas formas de ação pública. São inúmeros os exemplos de organizações não governa-

mentais criando certificações e normas que passam a regular o comportamento e as práticas empresariais. Mesmo sem o poder de criar leis, tais certificações cumprem um papel de regulação que antes era exclusivo do Estado.

Não é diferente no campo ambiental: a compreensão sobre quais são os impactos ambientais e como devem ser contornados não é resultado unicamente do exercício de um governo central, mas de uma negociação entre diferentes atores e interações com governos locais, organizações da sociedade civil e também o setor privado (Richard & Rieu, 2009).

Dessa maneira, este texto tem o objetivo de oferecer uma abordagem para compreender as políticas públicas na área ambiental, por meio da análise de dois projetos reconhecidos como exitosos, identificando a emergência de novas práticas de ação pública. Foram analisadas diferentes ações públicas na área ambiental, por meio da trajetória do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (GVceapg) que congrega uma base sobre políticas públicas inovadoras e exitosas, o que se configura como uma ótima fonte de dados para capturar e compreender a emergência de novas práticas sobre a ação pública, uma vez que oferece informações sobre práticas reconhecidas por sua inovação, em diferentes áreas do país, influenciando o campo das políticas públicas por meio da sua disseminação.

Durante a trajetória de mais de 25 anos do GVceapg, a pauta do meio ambiente e políticas públicas se transformou. Diversos eventos contribuíram para o seu desenvol-

vimento; no cenário internacional, o já mencionado Relatório Nosso futuro comum, publicado em 1987, dois anos antes da criação do GVceapg, consagra o termo “desenvolvimento sustentável” e definitivamente traz a temática ambiental às discussões sobre desenvolvimento. Em 1992, o Rio de Janeiro recebeu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio 92. Vinte anos depois, a mesma cidade recebeu novamente a conferência, a Rio +20. Cada uma à sua maneira, as duas conferências introduziram diferentes temáticas e propiciaram acordos que justificaram o desenvolvimento de diversas políticas públicas e práticas organizacionais.

Ainda no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), as Conferências das Partes da Organizações (COP) chamaram a atenção mundial para temas como desmatamento das florestas tropicais, perda da biodiversidade e mudanças climáticas. Do ponto de vista da sociedade civil, o movimento ambientalista também se fortaleceu e profissionalizou, gerando grandes organizações globais, como Greenpeace e WWF, dedicadas ao tema do meio ambiente e da sustentabilidade e que empregam as mais diversas táticas – de ataques diretos a empresas e governos, a consultorias e parcerias com esses mesmos atores – para impulsionar a agenda ambiental. Por sua vez, as empresas não ficaram de fora e cada vez mais introduzem o tema da sustentabilidade em suas estratégias e práticas.

O conhecimento sobre os impactos do homem no meio ambiente também se transformou – o próprio desenvolvimento das políticas públicas sobre o assunto e os temas que se consolidam nesses espaços transnacio-

nais são evidências dessa transformação. Se, na década de 1990, o desmatamento da Floresta Amazônia era prioritariamente associado à perda da biodiversidade e à exploração comercial da madeira de origem ilegal; no Brasil do século XXI, o desmatamento é a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa (GEE) brasileira, tendo no agronegócio o seu principal driver, intrinsecamente ligado à regularização fundiária (Gomes, 2014).

Assim, por meio da análise de dois projetos importantes do GVceapg, reconhecidos no campo de políticas públicas por congregarem ações públicas exitosas – o Prêmio Gestão Pública e Cidadania e a Rede Amigos da Amazônia –, este texto se propõe a elaborar uma agenda para compreender as ações públicas na área ambiental. A abordagem proposta sugere que três elementos devem ser considerados nessa análise: transversalidade, uma vez que os impactos ambientais envolvem diferentes áreas do conhecimento e sua resolução também deverá envolver diferentes áreas do governo e organizações; a não neutralidade da sustentabilidade, assumir que a compreensão dos impactos ambientais e, conseqüentemente, da sustentabilidade passa por uma negociação na arena pública, sendo, portanto, necessária uma compreensão política sobre a sustentabilidade; por fim; governança, uma vez que a temática ambiental requer a articulação e o relacionamento de diferentes atores.

Além dessa introdução, este texto está dividido da seguinte forma: a próxima seção discute a relação entre ação pública e meio ambiente; em seguida, será apresentado o GVceapg e as duas iniciativas discutidas

neste trabalho, o Programa Gestão Pública e Cidadania e a Rede Amigos da Amazônia, que serão analisadas a fim de elaborar uma agenda de pesquisa para compreender as políticas públicas na área ambiental; por fim, a conclusão reflete sobre os elementos teóricos identificados – transversalidade, não neutralidade da sustentabilidade e governança – à luz dos casos analisados e sugere que tais elementos devem embasar o desenvolvimento da ação pública no âmbito da temática ambiental.

Ação pública e meio ambiente: emaranhados pela sustentabilidade

Desde 1988, com a Constituição brasileira, a gestão do meio ambiente passou a ser descentralizada, alinhando competências entre os diferentes entes federativos. No processo de descentralização no federalismo brasileiro, sabe-se que as competências e atribuições nem sempre foram claramente definidas, deixando por vezes estados e municípios a reboque das diretrizes federais (Scardua & Bursztyn, 2003). Nesse contexto, fica claro pela análise das ações públicas envolvidas na trajetória do GVceapg que o tema ambiental é complexo e precisa também ser abordado pelo prisma da governança, outro conceito de difícil definição, mas que sugere a articulação e o engajamento fluido de organizações, trazendo novas maneiras de se relacionar e cooperar (Evans, 2012; Spink, 2013).

Do ponto de vista da complexidade do tema ambiental, muitas pesquisas se dedicaram a explorá-la (Dryzek, 2005; Marshall & Toffel, 2005; Abranches, 2010; Franklin & Blyton, 2011; Evans, 2011; Valente, 2012; Gomes, 2014) e três elementos podem ser identifica-

dos na trajetória do GVceapg: transversalidade; não neutralidade da sustentabilidade; governança.

A temática ambiental é transversal, uma vez que pode ser analisada e desenvolvida de diferentes lugares (Spink, 2000). Pode-se discutir políticas de desenvolvimento, processos produtivos agrícolas e industriais, destinação de resíduos sólidos, acesso à água, clima, florestas, entre outros. Pode-se argumentar, também, que o tema do meio ambiente é parte importante na construção da cidadania e equidade (Jacobi, 1999). Se, de um lado, temas transversais produzem ótimos campos para pesquisa e desenvolvimento de ações públicas, de outro há sempre o risco de que, por estarem em diferentes lugares (Spink, 2001), não estejam em lugar nenhum. Em suas disputas e relações, os atores jogam a responsabilidade e a competência de seu desenvolvimento uns para os outros, o que pode, até mesmo, propiciar um contexto de falta de recursos – financeiros e políticos–, para os atores envolvidos (Gomes, 2009).

O senso comum costuma contemplar a ideia de sustentabilidade como um conhecimento neutro e técnico (Lélé, 1991; Nobre, 2002; Milne, Kearins & Walton, 2006; Valente, 2012; Dryzek, 2005; Gomes, 2014), impelindo o uso de indicadores que possam medi-la, como se resumissem e qualificassem os impactos ambientais e a boa gestão do meio ambiente. Porém, indicadores não apenas medem, mas também avaliam (Jannuzzi, 2001; Teles, 2003; Spink, Teixeira, Gomes & Kozonoi, 2010). Como afirma Teles (2003, p. 3, grifos no original): “Os indicadores não medem a realidade, algo que estaria lá, pronto para ser descrito; mas participam da

construção social da realidade”.

Nesse contexto, toda avaliação é participativa, mas é importante saber quais temas e atores dela participam e quais não participam (Spink, 2001; Spink et al., 2010). Assim, pode-se afirmar que há indicadores mais “sustentáveis” e outros menos, sendo preciso compreender os atores, interesses e temas incluídos e excluídos nesses indicadores. Portanto, em um campo no qual há atores com diferentes interesses, disputando recursos, o significado de sustentabilidade e da relação do homem com o meio ambiente passa a ser político, construído socialmente por meio das relações entre esses atores (Gomes, 2014). Como aponta Jacobi (1999), a compreensão dos problemas ambientais deve passar por uma mudança da ótica centrada nas ciências naturais para um escopo que inclua também o elemento social.

Assim, surge o terceiro elemento, a governança, uma vez que a temática ambiental sugere a articulação e o relacionamento de diferentes atores. Jacobi (1999, p. 42) apresenta a questão:

Assim, a ideia de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso estabelecer uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em que uma política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem

as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento.

O conceito de governança é vago e impreciso, podendo significar diferentes processos sociais conforme o contexto em que é utilizado (Ezzamel & Reed, 2008). Neste trabalho e na área ambiental de maneira geral, a governança está associada ao processo pelo qual os atores sociais regulam o ambiente em que estão imersos, criando ordem e continuidade nos sistemas sociais (Ezzamel & Reed, 2008; Rasche & Gilbert, 2012). A regulação exercida por meio da governança não é resultado da imposição de um único ator. Os mecanismos de governança são resultado da negociação e consenso entre os atores sobre as normas e regras que regularão o seu comportamento (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006; Rasche & Gilbert, 2012).

No emaranhado discursivo dos impactos ambientais, é possível observar sua apropriação também pelo mundo corporativo (Dauvergne & Lister, 2013; Gomes, 2014b), caracterizada por uma abordagem que busca garantir vantagens competitivas. Marcada por uma “neutralidade técnica”, em vez de reordenar os processos produtivos e mercados segundo uma lógica da sustentabilidade (Abramovay, 2010; Abramovay, 2012; Gomes, 2014), é a lógica do mercado e da acumulação capitalista que determina os caminhos do discurso hegemônico da sustentabilidade (Banerjee, 2003; Gomes, 2014a). Ao mesmo tempo que o capitalismo contemporâneo tem como característica o desenvolvimento de comunidades transna-

cionais de autorregulação e governança (Du Gay & Morgan, 2013), esses espaços são também apropriados por uma lógica pró-mercado.

Consequentemente, a ação pública, espaço tradicionalmente preenchido pelos governos, vem encontrando diferentes atores agindo politicamente para influenciar instituições e recursos em prol de interesses privados (Scherer & Palazzo, 2011; Scherer, Palazzo & Seidl, 2013).

Nesse sentido, torna-se necessário construir um olhar político sobre a sustentabilidade, jogando luz sobre a atuação política das organizações na arena pública, de forma a ir além da dicotomia público e privado, cujo risco é o aprisionamento do meio ambiente pelo mercado, transformando-o em uma mercadoria a ser devidamente consumida (Banerjee, 2003; Abramovay, 2012).

Assim, as políticas públicas e os movimentos sociais que atuam na área da sustentabilidade precisam se articular com o setor produtivo, não apenas para garantir um desenvolvimento sustentável, mas também para compreender o seu papel nesses espaços organizacionais.

É por meio desse contexto que podemos compreender o campo do meio ambiente a partir de um escopo mais amplo do agir público, complexo e permeado de contradições (Thoenig, 1997; Spink & Best, 2009; Spink, 2013). A noção de “ação pública” aponta que nem tudo o que é público está na esfera do governo. Logo, outros atores sociais promovem ações sobre o que é público. Assim, a sustentabilidade pode ser compreendida como ação pública, jogando luz sobre os di-

ferentes atores que se engajam nesse campo de forças. Portanto, é necessário pensar além da gestão ou coordenação dos atores, mas em como os sentidos da sustentabilidade são construídos, reconstruídos e transformados por meio das relações desses atores na arena pública, impactando as diferentes ações e políticas públicas sustentadas por essa ideia.

O Centro de Estudos em Administração Pública (GVceapg) e o campo de estudo das políticas públicas

O GVceapg foi criado em 1989 pelo professor Luiz Carlos Bresser Pereira com o objetivo de gerar sinergia entre os pesquisadores da área de administração pública da Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Eaesp). Em 1995, o centro teve uma guinada em sua atuação, passando a documentar, examinar e disseminar práticas inovadoras em administração pública.

A convite da Fundação Ford, o GVceapg passou a editar um prêmio anual para o reconhecimento de políticas e ações públicas subnacionais (estaduais e municipais, congregando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e organizações de povos indígenas) que inovavam na prestação de serviços públicos que promovessem a construção de uma democracia inclusiva.

Entre 1996 e 2005, o prêmio Gestão Pública e Cidadania (GPC) foi financiado pela Fundação Ford e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e documentou mais de 8.200 experiências inovadoras, sendo mais de 200 premiadas. Tratava-se de um prêmio aberto, no qual os

responsáveis pela política ou ação pública realizavam a sua inscrição e também justificavam o caráter inovador da sua experiência. Portanto, as experiências do GPC constituem uma valiosa fonte de dados para pesquisas, pois “dá voz aos gestores” (Pinho, 2004), permitindo que os autores e desenvolvedores das práticas expressem sua opinião e possibilitem ao público, assim, conhecer as motivações, processos e caminhos pelos quais a política pública ambiental se constrói e os produtos e resultados que dela emergem. Portanto, as experiências do GPC, além de abordarem diversas áreas da ação governamental, se tornaram fonte importante de referência e evidência sobre o que ocorreu de mais inovador em práticas e políticas públicas no período de vigência do projeto (Spink, 2006).

É justamente por essa experiência que o centro passou a integrar importantes redes de debate e disseminação de inovação no Brasil e ao redor do mundo. Em 2005, decidiu suspender a premiação, uma vez que muitas das experiências premiadas haviam ganhado também reconhecimentos nacional e internacional, sendo disseminadas em diversas áreas do país. Assim, o centro passou a focar na produção de conhecimento em áreas de pesquisa que emergiram do trabalho e das redes abrangidas pela premiação.

Nesse contexto, em 2008 o centro assumiu a secretaria executiva da Rede Amigos da Amazônia (RAA) e passou a articular e a fomentar uma rede de governos subnacionais – estados e municípios – em prol da preservação da Floresta Amazônica, adotando como instrumento o desenvolvimento de compras públicas sustentáveis no âmbito

da produção de formas de regulação sobre a produção e o consumo de madeira de origem amazônica. Portanto, a experiência da RAA também se constitui em uma rica fonte de dados para compreender as ações públicas na área ambiental, pois também permite conhecer experiências inovadoras e transversais sobre o meio ambiente.

Dessa maneira, é possível traçar um panorama das ações públicas na área ambiental por meio desses programas do GVceapg, compreendendo como se alteraram ao longo dos anos, e perceber como novos assuntos e temas entraram tanto na agenda pública como também em sua prática. Algumas experiências desses dois programas serão analisadas a seguir.

Prêmio Gestão Pública e Cidadania e o meio ambiente

Em seus dez anos de existência, o Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC) adotou uma premiação como mecanismo para promover experiências inovadoras, possibilitando, assim, a documentação e disseminação de 8.200 experiências espalhadas pelo Brasil. Em cada ciclo de premiação, os responsáveis pela experiência faziam a inscrição para a premiação de forma voluntária, por meio de uma ficha de inscrição que requisitava diversas informações, inclusive uma justificativa quanto ao caráter inovador

da experiência. As experiências passavam por fases de avaliação até chegar às vinte experiências finalistas, que recebiam uma visita prévia de pesquisadores do centro e possuíam não apenas a ficha de inscrição, mas também informações mais detalhadas e relatórios de visitas técnicas.

Este trabalho não tem o objetivo de construir uma perspectiva histórica sobre como o GPC percebia o tema do meio ambiente, muito menos resgatar todas as experiências finalistas sob esse grande guarda-chuva. Seu intuito é permitir ao leitor uma abordagem sobre como o meio ambiente foi retratado durante os dez anos dos ciclos de premiação.

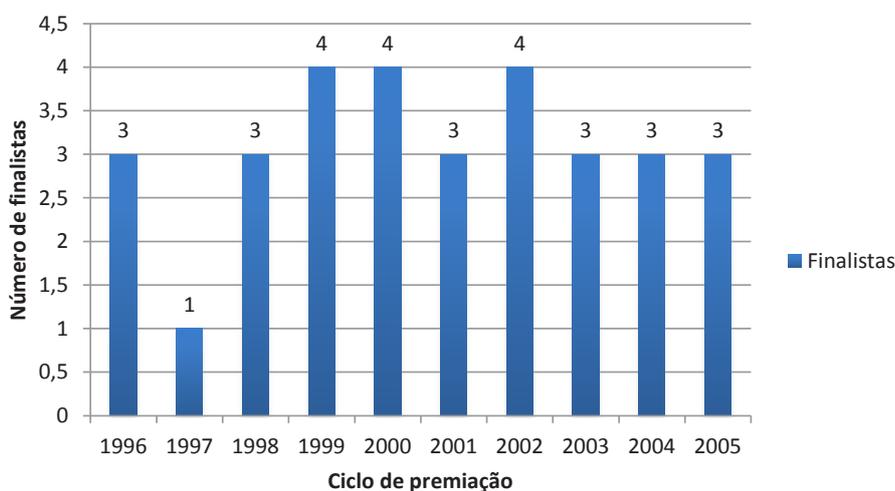
Para os leitores que gostam de números, considerando a categoria 2 – Infraestrutura e meio ambiente, e suas dez subcategorias, e a categoria 5.4 – Desenvolvimento regional e local em bases sustentáveis, o GPC documentou 647 experiências relacionadas ao tema do meio ambiente (aproximadamente 7,9% do total de experiências catalogadas). Embora as categorias sejam amplas, o que permite que experiências de Telecomunicações (categoria 2.4) ou Trânsito e vias públicas (2.3) sejam contabilizadas, o número é expressivo, como mostra a tabela 1. De certa maneira, as categorias refletem a preocupação com a construção da cidadania, como discutiremos mais adiante.

Tabela 1. Categorias do Prêmio GPC relacionadas ao tema de meio ambiente

2 Infraestrutura e meio ambiente	36
2.1 Saneamento (água e esgoto)	74
2.2 Energias e recursos minerais	7
2.3 Trânsito e vias públicas	35
2.4 Telecomunicações	4
2.5 Urbanismo, uso e ocupação do solo	40
2.6 Prevenção de acidentes em áreas de risco	31
2.7 Recursos hídricos, irrigação e drenagem	19
2.8 Controle de poluição	22
2.9 Limpeza pública e sistemas de coleta, tratamento e destinação final do lixo	123
2.10 Preservação de ecossistemas e reflorestamento	85
5.4 Desenvolvimento regional e local em bases sustentáveis	171
Total	647

Fonte: elaborada pelos autores com dados do Banco de Experiências Inovadoras do GPC. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/programas>.

Do ponto de vista dos finalistas, houve 31 experiências premiadas relacionadas diretamente ao tema do meio ambiente, o que representa aproximadamente 15,5% dos finalistas, um número expressivo. Todos os ciclos de premiação contaram com pelo menos três experiências finalistas. A figura 1 sumariza esses números.



Fonte: elaborada pelos autores com dados do Banco de Experiências Inovadoras do GPC. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/programas>.

Figura 1. Finalistas por ciclo de premiação.

Entretanto, o mais relevante é que já no primeiro ciclo de premiação, em 1996, havia três finalistas relacionados à temática ambiental com as seguintes experiências: Reforma agrária municipalizada: polo de produção agroflorestal de Rio Branco; Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte; Câmbio verde – Curitiba: um programa social de coleta de lixo (Spink & Clemente, 1997).

Assim, percebe-se que desde o início do Programa GPC a preocupação com o meio ambiente estava presente e muito se avançou também em razão da fundamental presença do professor Pedro Jacobi, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Pela importância e destaque na mídia que a Floresta Amazônica recebe, muitos pensam que os impactos ambientais não ocorrem no contexto urbano, uma vez que as cidades já modificaram o seu ambiente “natural”. No entanto, o que os dados do GPC mostram, desde o primeiro ciclo, é o desenvolvimento de iniciativas no contexto urbano que tratam de questões de saneamento, coleta seletiva e destinação de resíduos sólidos, problemas presentes em praticamente todas as grandes cidades brasileiras, com impactos de dimensões sociais – principalmente na saúde da população – e ambientais.

Nesse contexto, destacam-se as experiências de coleta seletiva finalistas de Curitiba (Carvalho, 1997), Belo Horizonte e a emblemática Associação de Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável – Reciclando a Vida (Asmare) (Teixeira, 1997; Silva & Ventura, 2001), Porto Alegre (Andrade & Guerrero, 2001) e Santo André (Filho &

Oliveira, 2001). Todas essas experiências relacionam o problema da destinação dos resíduos sólidos nos grandes centros urbanos à inclusão social e à geração de renda. Nos quatro casos, o poder público se articulou com organizações da sociedade civil de modo a ressignificar a atividade de grupos de “catadores” que desenvolvem sua principal atividade econômica em torno do lixo.

O elemento social na temática do meio ambiente é também muito forte (Jacobi, 1999) e, portanto, orientador de políticas públicas – ações públicas voltadas ao meio ambiente também abarcam a construção da cidadania, vislumbrando um desenvolvimento com equidade. Nesse contexto, a influência do relatório Brundtland (World Commission on Environment and Development, 1987) e da Rio 92 são cruciais, uma vez que buscam, por meio da preocupação com o desenvolvimento sustentável, garantir mudanças sociais e políticas que possibilitem uma nova relação do homem com o meio ambiente e a sociedade (Jacobi, 1999; Nobre, 2002).

Rede Amigos da Amazônia

A Rede Amigos da Amazônia (RAA) se constituiu após a junção de dois programas do Greenpeace Brasil, uma organização não governamental transnacional que chegou ao Brasil com a Rio 92 e é reconhecida por organizar campanhas de intensa exposição midiática que cobram atitudes de governos e empresas quanto aos seus impactos ambientais negativos. A origem da RAA está associada aos graves índices de desmatamento da Amazônia no início do século XXI, acompanhados pelo alto grau de ilegalidade na cadeia produtiva da madeira tropical amazônica. Na época, segundo pesquisas

internas do Greenpeace, dois terços da madeira amazônica produzida ficavam no Brasil (Smeraldi & Veríssimo, 1999; Pereira, Santos, Vedoveto, Guimarães & Veríssimo, 2010), sendo majoritariamente consumidos pelo poder público em suas diferentes esferas (Villela, et al., 2011; Uehara et al., 2011).

Nesse contexto, surge em 2003 o programa Cidade Amiga da Amazônia, cujo objetivo era pressionar o poder público municipal, por meio de manifestações públicas, para que adotasse uma legislação que vedasse à administração pública municipal a compra de madeira amazônica de origem ilegal e de desmatamento criminoso. Uma vez que o Greenpeace havia identificado as regiões Sul e Sudeste como as principais consumidoras de madeira tropical de origem amazônica (Pereira et al., 2010), o programa Cidade Amiga da Amazônia concentrou esforços nessas regiões. O objetivo geral do programa era criar condições para o estabelecimento de um mercado de madeira produzida de maneira responsável na Amazônia, por meio da regularização da sua cadeia produtiva (Villela et al., 2011; Uehara et al., 2011).

Embora o programa tenha conseguido a adesão de vários municípios, o Greenpeace percebeu que, com a descentralização das atribuições sobre o meio ambiente, a competência de regulamentação (i.e., ações e legislação de comando e controle) na Federação brasileira se tornou de responsabilidade estadual e estados e municípios passaram a ter papéis complementares. Diante desse diagnóstico, o Greenpeace criou, em 2006, o programa Estado Amigo da Amazônia, cujo foco era pressionar os governos estaduais a criar políticas de compras e de

envolver seu arcabouço de fiscalização do transporte e comércio de madeira (Villela et al., 2011; Uehara et al., 2011).

Nesse processo, é interessante notar que o Greenpeace Brasil passou a ocupar um papel de regulador, até mesmo pressionando os governos a mudarem seus processos de compra e o desenvolvimento de novas legislações para que a tarefa de comando e controle, de competência do poder público, fosse exercida de maneira mais eficiente e eficaz. Ao mesmo tempo, é evidente que o Greenpeace passou também a exercer a governança sobre o mercado madeireiro, uma vez que ambos os programas tinham como premissa criar um mercado para madeira de origem legal por meio da qualificação da demanda, esperando que, assim, a cadeia produtiva se organizasse para ofertar esse produto de acordo com a demanda.

Em 2006, São Paulo foi o primeiro estado a se tornar um Amigo da Amazônia. Essa foi uma adesão simbólica para o programa, pois São Paulo era (e ainda é) o maior consumidor de madeira tropical de origem amazônica do mundo e tinha capacidade financeira e técnica para aprimorar a fiscalização e o monitoramento da madeira. Em 2008, três estados e 37 municípios haviam aderido aos respectivos programas (Villela et al., 2011; Uehara et al., 2011).

Na maioria das vezes, os governos municipais e estaduais eram pressionados pelo Greenpeace a aderirem ao programa, uma vez que a ONG realizava manifestações e campanhas para persuadir a adesão do governo. Muitas vezes, esse processo era apoiado por uma ONG local e o resultado, que selava a adesão do governo ao progra-

ma, era a assinatura do termo de compromisso pelo futuro da floresta. Esse termo firmava o compromisso do poder público municipal ou estadual proibir a compra de produtos feitos de espécies ameaçadas de extinção, com exceção da madeira produzida por manejo florestal sustentável. Os governos também se comprometiam a criar um grupo de trabalho para realizar um diagnóstico sobre seu consumo de madeira, a fim de estudar e propor a construção e aprimoramento de legislação específica determinando os procedimentos para a aquisição (compra direta) e contratação de serviços que envolvessem madeira no âmbito do município ou estado em questão. Por fim, o termo apresentava o plano de ação e os critérios de avaliação adotados pelos governos na elaboração das políticas (Villela et al., 2011; Uehara et al., 2011).

Nesse contexto, o Greenpeace considerou unir os dois programas e gerar ganhos em sua interação. Entre as possibilidades cogitadas nessa interação, havia a ideia de promover a troca entre governos e organizações em um formato de rede. Para tanto, o Greenpeace Brasil considerou que à época não possuía condições de gerenciar nem financiar a iniciativa de uma rede e buscou a FGV-EAESP para essa empreitada. Assim, a partir de 2 de dezembro de 2008, o GVceapg passou a comandar os dois programas – Cidade e Estado Amigos da Amazônia, que foram unificados sobre a Rede Amigos da Amazônia (RAA), passando a exercer a secretaria executiva da rede. Com a reestruturação, a RAA continuou a expandir a participação de estados e municípios membros, focando não apenas regiões consumidoras de madeira e produtos florestais, mas também estados e municípios produtores des-

ses insumos na região amazônica.

A função de secretaria executiva da RAA ficou inicialmente a cargo da parceria entre o GVceapg e o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces), tendo esse último, posteriormente, deixado a secretaria executiva e focado sua atuação no conselho da RAA. Atualmente, a secretaria executiva da RAA é apoiada por seu conselho consultivo formado por diferentes atores, como representantes de governos, empresas e da sociedade civil, incluindo o próprio Greenpeace. Além disso, a adesão dos governos passou a ser voluntária e a RAA assumiu o papel de produzir pesquisas sobre políticas públicas e práticas organizacionais relacionadas ao contexto da Amazônia e meio ambiente.

Ao assumir um formato de rede, a RAA altera sua missão e se organiza como um espaço de cooperação entre governos, empresas e sociedade civil. Desse modo, tornar-se um membro da rede não se resume apenas a assinar um termo, mas a promover um aprendizado por meio de troca de experiências referentes às políticas públicas e ações para incrementar a sustentabilidade tanto no consumo como na produção de produtos florestais.

Diferentemente do contexto ativista no âmbito da organização Greenpeace, em que nasceram os programas Cidade e Estado Amigos da Amazônia, os quais originaram a RAA, a vocação política da Secretaria Executiva da rede na FGV-EAESP, mais precisamente no GVceapg, foi estudar, embasar e fomentar mudanças por meio de seus eixos de atuação, ou seja, fornecendo conhecimento e ferramentas de gestão, monitorando resultados e articulando atores a fim de fortalecer

suas atuações individuais e contribuir para mudanças mais profundas e duradouras. De acordo com esses conhecimentos sistematizados, a RAA passa a disseminá-los por meio de workshops com gestores de estados e municípios membros, possibilitando não apenas a disseminação do conhecimento, mas também a articulação e a formação técnica desses gestores.

Desse modo, pode-se afirmar que o exercício de governança está imerso na origem da RAA. Mudar e fomentar práticas e políticas públicas que criassem uma demanda de madeira tropical amazônica legal e, assim, organizar uma cadeia produtiva sustentável – e, portanto, influenciar atores produtivos e outras organizações da sociedade civil – é resultado de ações do Greenpeace que visavam influenciar governos e empresas a não fomentarem o desmatamento ilegal. Essa origem se mantém na constituição da RAA, que, além de continuar a fomentar uma rede de estados e municípios Amigos da Amazônia, passa também, como estratégia de governança, a produzir e disseminar conhecimento sobre a cadeia produtiva da madeira e as compras públicas sustentáveis.

Nesse processo de produção e disseminação de conhecimento, duas grandes pesquisas (Adeodato, Villela, Betiol & Monzoni, et al., 2011; Uehara et al., 2011) foram importantes para compreender a necessidade de se expandir o olhar para além dos mecanismos de regulação e regulamentação do mercado que se revelavam perversos e perniciosos, até mesmo favorecendo a própria ilegalidade. O maior catalisador desse processo é o próprio Sistema DOF (Documento de Origem Florestal) ou Sisflora, dependen-

do do estado, que está sujeito a fraudes e irregularidades nas suas brechas de controle, possibilitando que a madeira proveniente de fontes ilegais seja “esquentada” ao longo da cadeia e chegue aos mercados consumidores com documentação “legal” que mascara a sua origem. Na prática, o resultado disso é que os próprios sistemas de comando e controle da legalidade acabam se tornando instrumentos para a ilegalidade se “legalizar”. Por fim, pode-se adicionar a importância da capacitação técnica dos gestores públicos, empresas e produtores locais como elemento fundamental para o avanço de uma governança sobre a temática ambiental (Villela et al., 2011).

Considerações finais

A trajetória do GVceapg destaca uma mudança na agenda ambiental das políticas públicas. Durante o prêmio Gestão Pública e Cidadania, a temática ambiental já tinha destaque e expressão, tanto no número de experiências inscritas como nas finalistas. Entretanto, a agenda ambiental estava muito associada à cidadania, isto é, as experiências destacavam como os impactos no meio ambiente estavam relacionados à construção da cidadania e ao acesso aos direitos.

Já com a Rede Amigos da Amazônia a temática ambiental ganha outros contornos. Embora a consolidação da cidadania ainda estivesse presente, as ações da RAA focam as relações entre o homem e a natureza, visando diminuir os impactos ambientais negativos, resultado da ação do homem, especialmente a extração ilegal de madeira nativa amazônica. A RAA nasce da ação de uma ONG com o objetivo de influenciar, inicialmente, o desenvolvimento de políti-

cas públicas e, posteriormente, de exercer governança também sobre atores do mercado. Assim, destaca-se que não apenas a agenda ambiental se alterou, mas também a atuação do centro, uma vez que passou a exercer governança na área ambiental.

Do ponto de vista dos três elementos identificados, a transversalidade já emergia durante o prêmio GPC, uma vez que destacava a relação entre impacto ambiental e cidadania. Essa transversalidade se expande com a RAA, passando a compreender as relações sociais que produzem impacto ambiental negativo, como as publicações sobre a rota da madeira ilegal.

Destaca-se a não neutralidade da sustentabilidade quando se passa a compreender as relações sociais que produzem o impacto ambiental em questão e, ao mesmo tempo, as possíveis soluções. No caso da RAA, essa postura já estava presente quando o Greenpeace começou a buscar explicações para as origens da madeira ilegal e a solução proposta pela ONG. Ainda como Cidade Amiga da Amazônia, acreditava-se que o poder público seria suficiente para criar uma demanda qualificada de madeira, como também exercer a regulação sobre essa atividade ilegal. Ao se constituir como RAA, fica clara a expansão da compreensão desse problema regulatório e ambiental, passando a incluir outros atores, tanto na compreensão do problema como no desenho da solução. É exatamente a partir desse ponto que emerge o terceiro elemento: a governança, que está na origem da RAA. Assumindo a governança como um processo de negociação sobre as soluções possíveis, permite-se a construção de soluções com mais equidade e inclusão de atores que talvez não tives-

sem voz.

Tal governança ganha ainda mais complexidade à medida que os arranjos produtivos passam a incluir diferentes formatos e modelos de negócios, com atores dos mais variados portes e de diferentes setores, criando conexões entre territórios, cadeias produtivas – muitas vezes globais –, seus impactos ambientais e consumidores. Nesse contexto, a temática ambiental requer articulações de governança entre políticas públicas, sociedade civil e empresas, uma vez que, por meio de tais relações, é possível controlar, administrar e mudar o rumo de setores e o desenvolvimento de práticas que lidam com o meio ambiente. Nesse emaranhado de conexões temáticas (exs.: impacto ambiental, objetivos econômicos) e transnacionais (exs.: envolvendo territórios locais, relações comerciais entre países), o Estado e as políticas públicas devem assumir um papel central (Villela, 2013).

Referências

- Abramovay, R. (1999). *O tortuoso caminho da sustentabilidade: tendências recentes da agricultura na região Sul. Agricultura Sustentável-Agenda 21.*
- Abramovay, R. (2010). Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? *Novos Estudos*, 87, 97-113.
- Abramovay, R. (2012). *Muito além da economia verde.* São Paulo: Abril.
- Abranches, S. (2010). *Copenhague: antes e depois.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Adeodato, S., Villela, M., Betiol, L. S. & Mon-

- zoni, M. (2011). *Madeira de ponta a ponta: o caminho desde a floresta até o consumo*. São Paulo: FGV RAE.
- Andrade, J. K. & Guerrero, R. P. (2001) Unidades de reciclagem de Porto Alegre. In: Farah, M. F. S. & Barboza, H. B. (orgs). *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Angelo, C. (2012). Existe um abuso do conceito de sustentabilidade _ Entrevista Gro Brundtland, *Folha de São Paulo*, 22 de março 2012.
- Banerjee, B. (2003). Who sustains whose development? Sustainable development and the reinvention of nature. *Organization Studies*, 24(1), 143-180.
- Carvalho, V. S. (1997). Câmbio verde – Curitiba: um programa social de coleta de lixo. In: Spink, P. K. & Clemente, R. (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania* (p. 97-105). Rio de Janeiro: Editora Getulio Vargas.
- Dauvergne, P. & Lister, J. (2013) *Eco-business: a big-brand takeover of sustainability*. The MIT Press.
- Djelic, M.-L. & Sahlin-Andersson, K. (eds.). (2006). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. S. (2005). *The politics of the earth: environmental discourses*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press (original work published 1997).
- Du Gay, P. & Morgan, G. (2013). *New spirits of capitalism?: crises, justifications, and dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, R. (2011). Case study method in sustainability research. In: Franklin, A. & Blyton, P. (eds.). *Researching sustainability: a guide to social science methods, practice and engagement* (p. 54-70). Londres: Earthscan.
- Evans, J. P. (2012). *Environmental governance*. Londres: Routledge.
- Ezzamel, M., & Reed, M. (2008). Governance: a code of multiple colours. *Human Relations*, 61(5), 597-615. doi:10.1177/0018726708092316
- Franklin, A. & Blyton, P. (2011) Sustainability research: an introduction. In: Franklin, A. & Blyton, P. (eds.). *Researching sustainability: a guide to social science methods, practice and engagement* (p. 3-16). Londres: Earthscan.
- Gomes, M. V. P. (2009). *O movimento negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil*. 161p. (Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo, FGV-EAESP). São Paulo, Brasil.
- Gomes, M. V. P. (2014a). *Creating meanings, changing contexts: contested sustainability in the Brazilian bead industry*. 349p. (Tese de doutorado em Administração Pública e Governo, FGV-EAESP). São Paulo, Brasil.
- Gomes, M. V. P. (2014b). Econegócios: como as grandes empresas capturam a agenda da sustentabilidade. *Revista de Administra-*

- ção de Empresas (RAE)*, 24(1), 84-88.
- Hopwood, B., Mellor, M. & O'Brien, G. (2005). Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable Development*, 13(1), 38-52.
- Jacobi, P. (1999). Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Saúde e Sociedade*, 8(1), 31-48.
- Jannuzzi, P. M. (2001). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicação*. Campinas: Alínea.
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: a critical review. *World Development*, 19(6), 607-621.
- Marshall, J. D. & Toffel, M. W. (2005). Framing the elusive concept of sustainability: a sustainability hierarchy. *Environmental Science & Technology*, 39(3), 673-682.
- Milne, J., Kearins, K. & Walton, S. (2006). Creating adventures in wonderland: the journey metaphor and environmental sustainability. *Organization*, 13(6), 801-839.
- Nobre, M. (2002). Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: Nobre, M. & de Carvalho Amazonas, M. (eds.). *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito* (p. 21-206). Brasília: Ibama.
- Pinho, J. A. G. (2004). Inovação na gestão municipal no Brasil: a voz dos gestores municipais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 9(35), 1-36.
- Pereira, D.; Santos, D.; Vedoveto, M.; Guimarães, J. & Veríssimo, A. (2010). *Fatos florestais da Amazônia*. Belém: Imazon.
- Rasche, A. & Gilbert, D. U. (2012). Institutionalizing global governance: the role of the United Nations global compact. *Business ethics. A European Review*, 21(1), 100-114. doi:10.1111/j.1467-8608.2011.01642.
- Richard, S., & Rieu, T. (2009). Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In: Jacobi, P. R. & Sinisgalli, P. A. (eds.). *Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. (Volume II., pp. 227-244). São Paulo: Annablume.
- Rothenberg, S. (2007). Environmental managers as institutional entrepreneurs: the influence of institutional and technical pressures on waste management. *Journal of Business Research*, 60(7), 749-757.
- Scardua, F. & Bursztyn, M. A. (2003). A descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 291-314.
- Scherer, A. G. & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: a review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899-931.
- Scherer, A. G., Palazzo, G. & Seidl, D. (2013). Managing legitimacy in complex and heterogeneous environments: sustainable development in a globalized world. *Journal of Management Studies*, 50(2), 259-284.
- Shrivastava, P. (1995). The role of corporations in achieving ecological sustainability.

Academy of Management Review, 936-960.

Silva, L. V. & Ventura, V. N. (2001). Correção ambiental e reciclagem com carroceiros. In: Farah, M. F. S. & Barboza, H. B. (orgs.). *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.

Smeraldi, R. & Veríssimo, J. A. (1999). *Acertando o alvo: consumo de madeira no mercado interno brasileiro e promoção da certificação florestal*. São Paulo: Amigos da Terra; Piracicaba: Imafora; Belém: Imazon.

Spink, P. K. (2000). O lugar do lugar na análise organizacional. In: *Anais do Eneo 2000*. 1o Encontro de Estudos Organizacionais. 15 p. Curitiba: GEO/Anpad. CD-ROM.

Spink, P. K. (2001). *Avaliação democrática: propostas e práticas*. Rio de Janeiro: Coleção ABIA (3).

Spink, P. K. (2006). Learning from innovation: educational policies seen through the public management and citizenship program. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 11(49), 109-128.

Spink, P. K. (2013). A articulação de ações públicas em situações complexas. In: Gomes, M. V. P., Alves, M. A. & Fernandes, R. J. R. (orgs.) *Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas*. São Paulo: Editora Gestão Pública e Cidadania.

Spink, P. K. & Best, N. J. (2009). Local democratic governance, poverty reduction and inequality: the hybrid character of pu-

blic action. *IDS Bulletin*, 40(6), 1-12.

Spink, P. K. & Clemente, R. (orgs.). (1997). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas.

Spink, P. K., Teixeira, M. A. C., Gomes, M. V. P. & Kozonoi, N. (2010). Plataforma básica: um olhar sobre o desenvolvimento local em municípios de pequeno porte. In: Hermany, R. (org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR.

Teixeira, M. A. C. (1997). Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte. In: Spink, P. K. & Clemente, R. (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. pp. 53-65. Rio de Janeiro: Getulio Vargas.

Teles, V. S. (2003). Indicadores sociais entre objetividade e subjetividade. *Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social*. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social _ PUC/SP, 15 e 16 de maio.

Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Políticas Públicas*, VI, 1, 19-37.

Uehara, T. H. K., Vilella, M., Betiol, L. S., Prado, O., Gomes, M. V. P. & Reis, C. P. (2011). *Poder público e consumo de madeira: desafios e alternativas para a gestão responsável da madeira amazônica*. São Paulo: FGV RAE.

Valente, M. (2012). Theorizing firm adoption of sustaincentrism. *Organization Studies*, 33(4), 563-591.

Villela, M. (2013). *Transnational governance*

in the conservation of the Brazilian Amazon Forest. 78 p. Master dissertation in Social Science Research Methods, CARBS. Cardiff, Wales.

Villela, M., Betiol, L. S., Teixeira, M. A. C., Gomes, M. V. P., Ueraha, T. H. K. & Monzoni, M. P. (2011). Consumo responsável de madeira amazônica: a adoção do instrumento da licitação sustentável por governos subnacionais membros da Rede Amigos da Amazônia. *Cadernos Gestão Pública e Ci-*

dadania, 16(58), 1-20.

Williams, C. C. & Millington, A. C. (2004). The diverse and contested meanings of sustainable development. *The Geographical Journal*, 170(2), 99-104.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common future*. World Commission on Environment and Development.