

LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA E FLEXIBILIZAÇÃO DAS LEIS - O MEIO AMBIENTE ENTRE O MERCADO E A JUSTIÇA

LIBERALIZATION OF THE ECONOMY AND FLEXIBILITY OF LAWS - THE ENVIRONMENT BETWEEN THE MARKET AND THE JUSTICE

Henri Acselrad¹

RESUMO

Este artigo, preparado por ocasião da mesa redonda com a administradora da Agência de Proteção Ambiental Americana, Lisa Jackson, em 2011, descreve a relação entre a liberalização da economia e a flexibilização da legislação no Brasil. Argumenta que com a erosão da esfera política, os direitos viram uma ficção retórica e não podem ser formulados como reivindicação de igualdade. No caso das políticas sociais, trata-se de satisfazer necessidades e não de garantir direitos. No caso das políticas ambientais, trata-se de não se opor obstáculos ao crescimento a qualquer custo, mesmo ao custo da flexibilização de normas e direitos.

Palavras-chave: Justiça ambiental. Liberalização. Economia. Legislação.

ABSTRACT

This paper, prepared for a round table with the Administrator of the United States Environmental Protection Agency, Lisa Jackson, in 2011, describes the relationship between economic liberalization and easing of legislation in Brazil. Argues that with the erosion of the political sphere, legal rights become a rhetorical fiction, and can not be formulated as a claim for equality. In the case of social policy, it is supposed to meet certain needs and not to ensure rights. In the case of environmental policies, it should not pose obstacles to growth at any cost, even at the cost of flexing rules and rights.

Keywords: Environmental Justice. Liberalization. Economy. Legislation.

¹ Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do CNPq.

No ano de 2011 fizeram exatos vinte anos da divulgação do mal-afamado Memorando Summers, texto de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial, que, no contexto preparatório da Conferência Rio-92, chegou às mãos da imprensa internacional. Neste documento, o economista chefe daquela instituição desenvolvia a seguinte proposição: “Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?”

Lawrence Summers, autor do referido documento, apresentava três razões para que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: 1) porque o meio ambiente seria uma preocupação “estética” típica apenas dos bem de vida; 2) porque os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental; 3) Porque na “lógica” econômica, poder-se-ia considerar que as mortes em países pobres têm custo mais baixo do que nos ricos, dado que os habitantes dos países mais pobres recebem salários relativamente mais baixos.

Este *Memorando* acabou sendo divulgado para além do âmbito do Banco Mundial² e teve uma repercussão profundamente negativa para a instituição. Face ao mal estar criado, a alegação de seu autor foi a de que tratava-se apenas de uma espécie de exercício de provocação³.

De qualquer forma, independentemente do desmentido que o Banco Mundial tivesse intenções ambientalmente perversas contra os despossuídos, é sabidamente para as regiões pobres que se têm dirigido, notadamente após a liberalização das economias, os empreendimentos econômicos mais danosos em termos ambientais. Do mesmo modo, é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores concorrendo para as más condições ambientais de vida e de trabalho.

Para designar este fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais sobre as populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem se consagrado o termo *injustiça ambiental*. Em contraponto, a noção de *justiça ambiental* foi cunhada

² “Let Them Eat Pollution.” *The Economist*, February 8.

³ A mesma revista que publicara o memorando à revelia do autor, afirmou, em seu número seguinte, que a lógica econômica ali apresentada era “perfeita”. Elogiou assim o debate aberto pelo memorando, lamentando apenas que o autor tivesse utilizado uma linguagem um tanto grosseira.

para denominar um quadro de vida desejável, no qual esta dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada.

É sabido que desde a Conferência Rio 92 o pensamento liberal veio investindo na despolitização da questão ambiental, procurando evitar que o debate internacional terminasse por favorecer a criação de novos instrumentos de regulação, disseminando idéias segundo as quais “a propriedade privada assegura melhor proteção ao meio ambiente”, “uma regulamentação mais rigorosa não assegura maior proteção ambiental, podendo, ao contrário, resultar em menor proteção” e outros argumentos constituintes do que Albert Hirschman chamou de “tese da perversidade”, pela qual a retórica reacionária, ao longo dos últimos duzentos anos, procurou sugerir em permanência que qualquer tentativa de mover a sociedade em direção a promover justiça social ou proteção ambiental, faria com que ela se movesse na direção contrária⁴.

Ao longo dos anos 1990, os *think tanks* neoliberais concentraram seus esforços em tentar absorver a agenda ambiental na agenda do liberalismo: cabia-lhes mostrar que as instituições políticas convencionais poderiam internalizar as preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Ou seja, mais do que legitimar o mercado como melhor instrumento para equacionar os problemas ambientais, procurava-se fazer do meio ambiente uma razão a mais para se implementar o programa de reformas liberais.

O avanço do processo de globalização, por sua vez, veio reconfigurar a correlação de forças pertinentes aos processos decisórios, afrouxando as condições de vigência de regulações políticas, de respeito aos direitos sociais e às normas ambientais. As reformas liberais favoreceram concretamente, para os interesses das grandes corporações, ganhos de mobilidade que têm sido decisivos para a prosperidade capitalista em sua etapa flexível. Com a desregulamentação, caiu consideravelmente o custo de deslocamento das unidades de produção de um ponto para outro do espaço produtivo mundial. As grandes corporações puderam assim escolher com maior liberdade as condições político-institucionais que lhes parecessem mais favoráveis para definir sua implantação espacial. Assim, a força econômica das grandes corporações transformou-se diretamente em força política – posto que elas praticamente habilitaram-se a ditar a configuração das políticas urbanas, ambientais e sociais, obtendo a flexibilização das normas com o argumento

4. Hirschman, A.O. Retórica da Intransigência Perversidade, futilidade, ameaça, Ed. Cia das Letras, SP. 1992.

de sua suposta capacidade de gerar empregos e receitas públicas. Ao mesmo tempo, os Estados nacionais enfraquecidos em sua capacidade regulatória, concentraram-se em assegurar a entrada de capitais e a estabilidade monetária, fazendo depender seriamente a sustentabilidade do meio ambiente da “sustentabilidade” financeira dos bancos, oferecendo como atrativos a rigidez dos salários e a flexibilização das normas ambientais.

Neste contexto, quais têm sido os mecanismos responsáveis pela distribuição desigual das atividades poluentes, com sua concentração crescente nos países periféricos? Ocorre que a pretexto de responder às pressões competitivas em torno do capital escasso e nômade, as autoridades tendem a ceder a muitas das pressões dos detentores do poder de investir, entre elas a da aceitação de instalações, equipamentos e tecnologias que foram recusados em seus países de origem. Quando tornam-se evidentes os riscos trazidos por tais empreendimentos, vemos operar singulares processos de inversão de responsabilidade em que autoridades de controle ambiental esforçam-se em se mostrar indignadas a ocorrência de vazamentos, explosões e outros episódios que exprimem a privatização de fato do ambiente comum de mares, rios e atmosfera - episódios estes que são a pura manifestação de sua própria incapacidade a cumprir o papel de fiscalização, prevenção e controle.

É por esta razão que os movimentos de justiça ambiental no Brasil procuram condenar a chantagem locacional pela qual grandes corporações condicionam seus investimentos à obtenção de vantagens em termos de flexibilização das leis e normas ambientais, com a crescente concentração de instalações e empreendimentos danosos junto aos mais despossuídos. É na perspectiva de impedir a efetivação da racionalidade Summers, que a Declaração de criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental afirma buscar “favorecer a constituição de sujeitos coletivos de direitos na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem o combate à desigualdade ambiental e a democratização do acesso aos recursos ambientais do país”

E como se deu tal processo no caso brasileiro? A partir dos anos 1990, configurou-se forte tendência a uma “desregulação ambiental”, que por diferentes meios, veio neutralizar o ímpeto normativo iniciado nos anos 1970, dadas as pressões exercidas para o enfraquecimento dos controles regulatórios e a flexibilização das leis. Se, em sua acepção biológica, o princípio “de regulação” é constituído por “funções controladoras que têm a capacidade de impor a outras funções uma regra de conformidade que permitem a uma estrutura comportar-se como um todo”, aplicado à instância ambiental do Estado, a regulação política do meio ambiente resultaria no fato de se atribuir ao Estado o papel de representar o “todo estrutural” que se quereria

afirmar, a ele subordinando o conjunto das “práticas ambientais” da sociedade. Assim, as medidas ditas de desregulação, por uma lado, tendem a significar perda de capacidade de se impor ao conjunto das funções de mediação entre sociedade e o mundo material, padrões de comportamento que afirmem o que se entenda por dimensões ambientais desejáveis da vida social. Ou, por outro lado, mais especificamente, pode entender-se estar atribuindo, pela desregulação, aos próprios agentes fortes no mercado a capacidade de definir o todo “ambiental” ao qual esperar-se-ia que as funções parcelares se adequem, ou seja, a um meio ambiente “do capital”. As funções parcelares das práticas ambientais localizadas passam a ser reguladas, conseqüentemente, em conformidade com a acumulação do capital (o “todo” desregulado) em detrimento de um todo social construído politicamente.

Com as reformas liberalizantes, a cidadania foi ressignificada – em lugar de sujeitos de direitos surge a figura do usuário de serviços. Com a erosão da esfera política, os direitos viram uma ficção retórica, não podem ser formulados, reivindicados por mediações e negociações. No caso das políticas sociais, trata-se de satisfazer necessidades e não de garantir direitos. No caso das políticas ambientais, trata-se de não se opor obstáculos ao crescimento a qualquer custo, mesmo ao custo da flexibilização de normas e direitos. O mundo social vê-se assim atravessado, nos termos de Vera Telles, “por uma trama expansiva de ilegalidades que se entrelaçam nas práticas, mediações, circuitos e redes sociais (...) de uma crescente e ampliada zona de indiferenciação entre o lícito e o ilícito, entre o direito e o não-direito, entre o público e o privado, entre a norma e a exceção que se instala em substituição à força mobilizadora da linguagem dos direitos”. Tal como as políticas sociais, as “novas políticas ambientais” estariam sendo crescentemente ancoradas no mercado e não nos direitos.

O jurista François Ost assim se refere ao caráter fugidio que afeta particularmente os instrumentos da legislação ambiental: “Desde o início dos anos setenta, um importante direito administrativo do meio ambiente desenvolveu-se, quando a questão ecológica tornou-se um problema de opinião pública e que a classe política não pôde mais ignorá-la. Inúmeras regulamentações foram adotadas, órgãos administrativos implantados, sanções estabelecidas, quotas de emissões nocivas determinadas, zonas naturais definidas, espécies vegetais e animais especialmente protegidas. A natureza viu-se a partir de então regulamentada, esquadrihada, vigiada. Ela teria, por esta razão, se tornado melhor protegida? Infelizmente, podemos duvidar disto, a julgar pelo balanço atual deste direito burocrático e regulamentar do meio ambiente; um direito que evoca irresistivelmente uma tapeçaria de Penélope onde o que é feito de dia é desfeito de noite, segundo um roteiro já clássico de um Estado-espetáculo que pretende satisfazer

simultaneamente grupos de interesse opostos. Falta de efetividade, incoerência, interpretações restritivas, derrogações múltiplas, sanções inexistentes ou puramente simbólicas são algumas das taras, mil vezes denunciadas, de um direito administrativo do meio ambiente que aparece definitivamente apenas como uma compensação tardia, frente a uma exploração da natureza que nada parece capaz de interromper”. É surpreendente como uma tal descrição se aplica com particular pertinência ao caso brasileiro. Cabe discutir as razões específicas que a fazem realidade no caso brasileiro, favorecendo uma ambientalização truncada do Direito no país.

O que temos presenciado desde o início dos anos 1990, são estratégias governamentais voltadas para exportar a qualquer custo, justificadas pelos imperativos do ajuste macroeconômico. Não se vislumbrou nenhuma iniciativa mais estruturada destinada a limitar os decorrentes mecanismos predatórios da vida social e do meio. Ao priorizar o agronegócio exportador como um subproduto da estratégia de estabilização econômica, seguidos governos internalizaram uma definição externa do que se consideram os “limites estruturais” às margens de liberdade na escolha política. Tidos esses limites como imperativos, diante deles as políticas governamentais passam a curvar-se: toda prioridade é dada, assim, à busca de credibilidade junto ao capital internacional. Mas ao se colocar os indicadores de risco-Brasil no posto de comando, abdicou-se de questionar os limites ditos estruturais tais como eles têm sido impostos pelo “mercado”, ou seja, pelos próprios agentes econômicos detentores do poder “de dar fuga aos capitais”. Com efeito, ao ceder à chantagem locacional dos capitais – ou seja, à pressão exercida pelas grandes corporações sobre os rumos das políticas de desenvolvimento sob a ameaça que fazem de retirar do país os seus investimentos –, os governos abrem espaço para a ofensiva liberal, para o efeito desorganizador do realismo e da abdicação da política. É o que explica a força das multinacionais da transgenia no debate da Lei de Biossegurança (força quase silenciosa, dada a prevalência de um certo cientismo de inspiração progressista, que até dispensou o maior comparecimento das próprias empresas na cena pública), o ataque organizado contra o sistema de licenciamento ambiental apontado como importante “causa do desemprego no país”, o ataque frontal a qualquer restrição ao uso privado de áreas de interesse público no Código Florestal nas áreas urbanas e de expansão urbana etc. Ou seja, vimos se esboçar um conjunto de ações que apontam para a desconfiguração do arcabouço legal e normativo que foi construído desde a democratização, tendo por base a Constituição de 1988. Isto porque grande parte da vontade política do governo federal tem-se apresentado aprisionada nas mãos dos que detêm o “poder do investimento”.

Na campanha contra as “restrições ambientais ao desenvolvimento”, vemos os mesmos agentes que pedem o Estado mínimo virem à cena pública acusar o licenciamento ambiental de lento e burocrático, pressionando para obter o que seria, de fato, uma espécie de “licenciamento mínimo”. Alegando a responsabilidade ambiental das empresas, fazem ofensiva cerrada contra o que até aqui se conquistou como pertinente à responsabilidade ambiental do Estado. Assim é que, tal como hoje se configura, o modelo de desenvolvimento em vigor vem demonstrando ter como seus verdadeiros sujeitos os agentes fortes no mercado mundial. E a força destes agentes reside exatamente na “chantagem locacional” pela qual os grandes investidores envolvem, quando não submetem, a todos aqueles que buscam o emprego, a geração de divisas e a receita pública a qualquer custo.

No plano nacional, se não obtiverem vantagens financeiras, liberdade de remessa de lucros, estabilidade etc., os capitais internacionalizados ameaçam se “deslocalizar” para outros países. No plano subnacional, se não obtiverem vantagens fiscais, terreno de graça, flexibilização de normas ambientais, urbanísticas e sociais, também se “deslocalizam”, penalizando, em consequência, os estados e municípios onde é maior o empenho em se preservar as regulações sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, ao escolher o espaço mais rentável onde se realocar (ou seja, aqueles locais onde conseguem obter vantagens fiscais e ambientais), acabam premiando com seus recursos estados e municípios onde é menor o nível de organização da sociedade e mais débil o esforço em assegurar o respeito às determinações legais. Neste quadro político-institucional, os capitais conseguem “internalizar a capacidade de desorganizar a sociedade” – ou seja, adquirem o poder de desorganizar a sociedade, punindo com a falta de investimentos os espaços mais organizados, e premiando, por outro lado, com seus recursos, os espaços menos organizados.