

NEGOCIANDO RISCOS: EXPANSÃO VIÁRIA E CONFLITOS AMBIENTAIS NO BRASIL¹

Sérgio Costa, Angela Alonso e Sérgio Tomioka

RESUMO

O artigo procura demonstrar que a recente difusão das preocupações ambientais no setor de transportes no Brasil se deve menos à força política de "agentes ambientalizados" que à efetividade dos constrangimentos públicos, tanto jurídico-institucionais quanto políticos e morais, a ações ambientalmente deletérias. Esses constrangimentos bloqueiam a continuidade da tradição rodoviária brasileira e limitam o espectro de valores e as linhas de ação disponíveis para os agentes. Os conflitos gerados por esta configuração são analisados aqui a partir de um caso paradigmático, a constituição de um conflito ambiental em torno do programa hidroviário do plano Brasil em Ação, do primeiro governo FHC.

Palavras-chave: conflitos ambientais; espaço público; modernização viária.

SUMMARY

This article seeks to demonstrate that the recent increase in environmental concern in Brazil's transportation sector has less to do with the political force of "environmentalized agents" and more to do with the effectiveness of public constraints, not only legal and institutional, but political and moral as well, to actions harmful to the environment. These constraints stand in the way of the traditional Brazilian emphasis on motorways and limit the spectrum of values and forms of action available to different actors. The article analyzes the conflicts generated by this configuration through a paradigmatic example, involving the environmental conflict that grew around the Brazil in Action waterways program, during the first Fernando Henrique Cardoso administration.

Keywords: environmental conflicts; public space; modernization of transport routes.

Um estudo comparativo da política ambiental de 35 países (Jänicke, 1998) não deixa dúvidas: a pauta ambiental difundiu-se com rapidez extrema, sem paralelo com os processos de propagação de outros tópicos da agenda social, como direitos humanos, igualdade de gênero ou combate às disparidades internacionais. Também no Brasil verifica-se um processo vertiginoso de legitimação pública das reivindicações ambientalistas, sem que se possa definir com precisão quais forças sociais conferem esse significativo suporte à bandeira verde.

Certamente, a entrada da questão ambiental na agenda política brasileira não deriva unicamente — talvez nem mesmo principalmente — da ação estratégica de atores "ambientalizados" (cf. Viola e Leis, 1995). Agentes politicamente mais poderosos, como os sindicatos ou o movimen-

(1) Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida no âmbito de um convênio entre o Cebrap e o Ibama. A íntegra dos resultados será em breve publicada em co-edição respectiva, sob o título *Modernização negociada: Expansão viária e riscos ambientais no Brasil* (as remissões no artigo indicam Costa, Alonso e Tomioka, 1999). Os autores agradecem os comentários e sugestões dos pesquisadores de ambas as casas, nos seminários em que o trabalho foi apresentado.

to de mulheres, precisaram de muito mais tempo que o movimento ambientalista — que nunca chegou a constituir um movimento social de vulto no país — para obter a aprovação social, duvidosa e oscilante, de suas reivindicações.

Ao estudar em pesquisa mais ampla (Costa, Alonso e Tomioka, 1999) a recente difusão das preocupações ambientais no setor dos transportes, pudemos constatar — e essa é a tese que procuraremos demonstrar neste artigo — que a generalização das referências à sustentabilidade nas ações ligadas à expansão do sistema viário brasileiro se deve menos à força política de seus defensores diretos que à construção de constrangimentos públicos a tal expansão. Com efeito, no contexto da democratização e da formação de um espaço público no Brasil (cf. Costa, 1999) emergem restrições à ação dos que ferem desabridamente aquilo que a sociedade reconheça como um bem comum, como é o caso do meio ambiente. Tais restrições são de ordem jurídico-institucional, incluindo cerceamentos legais às ações ambientalmente deletérias, e são também constrangimentos morais que limitam o espectro de valores e interesses que podem ser expressos e perseguidos publicamente. O retorno ao Estado de direito, com a redemocratização, configurou uma rede de regras legais e instituições de controle, fiscalização e regulamentação ambiental que restringe o espectro e as possibilidades de ação dos agentes, bem como regula seus conflitos.

As disputas políticas em torno dos problemas ambientais envolvem também questões de iniludível cunho moral. Os conflitos colocam em questão projetos distintos de futuro, formas diversas de conceber a relação homem/natureza. São, portanto, lutas pelo "poder da nomeação" (cf. Melucci, 1996), pelo monopólio da atribuição de sentidos à experiência coletiva de relacionamento com a natureza. Os exercícios de "nomeação" envolvem a reconstrução e a revisão de significados das próprias noções que designam a questão como "ambiental". Isso impõe dizer que os próprios termos da disputa não são prévios a ela. Os sentidos se constituem na publicização e no confronto de valores e projetos, entre si e com as disposições sociais, juízos morais ou referências cognitivas da sociedade como um todo. É na própria ação política que muitas posições vão se constituindo e se modificando, à luz, portanto, dos apelos vinculantes — de fundo moral, cognitivo etc. — contidos nos argumentos trazidos à baila.

Os transportes parecem constituir um terreno profícuo para avaliar a forma como esses constrangimentos efetivamente operam, uma vez que têm inegável centralidade no padrão brasileiro de modernização e necessariamente exercem impactos sobre o meio natural. Constituem, assim, um campo de prova para o alcance das promessas de conciliação entre capitalismo e meio ambiente contidas na institucionalização da noção de desenvolvimento sustentável.

A aceleração da integração brasileira à economia mundial, assumida como imperativo político, faz crescer a importância da melhoria e expansão do sistema viário. Reduzir o "custo Brasil", aumentar a competitividade internacional dos produtos brasileiros e gerar novas atividades econômicas

no interior do país foram os objetivos declarados do empenho de macroplanejamento do primeiro governo FHC por meio do plano Brasil em Ação, esforço repetido no Avança Brasil, do segundo mandato. Há no país um déficit viário imenso em comparação com a malha de países de tamanho correspondente. A lacuna está concentrada nas regiões não industrializadas, que, imaginam alguns, teriam pujança econômica se ganhassem meios de escoamento de sua produção agrícola. A essa racionalidade econômica se opõe, todavia, a crescente atenção para os efeitos ambientais de grandes intervenções civilizadoras na natureza. As regiões brasileiras pouco acessíveis são justamente as ecologicamente mais preservadas e que abrigam imensa diversidade biológica, além de formas culturais de vida ameaçadas.

Decisões do porte da opção entre a expansão viária requisitada pela modernização e a preservação de biomas únicos, como o Pantanal, ocorrem agora num espaço público democrático, no qual uma pluralidade de opiniões e um conjunto de instituições constroem as tomadas de decisão políticas e exigem a justificação dos diferentes projetos de "transporte sustentável". Mas esses novos constrangimentos têm por contrapeso a inércia da tradição viária brasileira. As grandes rodovias de "integração nacional" foram por décadas a própria metáfora brasileira para o desenvolvimento. Este peso simbólico perdura contemporaneamente, dificultando a construção pública das aporias nas quais a relação entre transporte e meio ambiente necessariamente desemboca.

Neste artigo, a questão é abordada a partir de uma análise dos conflitos ambientais surgidos em torno dos projetos de expansão viária do governo federal, em particular o programa hidroviário. A intenção é estudar a forma como operam, nesse caso concreto, as tensões entre a tradição viária brasileira e os novos constrangimentos públicos impostos às ações ambientalmente descuradas.

A tradição viária brasileira: o rodoviarismo

O padrão brasileiro de modernização teve como um de seus eixos fundamentais a construção e expansão de um complexo viário que elegeu a rodovia como meio privilegiado de efetivação do desenvolvimento econômico e da integração nacional. As rodovias constituíram tanto a plataforma quanto a própria simbologia do bom governo. A identificação entre abertura de estradas e desenvolvimento e a sinonímia entre estradas e rodovias compõem o que definimos como "rodoviarismo", cujas características essenciais são a ênfase técnica exclusiva nas rodovias como forma ótima de espacialização do desenvolvimento, a centralidade do Estado no planejamento, tomada de decisões e administração das obras viárias e a despreocupação com as suas conseqüências ambientais.

O rodoviarismo adquiriu matizes e nuances nos sucessivos planos governamentais, mas sua marca está indelével neles desde os inícios do

século até muito recentemente. Por esta lógica, a rodovia tinha a função de propulsionar o desenvolvimento econômico e a integração nacional, resultando a um só tempo em dinamização dos padrões capitalistas de produção e em sua reprodução por todo o território brasileiro. A expansão rodoviária era apresentada, consonantemente, como disseminadora da civilização moderna, multiplicadora automática de um modo de vida avançado. Donde o apelo dos grandes planos de expansão viária, que contaram com ampla aprovação popular, coincidindo com o anseio generalizado por desenvolvimento.

O rodoviarismo consolidou-se como uma tradição, uma das mais poderosas tradições modernas brasileiras, linha-mestra de discursos e práticas modernizadoras. Em sua longa duração, é possível discernir duas modalidades principais. Num primeiro momento, em substituição às ferrovias, a construção de rodovias vinha consolidar e otimizar as rotas já existentes como *estradas de ligação*. As rodovias atendiam exigências postas pelo padrão de acumulação, encurtando as distâncias entre os centros urbanos e os circuitos de produção e comercialização do complexo agroexportador. Vinham, pois, servir a uma lógica que lhes era preexistente, daí sua concentração inicial nas regiões já urbanizadas, a exemplo da Presidente Dutra, unindo São Paulo e Rio de Janeiro, e da Rio-Bahia, construídas na primeira metade da década de 50. O início da era rodoviária no Brasil conformou também uma imagem da modernidade que opunha a rodovia à natureza dos trópicos, apresentada precisamente como a antítese da civilização.

A partir do final dos anos 50 se configura a segunda modalidade do rodoviarismo. Esse período marca uma inflexão na construção de rodovias no Brasil: a rede rodoviária passa a crescer vertiginosamente, expandindo-se para além dos circuitos urbanizados, antes privilegiados. É a era das *estradas de penetração*, na qual as rodovias passam a seguir a interiorização do desenvolvimento e a redirecionar seu vetor de crescimento para áreas até então economicamente não integradas, visando criar novos pólos urbanos e econômicos numa expansão em direção ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste — que resultou na Belém-Brasília, nos anos 60, e na Transamazônica, nos anos 70. Nesse momento de expansão da malha viária, o automóvel ganha plenamente seu caráter de mercadoria e a estrada adquire a função adicional de impulsionar sua produção crescente. A rodovia transforma-se em meio de desenvolvimento e integração de regiões até então alijadas do processo de modernização e em força auxiliar da consolidação de um padrão urbano-industrial de desenvolvimento.

A despeito da descontinuidade funcional das rodovias, migrando de estradas de ligação para estradas de penetração, e do redirecionamento da expansão viária, um padrão persiste: a exclusividade rodoviária, em detrimento das demais modalidades de transporte, e a centralidade do Estado na formulação e execução dos projetos viários. Uma continuidade semântica acompanha a centralidade da rodovia como matriz viária dos

planos governamentais: a identificação entre expansão rodoviária, integração nacional e desenvolvimento socioeconômico. Apresentada como catalisadora e disseminadora de civilização, a rodovia depende, para seu sucesso, da vitória sobre o meio natural, obstáculo a ser transposto. Ao longo de mais de meio século, o Estado investiu prioritariamente em rodovias como modalidade viária e como preparação para uma visada explosão do desenvolvimento no interior do país. É neste sentido que o rodoviarismo enraíza-se, tornando-se ele próprio uma tradição que configura o padrão brasileiro de ocupação do território neste século, cristalizando a hostilidade das obras viárias para com o meio ambiente.

A crise do Estado desenvolvimentista reduziu sua capacidade de influir nos rumos do capitalismo nacional e de planificar redes viárias de escopo civilizatório. Os anos 80 trouxeram o esgotamento definitivo do modelo de desenvolvimento e financiamento rodoviário iniciado nos anos 40, com a criação do Fundo Rodoviário Nacional (cf. Almeida, 1994). Ao mesmo tempo, o crescente interesse pela preservação ambiental implicou o reconhecimento social do potencial destruidor da rodovia, abrindo espaço para a consideração de modalidades viárias alternativas. O fracasso de vários planos rodoviaristas que deveriam cortar o território nacional em todas as direções — do que a Transamazônica é o caso mais retumbante — fez com que uma parte significativa do país não participasse do conagraçamento modernizante. A insuficiência do rodoviarismo em cumprir suas promessas civilizadoras de industrialização maciça e de expansão da lavoura de agroexportação para o Norte e Centro-Oeste foi uma das razões da permanência de biomas hoje mundialmente valorizados, como a floresta amazônica e o Pantanal, que, bem sucedido o desígnio, teriam sido extirpados pela pujança econômica que as rodovias deviam difundir.

Os constrangimentos ambientais aos projetos de expansão viária

O processo de redemocratização trouxe a configuração de constrangimentos legais-institucionais para os projetos de expansão viária, ausentes na longa duração rodoviarista. Os novos institutos legais de proteção de direitos e de mediação de conflitos ampliaram o escopo da cidadania. A Constituição de 1988 (art. 225, parágrafos 1º e 4º) protege os direitos de terceira geração, difusos e coletivos, cuja titularidade pertence à coletividade, e que incluem o meio ambiente. Trata-se de um bem de uso comum, do qual podem ser portadores uma comunidade, uma etnia ou mesmo toda a humanidade; daí que ações em seu favor possam ser movidas por qualquer cidadão ou associação civil. A Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) faculta às entidades civis ambientalistas requisitar o embargo ou a proibição de obras viárias que atentem contra o "direito a um meio ambiente saudável". O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) completa o quadro de institutos jurídicos de proteção que podem ser mobilizados para

defesa do meio ambiente, prescrevendo sanções que vão desde a suspensão de obras ou práticas consideradas lesivas até o ressarcimento financeiro e ações de "reparação".

A Constituição alterou ainda as prerrogativas do Ministério Público (MP), ampliando seus poderes de fiscalização e intervenção pública e convertendo sua esfera de ação das modalidades de defesa de interesses individuais para interesses difusos. A ausência de titularidade específica permite ao MP acionar diretamente o Judiciário em questões de risco ambiental (art. 129). Na qualidade de "fiscal da lei", o MP funciona como barreira às iniciativas privadas ou públicas ambientalmente danosas e como instância de defesa dos direitos do cidadão, podendo mediar ou arbitrar situações conflituosas. A legislação ambiental, somada à existência de uma instância como o MP, retira, em princípio, a questão ambiental da esfera valorativa, conferindo-lhe um estatuto novo, como componente da cidadania, juridicamente assegurada.

A estruturação de um espaço público plural no Brasil resultou também na criação de novas instâncias e modalidades de negociação. Nos anos 80, a idéia das câmaras setoriais em torno de várias temáticas gerou para as questões ambientais o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), uma instância suprapartidária e multilateral, composta por representantes dos órgãos governamentais ligados ao tema e por organizações civis voltadas à defesa do meio ambiente, que delibera por maioria simples. Suas funções centrais são a proposição de "diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente" e a determinação de "estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados" (Lei 6.938/81), bem como o estabelecimento de critérios básicos e diretrizes gerais para execução de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto Ambiental (Rima) ou Relatório de Ausência de Impacto Ambiental Significativo (Raias)². O Conama, órgão consultivo e deliberativo, constitui fórum para debate de legislação e mecanismos de licenciamento ambiental, bem como de projetos com possível impacto ambiental. Embora não tenha poderes propositivos na política de transportes, pode suspender e multar projetos viários que descumpram suas normas.

O outro gênero de constrangimentos com que os projetos viários têm de se haver é propriamente político: a dinâmica do espaço público, que se tornou poroso para as questões ambientais, coloca limites à ação percebida como deletéria ao meio ambiente. De fato, a formação de um movimento social ambientalista, o estado de atenção ambiental difuso na opinião pública e a adoção do meio ambiente como pauta obrigatória de toda a mídia fazem com que as iniciativas modernizadoras que não possam ser decodificadas com a chave da sustentabilidade percam a legitimidade imanente de outrora.

Embora tenham se formado várias associações civis de defesa do meio ambiente no Brasil nas últimas duas ou três décadas, é notável que nenhuma delas dedique-se precipuamente à reivindicação de uma mobili-

(2) O Conama é composto por câmaras técnicas e um plenário com representantes dos setores do governo direcionados ao assunto e da sociedade civil organizada, com mandatos bienais e reuniões ordinárias públicas trimestrais. Sua Resolução 001/86 criou os EIA-Rimas. Os Rimas e Raias são publicizados em duas instâncias de discussão pública: com a sociedade civil organizada, nas plenárias do Conama, e com a população afetada, em audiências públicas para licenciamento das obras viárias (cf. Resolução 009/87) (ver: <http://www.ibama.gov.br/~sconama>).

dade sustentável³. A inexistência de um programa ambientalista específico para os transportes pode ser remetida à própria constituição da identidade do movimento ambientalista brasileiro, que surgiu como um dos "novos movimentos sociais" do processo de redemocratização, acrescentando o meio ambiente ao conjunto de direitos constitutivos da "qualidade de vida" da população, unificado assim com a defesa da equidade socioeconômica. A Rio-92, como parte do bloco de conferências da ONU sobre temas sociais, reforçou esta convergência entre movimentos por justiça social e por proteção ambiental⁴, bem como pôs especial ênfase em novos processos decisórios, visando a constituição de uma "sustentabilidade democrática", com mecanismos de consulta e de participação direta (cf. Câmara dos Deputados, 1995).

Após a Rio-92, a tônica do movimento tendeu para a ação tópica em defesa da biodiversidade. As associações ambientalistas se especializaram por biomas: Mata Atlântica (53,2%), Cerrado (20,7%) e Amazônia (16,4%) (Mater Natura, 1996, pp. xx-xxi). Esta distribuição não corresponde a limites geopolíticos, dificultando a tradução das reivindicações em encaminhamentos legislativos a um município ou estado em particular e transferindo automaticamente o debate para o âmbito nacional. Essa nova identidade do movimento não implicou o fim do socioambientalismo. A substituição que o próprio movimento processou, de "meio ambiente" para "sustentabilidade" (cf. MMA, Mast e Iser, 1998), é bastante sintomática da permanência de uma contaminação entre questão ambiental e questão social como duas modalidades da mesma demanda por "qualidade de vida" e justiça: equidade no uso dos recursos naturais entre diferentes grupos sociais, países e gerações.

De outro lado, a percepção pública dos problemas ambientais no Brasil, aferida em *surveys* nos anos 90, evidencia que a definição popular para meio ambiente está restrita à "natureza virgem": os três principais problemas ambientais do Brasil seriam o desmatamento (58%), a poluição dos rios (56%) e do ar (52%) (cf. Crespo e Leitão, 1993, pp. 199 e 213). Mas quanto mais as questões ganham concretude, afetando diretamente o cotidiano da população, mais o meio ambiente perde sua prerrogativa, precedido por problemas socioeconômicos (cf. MMA, Mast e Iser, 1998). O apoio ou a condenação da opinião pública a novos projetos de modernização viária depende, então, da capacidade persuasiva de seus promotores e opositores no manejo desta dupla preferência popular pela preservação e pelo desenvolvimento.

A emergência do meio ambiente como tema público, reivindicação dos setores organizados da sociedade civil, componente da cidadania e limitação a investimentos predatórios indica que a sociedade como um todo tomou conhecimento do risco ambiental e desenvolveu um estado de atenção para o tema. Assim, os novos projetos viários não podem simplesmente ignorar a questão ambiental ou apresentá-la como um óbice ao desenvolvimento, como ocorria nos tempos rodoviaristas. Um balanço do debate público entre os agentes envolvidos na questão evidenciou a quase

(3) A Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) dedica-se a questões urbanas e visa sobretudo o estabelecimento de um padrão de mobilidade mais equitativo, antes que sustentável.

(4) Em 1992, embora a maioria (536) das ONGs do Fórum Nacional de Meio Ambiente tivessem os termos "ambiental" ou "ecológico" em seus nomes, eram dedicadas primordialmente a movimentos populares (119), sindicais (84), profissionais (81), religiosos (42), de moradores (34), indígenas (34), feministas (33), de estudantes (32), culturais (22), de saúde (17), negros (14), de menores (9), clubes (8), Aids (6) e homossexuais (2) (cf. Landim, 1993, pp. 66-67).

desaparição do discurso rodoviarista ambientalmente inconseqüente e a difusão de uma terminologia sustentabilista para os transportes na sociedade brasileira. A crítica aos "excessos" do rodoviarismo e a admissão do "impacto ambiental" da obra viária e da necessidade de mitigá-lo podem ser detectadas praticamente em todos os segmentos sociais envolvidos⁵.

A "sustentabilidade viária", contudo, não tem significado unívoco. O que se observa não é a disseminação homogênea de uma "consciência ambientalista". Tratar o assunto como convergência para um "ambientalismo multissetorial" (cf. Viola, 1987; Viola e Leis, 1995 e 1997) torna opaco o potencial conflito entre posições de fundo divergentes. Os agentes internalizaram a "sustentabilidade" segundo formas diferenciadas de compreensão e atribuição de significados, que vão desde o recurso a soluções tecnológicas até o sentido de equidade e de justiça. "Transporte sustentável" pode indicar um tipo de transporte e um modelo de desenvolvimento: mais barato, para os empresários; que aproveita, no caso do governo, as vocações econômicas locais; ou que respeita o estilo de vida tradicional, para o movimento ambientalista. Portanto, a "sustentabilidade" é processada por todos os agentes como um item no cômputo de suas decisões estratégicas, tendendo a se plasmar a temas e pontos de vista já presentes no debate. Não estamos, porém, diante de um sistema bipolar no qual ambientalistas da sociedade civil esclarecem modernizadores do governo. A difusão do discurso sustentabilista no âmbito dos transportes é devida menos à ação de atores sociais que se "ambientalizaram" que a um conjunto de condicionantes sociopolíticos que tornam imperativo o recurso à semântica da sustentabilidade, vedando as possibilidades de reconhecimento público e validação política para posições ambientalmente descuradas.

A convergência está na identificação de um problema comum à toda a sociedade e na sua nomeação como "questão ambiental", e não numa concordância quanto aos modos de resolvê-la. Isso implica a admissão coletiva de um certo tipo de risco social que não é formulado especificamente senão diante de situações muito concretas, nas quais todos os agentes negociam o que é em cada caso "sustentável".

O pacote viário do Brasil em Ação

Diante desse quadro, o pacote viário do primeiro governo FHC, à diferença dos planos rodoviaristas, não podia deixar de recorrer às noções de "transporte sustentável" e "sustentabilidade viária". Trata-se de um constrangimento imposto não apenas pela institucionalização da legislação ambiental, mas pela própria forma de enunciação do problema no espaço público, obrigando a uma justificação das práticas identificadas com os "impactos ambientais" nos projetos de expansão viária.

Também o contexto político e institucional é distinto. O Estado já não mais constitui o agente incontestável do desenvolvimentismo viário. Nos

(5) Entre junho de 1996 e junho de 1997 a pesquisa entrevistou técnicos do Ministério dos Transportes e do Geipot (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes), membros do Conama, de ONGs ambientalistas, da promotoria de meio ambiente do Ministério Público, da federação de empresários do setor e parlamentares ambientalistas.

anos 90, a crise de financiamento do setor de transportes, somada ao fracasso simbólico do rodoviarismo na Transamazônica, produz o ocaso da era da construção de grandes estradas financiadas pelo Estado, bem como a deterioração da malha rodoviária nacional⁶. Ao mesmo tempo, o novo tipo de integração das economias nacionais num grande mercado mundial demanda um reajuste da economia brasileira que lhe possibilite vantagens comparativas. As decisões locacionais de indústrias e serviços e a atração (ou expulsão) de capitais nacionais e internacionais dependem da disponibilidade de uma rede viária eficiente. A precariedade ou a inexistência das estradas se tornam assim um fator do "custo Brasil", acarretando sobrecustos de transporte de até 50% (cf. Gomide, 1996). Daí a busca de um redesenho da infra-estrutura para aumentar a eficiência sistêmica.

O "Brasil em Ação — Investimentos Básicos para o Desenvolvimento", projeto de desenvolvimento econômico estratégico do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, propôs-se a responder a essa dupla conjuntura de difusão da atenção ambiental e de opção por um Estado enxuto, mediante a criação de uma rede de transportes, energia e telecomunicações que viesse a integrar as cinco regiões do país, baixar o custo de produção e aumentar a competitividade do país⁷. A meta era recuperar a capacidade de planejamento do Estado na área de transportes, desmontando o aparato desenvolvimentista, e ao mesmo tempo promover uma rápida modernização da infra-estrutura por meio do incentivo às iniciativas privadas.

O pacote viário do plano, visando criar "um novo desenho do esqueleto do Brasil" (Cardoso, 1997), foi formulado a partir de uma avaliação de 1.200 projetos de infra-estrutura já existentes, dos quais 42 foram considerados prioritários. Quatorze eram megaprojetos viários⁸, sem contar os projetos solidários, a hidrovía Paraguai—Paraná, os corredores de transportes transoceânicos e a rodovia do Mercosul. Previam-se em complemento obras de recuperação descentralizadas de rodovias e um programa de terceirização de parte da malha viária federal — concessões de rodovias, privatização de portos e estadualização das ferrovias (cf. Geipot, 1997).

A espinha dorsal do plano para os transportes estava em obras de ligação nacional, na multimodalidade e na concessão à iniciativa privada. Nesse sentido, a nova lógica econômica é incorporada. O regime de concessões chancela a transferência das rodovias — que já vinham perdendo peso ideológico desde o final dos anos 70, como uma das estratégias governamentais de legitimação — da órbita da grande política para a esfera da economia. O Estado se torna o gerente que coordena técnica e administrativamente a política de infra-estrutura, cujas diretrizes são definidas em consonância com o mercado. Nesse novo contexto, o rodoviarismo esmaece como orientação-mestra dos planos viários⁹. Tanto técnica quanto ideologicamente, a ênfase recai na criação de uma rede de transportes intermodal, sem privilégio de nenhum meio, ao contrário, aproveitando as vantagens comparativas econômicas e locacionais do

(6) Segundo a Pesquisa Rodoviária CNT de 1997, o estado de conservação das rodovias federais em 1996 era péssimo ou apenas regular em 93,6% dos trechos, a sinalização era precária em 87% e 51% da malha foi considerada em "estado crítico" (ver cnt.org.br/index.40.htm).

(7) Cf. *O Estado de S. Paulo*, 02/08/97.

(8) Obras viárias previstas no Brasil em Ação incluídas no PPA 1996-99: pavimentação da BR-174, Manaus-Boa Vista (visando ligar Brasil com Venezuela e abrir saída para o Caribe); recuperação da BR-364/163 (ligando Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); rodovia do Mercosul (modernização e duplicação da ligação São Paulo-Curitiba-Florianópolis-Osório); duplicação da Fernão Dias (São Paulo-Belo Horizonte); recuperação descentralizada de rodovias: restauração, transferência aos estados e concessão ao setor privado da rede rodoviária federal; porto de Santos (modernização para transporte de grãos e equipamentos); porto de Sepetiba (modernização para transporte de siderurgia e grãos); porto de Suape (criação de infra-estrutura para atração de indústrias); porto de Pecém (criar pólo de desenvolvimento no Ceará); hidrovía da Madeira (escoar grãos do Acre, Amazonas, Rondônia e Mato Grosso); hidrovía do São Francisco (ligar Minas Gerais, Bahia e Pernambuco); hidrovía Araguaia-Tocantins: corredor multimodal integrado com BR-153 (Marabá-São Geraldo) e com ferrovia Norte-Sul (Imperatriz-Estrelita); hidrovía Tietê-Paraná (concluir pontes e eclusas para unificar Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Mercosul); ferrovia Unaf-Pirapora (exportação de grãos, ligando Centro-Oeste ao porto de Tubarão, ES); Ferronorte (interligação de Curitiba, Uberlândia, Uberaba, Aparecida do Taboado, Porto Velho e Santarém). Do total de US\$ 54,3 bilhões de investimento direto previsto, aproximadamente US\$ 7 bilhões eram para o setor de transportes, assim distribuídos: portos 32%; rodovias 27%; infra-estrutura para transporte urbano de massa 25%; ferrovias 11%; aeroportos 3%; hidrovias 2% (ver <http://www.mpo.gov.br/spa/brasil.htm>).

(9) Houve mesmo uma autocrítica quanto à opção rodoviária, admitindo-se sua adequação para o período 1945-63 e sua ineficácia daí por diante, em documento do governo preparatório para a Rio-92 (Cima, 1991, p. 51).

Centro-Oeste, por exemplo, cujos grandes rios podem substituir rodovias. A intermodalidade aparece como ambientalmente plástica e, por isso, capaz de harmonizar a expansão da rede de transportes, fundamental para a modernização, com o uso regrado dos biomas.

Embora as estradas não sejam mais necessariamente rodovias, a ambição rodoviarista de impulsionar o desenvolvimento abrindo estradas se mantém no Brasil em Ação. Seu pacote viário visa criar uma imensa rede econômica de integração regional com rotas de escoamento de produção em larga escala, consolidando cinco eixos de desenvolvimento nacional e dois internacionais. A suposição é de que, uma vez concluída essa infra-estrutura, a iniciativa privada saberá aproveitar as oportunidades abertas, gerando negócios em escala. Esse caráter estratégico se evidencia na tomada de decisões centralizada, na garantia de recursos e na agilidade da execução. A coordenação das obras viárias do Brasil em Ação é feita por gerentes que não estão oficialmente subordinados a nenhum ministério. Nem o Ibama nem o Ministério do Meio Ambiente têm espaço para intervir no núcleo duro desses projetos¹⁰. Na maioria deles, o meio ambiente comparece como variável *ad hoc*, cumprindo um requisito legal.

O Brasil em Ação é, entretanto, o primeiro plano viário brasileiro concebido no contexto de disseminação da atenção para as conseqüências ambientais deletérias do desenvolvimento, e apresenta a questão de modo ambíguo. Primeiro, escamoteia o problema: determinadas obras são apresentadas como de "recuperação" de vias já existentes — casos em que a legislação faculta a substituição de Rimas por Raias —, mas algumas delas demandam praticamente a reconstrução da estrada, com intervenção de porte num entorno ambientalmente melindroso, como no caso da BR-364, que avança pela floresta amazônica. Aqui, portanto, o governo interpreta a legislação ambiental em seu favor. Segundo, incorpora tecnologia mitigadora de impactos ambientais, ausente no rodoviarismo, e alterações técnicas prévias à execução dos projetos. A multimodalidade aparece também como uma adequação ambiental dos transportes à morfologia natural das áreas, em oposição à exclusividade rodoviária anterior. Terceiro, incorpora o ambientalismo discursivamente: o termo "sustentabilidade" aparece recorrentemente e designa como o mesmo fenômeno dois processos distintos, o desenvolvimento econômico e o regramento do uso de recursos naturais:

O princípio de auto-sustentabilidade ambiental considera, em todas as etapas do processo de implantação do Sistema Nacional de Viação [...], a conciliação da necessidade de desenvolvimento econômico com o dever de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Poder Executivo, Projeto de lei 1.176/95).

A dupla face da sustentabilidade, econômica e ecológica, permite apresentar a diversificação de atividades econômicas como respeito à diversidade

(10) O plano foi gestado na Casa Civil, sem a participação direta dos órgãos especializados da burocracia estatal, conforme os entrevistados. A coordenação geral ficou a cargo do Ministério do Planejamento. O governo deu prioridade total ao plano, em detrimento de outras obras viárias. A maioria tinha previsão de conclusão para períodos inferiores a dois anos. A continuação do plano, o Brasil em Ação II, seguiu o mesmo padrão.

socioambiental do país. Ao valorizar as "vocações regionais", o plano estaria promovendo atividades de baixo impacto ambiental. Quarto, o governo reconhece um limite ambiental ao padrão rodoviarista. O trunfo para persuadir a opinião pública a aceitar as obras viárias, apesar de seus efeitos ambientais, é sua racionalidade econômica. A questão é apresentada como um *trade-off* entre desenvolvimento e preservação: o benefício econômico nacional das obras viárias suplantara o impacto ambiental tópico. Aqui aparece uma lógica de compensações: no âmbito local, o usufruto da biodiversidade é trocado pelo ganho em desenvolvimento econômico, e no âmbito nacional a perda ambiental numa região é compensada pela reserva de outras regiões para atividades "sustentáveis", como o ecoturismo, o extrativismo, a pesca amadora, a economia florestal. Isto é, a sustentabilidade fica restrita às atividades francamente laterais no projeto de modernização viária do Norte e Centro-Oeste, que visa em boa medida a exportação de granéis (cf. Geipot, 1997, pp. vi ss e 248 ss).

No projeto modernizador do governo, a sustentabilidade para os transportes traz, então, dois sentidos complementares. De um lado, permanecem a imagem da via de transporte como disseminadora de progresso econômico e a de seus opositores — o conservacionismo, identificado pelo governo com o movimento ambientalista — como símbolos de atraso. Persiste a crença rodoviarista na técnica, expressa aqui na tecnologia de minimização dos efeitos ambientais perversos da engenharia viária. De outro lado, a justaposição entre sustentabilidade ambiental e econômica é parte de uma estratégia que visa apoio político: apela simultaneamente para a defesa ambiental genérica e para o benefício econômico local da obra para a população. Pelas duas frentes aposta-se em um virtual consenso em torno da necessidade de modernização econômica e na capacidade persuasiva do próprio governo, de modo a evitar que o potencial conflito obra viária/meio ambiente seja construído. Na apresentação pública de seu plano, o governo adotou tal estratégia pedagógica.

A estrutura do conflito: o caso das hidrovias

Com a presença de um estado de alerta para o meio ambiente no Brasil contemporâneo, a apresentação da racionalidade econômica e da viabilidade institucional das obras viárias mostra-se insuficiente para sua realização. Além de serem julgadas em consonância com a legislação ambiental pelo Ministério Público, as obras precisam ser legitimadas também como "ambientalmente corretas" junto à opinião pública e ao movimento social organizado na defesa do meio ambiente.

Embora várias obras do Brasil em Ação apresentassem "impactos ambientais" em potencial, nem todas foram objeto de litígio entre os agentes¹¹. O caso das hidrovias no Centro-Oeste permite mostrar que o conflito ambiental em torno das obras de expansão viária não é produto de

(11) A pesquisa analisou ainda dois conflitos, em Santa Catarina e no Acre (cf. Costa, Alonso e Tomioka, 1999).

uma oposição abstrata, mas construído na presença de certas condições. A principal delas é que o "impacto ambiental" do projeto viário seja designado como tal, isto é, a presença de ações nocivas à natureza não implica a percepção de dano ambiental senão em situações que já foram socialmente construídas como de risco. As obras viárias em regiões muito urbanizadas, a despeito de suas conseqüências ambientais, tendem a ser encaradas como causas ambientalmente perdidas, e suscitam sobretudo demandas por eficiência sistêmica e distribuição socialmente justa de danos e benefícios. O movimento ambientalista e a opinião pública tendem a se mobilizar principalmente diante da interferência modernizadora na economia e perturbadora do modo de vida tradicional (das "comunidades de baixa entropia", especialmente as indígenas) em áreas identificadas como de natureza não socializada. Por isso, as regiões ricas em biodiversidade, preservadas mais pela ausência de uma infra-estrutura viária que favorecesse a produção econômica do que por zelo ambiental, são aquelas com maior concentração de entidades ambientalistas em sua defesa, como também as que mais facilmente a população leiga identifica como reserva natural a ser preservada.

De outra parte, também é condição para a configuração do conflito a percepção pública de benefícios sociais e econômicos advindos da intervenção. Um projeto viário que conte apenas com a convicção do governo, sem sensibilizar outros setores sobre seus potenciais divididos em termos de desenvolvimento, tem poucas chances de se efetivar. Assim, a obra precisa ostentar a promessa de promover o desenvolvimento local ou regional, de modo a auferir sustentação por parte da população diretamente "impactada" pelo empreendimento, e garantir compensações para a perda ambiental admitida. A emergência do conflito em torno das obras viárias depende, então, de uma clarificação das posições dos agentes e da construção do próprio "risco ambiental" como um problema político. Essas características se configuraram em torno do pacote hidroviário do Brasil em Ação, levando à sua construção paulatina como problema ambiental.

As hidrovias do Brasil em Ação I conformavam um sistema de interligação regional — a implementação da Tietê-Paraná e de sua continuação como Paraguai-Paraná, da Madeira-Amazonas, da Tocantins-Araguaia e da São Francisco — que serviria sobretudo ao Centro-Oeste e Norte¹². No caso paradigmático da Paraguai-Paraná, a justificativa principal para os projetos era a necessidade de uma infra-estrutura de escoamento para plantações de soja em larga escala no Centro-Oeste. As perspectivas de vantagem econômica e de "progresso" prometidas pela hidrovia suscitaram o apoio de empresários locais — o setor portuário e a construção civil — e de plantadores de soja. Os governos estaduais do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, parlamentares representantes da região e as prefeituras dos municípios ribeirinhos consideravam o projeto de fundamental importância para o desenvolvimento e "redenção" da região¹³.

Embora o primeiro projeto explicitasse como indispensáveis intervenções nos leitos dos rios e nas suas margens, afetando portanto a biodiver-

(12) A hidrovia Paraguai-Paraná visa criar um corredor para exportação de produtos de soja para os mercados consumidores da Europa. O projeto se conecta com a Paraná-Tietê e com a bacia do Prata, visando integrar o Mercosul. O Banco Interamericano de Desenvolvimento financiou o desenho de engenharia e os estudos prévios de impacto ambiental e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento deu apoio técnico à elaboração dos estudos de engenharia e ambientais. A Comunidade Européia manifestou interesse em vender frota de barcas e em financiar a remodelação de portos em toda a extensão da hidrovia (cf. Guimarães, 1998). A Madeira-Amazonas liga Porto Velho (RO) a Itaquaiara (AM), visando criar um Corredor Intermodal Noroeste para escoamento do que seria a maior área contínua mundial de produção de grãos (cerca de 24 milhões de hectares), a Chapada dos Parecis, no Mato Grosso. A Araguaia—Tocantins é a espinha dorsal do Corredor Multimodal de Transporte Centro-Norte e liga Mato Grosso, Goiás, Tocantins e sul do Pará ao porto de Ponta da Madeira, em São Luís (MA). A hidrovia no rio São Francisco visa revigorar economicamente o interior de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Está também em curso a Tapajós-Teles Pires, que não consta do Brasil em Ação I, prevista para os rios de mesmos nomes entre Cachoeira Rasteira e Santarém. Todas as hidrovias visam transporte da soja. Para uma descrição precisa das obras, ver <http://www.mpo.gov.br/br/proj42>.

(13) A pesquisa *in loco* para este estudo de caso foi realizada por Sérgio Guimarães, consultor da pesquisa (cf. Guimarães, 1998).

sidade da região e o modo de vida tradicional, o dano ambiental potencial foi negado. A simples escolha da modalidade já asseguraria seu caráter sustentável: como "estradas naturais", as hidrovias não demandariam intervenções ambientais de grande escala, mas apenas "adequações" fluviais. Serviriam por isso como correção da "distorção" rodoviarista brasileira. O pacote foi apresentado, pois, como "econômica e ecologicamente" sustentável, conforme os termos do então ministro dos Transportes Eliseu Padilha:

O governo quer resgatar para o desenvolvimento sustentável no Brasil um vasto programa de utilização de hidrovias, que integrara o país por meio de todos os tipos de transporte, reduzindo distâncias, ganhando tempo e tornando os produtos brasileiros mais baratos para o povo e mais competitivos no mercado internacional. Tudo isso mantendo o Pantanal como ele é hoje, fonte inesgotável de preservação da vida e da natureza (Padilha, 1997).

Sustentabilidade econômica e ecológica ficavam assim equiparadas.

Da parte do movimento ambientalista, as hidrovias em áreas de "reserva" de biodiversidade obrigaram-no a voltar sua atenção para um problema até então lateral em sua pauta. Embora ele preferisse as hidrovias, que seriam mais eficientes, menos poluentes e mais seguras que rodovias e ferrovias, o pacote hidroviário evidenciou que o movimento não possuía uma reflexão apurada das conseqüências ambientais da expansão viária nem um projeto viário alternativo — ao menos não no nível que já desenvolvera para saneamento, água e energia. Daí a tendência a reduzir todo o problema viário à "matriz de desenvolvimento" ou à poluição automotiva. O início das obras pôs o movimento diante de uma situação nova.

A crítica "ambiental" ao pacote viário do Brasil em Ação apenas se instaurou propriamente quando o movimento identificou nas obras de engenharia da Paraguai—Paraná — derrocamento, dragagens, cortes de meandros de rios e fechamento de baías — prejuízos irremediáveis ao Pantanal e à população do entorno. A reação desencadeada gerou o maior dos protestos ambientalistas a uma obra viária no Brasil, desembocando na formação da Coalizão Rios Vivos, que congrega cerca de trezentas ONGs¹⁴ contra a hidrovias Paraguai-Paraná.

Essa crítica se construiu a partir de diferentes perspectivas. O primeiro e mais persistente ponto referia-se ao processo de tomada de decisão sobre a realização da obra viária. As decisões foram consideradas "autoritárias", dada a ausência de procedimentos democráticos de consulta à população cujo estilo de vida seria afetado pelo sistema de transporte. O movimento ambientalista apresentou-se como porta-voz da "sociedade civil", demandando um método participativo de deliberação (cf. "Fórum", 1997, p. 201).

(14) A Coalizão Rios Vivos congrega ONGs ambientalistas brasileiras, especialmente as que trabalham com grupos indígenas da região, bem como da Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, países diretamente afetados pela hidrovias, e algumas transnacionais. O número de organizações-membro tem variado no tempo. Em 1995, a entidade divulgou documento de protesto contra a hidrovias, a "Carta de São Paulo". Desde então, tem promovido seminários, publicado manifestos e organizado protestos (ver <http://www.riosvivos.org.br>).

Outro ponto central foi uma condenação que extrapolava a questão viária, apontando as causas dos impactos ambientais indesejados como decorrentes do "modelo de desenvolvimento atual, extremamente desigual, depredador e globalizado" ("Fórum", 1997, p. 182). A argumentação era respaldada por uma "ciência ambiental" multidisciplinar que questionava tecnicamente a racionalidade dos projetos viários. A Rios Vivos produziu um relatório de contestação do EIA-Rima da hidrovia (EDF e Cebrac, 1997) embasado em conhecimentos peritos do mesmo nível dos utilizados pelo governo em sua justificativa, apresentando diagnósticos divergentes acerca dos "impactos ambientais" acarretados. O contra-EIA-Rima não contestou a expansão viária em si, mas a interiorização do padrão de modernização baseado na racionalidade instrumental, identificada com a engenharia e a economia.

De um lado, a oposição é construída do ponto de vista da natureza "virgem", da biodiversidade, apontando a ameaça às nascentes dos cerrados, a indução ao desmatamento acelerado da hiléia amazônica, enfim, o comprometimento de biomas "únicos", o Pantanal mato-grossense e a região de chacos da bacia do Prata. De outro, as alterações socioculturais que viriam com a hidrovia em funcionamento são apresentadas como impactos ambientais: a mecanização da lavoura, a concentração da posse da terra, a expulsão de posseiros e pequenos proprietários do campo, o inchamento das cidades. O processo levaria finalmente à "desagregação social": o desaparecimento ou a desfiguração do modo de vida das "comunidades sustentadas" — grupos indígenas e populações ribeirinhas que vivem de pesca, caça, coleta e hortifruticultura, definidas como atividades econômicas de "baixo impacto" e em "harmonia com seu hábitat". Os "impactos ambientais" abrangeriam dois sentidos: agressão física ao meio natural e alterações no estilo de vida tradicional (EDF e Cebrac, 1997, pp. 31 ss). Desse ponto de vista, a racionalidade econômica do projeto viário perderia sentido ao mostrar-se incompatível com o "perfil socioecológico" da região.

A reação ambientalista obrigou a um recuo tático do governo, que retirou seu projeto e promoveu uma redefinição das justificativas iniciais do Brasil em Ação. O aparato estatal para o meio ambiente (Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Ibama e técnicos ambientais do Ministério dos Transportes) que representa o governo em todas as instâncias de negociação ambiental foi mobilizado na defesa do plano. Embora estes três setores não trabalhem em plena consonância, sua atuação tem sido afinada: partilham um consenso básico quanto à racionalidade das obras hidroviárias e à necessidade de planejá-las e executá-las com o mínimo dano ambiental possível e no sentido da lei. A retórica ambiental do governo no debate público, contingenciada conforme a instância e o interlocutor, aparece em praticamente todas as falas e documentos oficiais. Sua tônica está no uso do entorno da obra em harmonia com a vocação econômica local, na defesa de uma "responsabilidade compartilhada" que combina desenvolvimento nacional, negociação com a comunidade afetada e minimização dos efeitos ambientais (cf. Governo Federal, 1995)¹⁵. Um

(15) Ver, também, afirmações do então ministro do Meio Ambiente, Gustavo Krause (1997).

discurso em sintonia com a ênfase do movimento ambientalista na sustentabilidade "socioambiental" e que procura passar à população a imagem de um governo ambientalmente correto. Nesse contexto, o "impacto ambiental" da obra nomeava, para o governo, os custos inevitáveis da modernização, que o planejamento ambientalmente cuidadoso e o uso de tecnologias mitigadoras reduziriam a um mínimo. Os efeitos multiplicadores em termos de desenvolvimento econômico, com a modernização da infra-estrutura do país, repercutiriam em benefícios locais e regionais diretos, compensando a perda ambiental. Um suposto assentimento implícito da população para com os programas política e economicamente viáveis desobrigaria uma consulta direta à população afetada (cf. Padilha, 1997).

Nesta primeira formulação, o conflito se estabeleceu entre projetos alternativos de sustentabilidade, que se pautavam pela modernização prometida pela expansão viária ou pela salvaguarda do perfil "socioecológico" da região. As posições tipificadas dos agentes centrais, o governo federal e o movimento ambientalista, consistiam ambas na busca de legitimação de suas perspectivas junto à opinião pública. Mas em vez de desdobrar-se com a supremacia de um agente sobre outro, o conflito foi progressivamente se adensando com a manifestação de agentes sem interesse direto na questão (a SBPC, por exemplo) exigindo garantias de preservação do Pantanal (cf. Guimarães, 1998). De outra parte, o pacote hidroviário não foi percebido univocamente como gerador de dano ambiental. A população afetada e a sociedade civil local também vislumbraram nele possíveis benefícios econômicos. A justificação do pacote hidroviário amalgamou políticos locais que negavam que o projeto causaria danos ao Pantanal e aqueles que, com laivos rodoviaristas, identificaram a crítica ambiental como parte de uma estratégia estrangeira para bloquear o desenvolvimento da região¹⁶.

O segundo momento do conflito se iniciou a partir da nova proposta do Ministério dos Transportes, que desenvolveu uma alternativa de traçado e encomendou novo EIA-Rima. Apesar de mais cuidadoso, o projeto manteve intervenções na região do Pantanal e pôs em negociação o traçado, o tipo de tecnologia e o uso do entorno, mas não a prioridade da obra. O governo passou também a reagir ao movimento ambientalista, acusando-o de não apresentar alternativas concretas. Ressaltando a vertente mais conservacionista do movimento, nomeou a defesa dos estilos de vida tradicionais como bloqueio ao desenvolvimento da região e, por consequência, como contrária aos interesses das "comunidades afetadas".

O movimento ambientalista também refez os parâmetros de sua contestação. A crítica à hidrovia da ótica das comunidades sob o impacto da obra revelava seus limites diante da constatação de uma posição desenvolvimentista predominante na população local, que se julgava beneficiária direta dos empregos que seriam gerados em função das obras¹⁷. A apresentação das questões ambientais como valor universal e direito coletivo entrava em choque com a vontade política local, deixando os ambientalistas sem sua base social. A insistência do movimento ambientalista nos processos

REFERÊNCIAS

Almeida, Lycurgo R. A. "privatização" das facilidades rodoviárias do Brasil. Brasília: Geipot, 1994.

ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos). *Revista da ANTP*, nº 44, junho de 1989.

Câmara dos Deputados (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias). *Agenda 21*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara, 1995.

Cardoso, Fernando H. "Íntegra do discurso de apresentação do plano Brasil em Ação". *O Estado de S. Paulo*, 13/08/97, p. B6.

Cima (Comissão Interministerial de Meio Ambiente). *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília, 1991.

Costa, Sérgio. "La esfera pública y las mediaciones entre la cultura y la política: el caso de Brasil". *Metapolítica*, 3(9), 1999.

Costa, Sérgio, Alonso, Angela e Tomioka, Sérgio. *Modernização negociada: expansão viária e riscos ambientais no Brasil*. São Paulo/Brasília: Cebrap/Ibama, 1999 (no prelo).

(16) Por exemplo, declarações do então governador do Mato Grosso, Dante de Oliveira: "Não somos irresponsáveis. Não vamos cometer os mesmos erros dos países onde estão sediadas essas ONGs, que destruíram seus recursos hídricos" (*Folha de S. Paulo*, 19/08/97); e do deputado estadual pelo Mato Grosso, José Lacerda, no Encontro dos Municípios da Região Centro-Oeste, em Cuiabá (dezembro de 1997): "Por trás das pressões dos americanos e europeus para que preservemos o nosso meio ambiente existe o interesse de engessar nossa economia para que não venhamos a concorrer com seus produtos".

(17) A aprovação local às obras era predominante e se expressava na pequena imprensa regional, nos discursos e declarações de prefeitos, vereadores e empresários locais (cf. Guimarães, 1998).

participativos de decisão, nos quais deveria ter assento a "comunidade afetada", perdeu sentido no momento em que a população local denotou ver a hidrovía não como destruidora da harmonia da comunidade com a natureza, tal como na definição do movimento, mas como promessa de desenvolvimento, isto é, mais em consonância com o sentido atribuído pelo governo. O "modo de vida de baixo impacto" revelava-se não uma opção civilizatória, mas um desígnio imposto pela ausência de infra-estrutura. Desfazia-se assim a identificação entre biodiversidade e estilo de vida tradicional que dava suporte à defesa de uma sustentabilidade "socioambiental".

O movimento ambientalista se viu então obrigado a reconhecer que a sociedade em cujo nome falava não estava automaticamente a seu lado, e que o projeto governamental também podia encontrar respaldo nela. Daí a configuração de um dilema: ou assumia que a obra poderia trazer benefícios sociais, e em conseqüência aceitava o dano ambiental decorrente, ou abdicava de sua pauta de justiça social para falar precipuamente em nome da biodiversidade e do patrimônio natural da humanidade. A estratégia ambientalista então mudou.

O movimento respondeu à economia do debate adotando também argumentos econômicos. Apontou o uso pelo governo do volume de produção do Mato Grosso para legitimar a construção de três diferentes hidrovias, Paraguai-Paraná, Tocantins-Araguaia e Tapajós-Teles Pires, e a inutilidade de obras muito distantes de qualquer pólo de produção ou de consumo. A hidrovía não produziria desenvolvimento social efetivo, mas elitização dos benefícios, uma vez que a produção de soja é um processo produtivo intensivo em capital e de baixa geração de empregos. Em suma, uma "viabilidade econômica duvidosa justifica a construção de hidrovias de alto impacto ambiental" (Galinkin, 1997, p. 8). A modernização viária passou a ser negada precisamente por não garantir que o desenvolvimento econômico prometido fosse usufruído pelas "comunidades afetadas", isto é, por não derivar em desenvolvimento social.

Este argumento abriu espaço para negociar compensações às populações atingidas¹⁸ e o debate ganhou novo adensamento. Empresários, pecuaristas e em especial o setor de turismo pantaneiro, potencialmente atingidos pela hidrovía em seus interesses econômicos, argumentaram que já havia na região atividades economicamente estabelecidas e ecologicamente adequadas que poderiam desenvolver uma economia "sustentável" superior à agricultura de exportação, ainda incerta e predatória. Aqui começa a assomar uma nova definição de sustentabilidade "econômico-ecológica", enfatizando atividades econômicas harmônicas com o meio ambiente, mas alternativas ao projeto do governo.

Por outro lado, o apoio local às hidrovias forjou uma radicalização do movimento ambientalista. Antes vislumbrada como única instância legítima de consulta, a participação popular passou a ser vista com descrédito. O respaldo das comunidades afetadas era desqualificado, dada sua incapacidade de identificar o meio ambiente como "uma necessidade vital no seu

Crespo, Samira e Leitão, Pedro. *O que o brasileiro pensa da ecologia— O Brasil na era verde; idéias verdes?* Rio de Janeiro: Mast/CNPQ/Cetem/Agência Estado/Iser, 1993.

EDF (Environmental Defense Fund) e Cebrac (Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural). *O projeto de navegação da hidrovía Paraguai-Paraná. Relatório de uma análise independente.* Washington/Brasília, 1997.

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. *Brasil século XXI— Os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92.* Rio de Janeiro: Fase, 1997.

Galinkin, Maurício. "A mesma história, a mesma carga" *Parabólicas*, nº 31, ano 4, jul.-ago./1997.

Geipot (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes). *Corredores de transporte — proposta de ações para adequação da infra-estrutura e para a racionalização do transporte de graneis agrícolas.* Brasília: Ministério dos Transportes, 1997.

Gomide, S. "O processo apenas começou". *Gazeta Mercantil: Balanço Anual*, 1996.

Governo Federal. *Plano Plurianual (PPA) de 1996-99.* Brasília, 1995.

Guimarães, Sérgio. *Hidrovias. Relação entre transporte e meio ambiente, atores envolvidos e seus "pontos de vista"*. Cuiabá, 1998 (mimeo).

(18) "Se há possibilidade de compensar na questão dos interesses ambientais e nos interesses indígenas, por que vamos ser contra? Agora, se o estudo comprovar que a obra tem baixo interesse econômico local, que não vai trazer benefício para as comunidades indígenas e terá impactos ambientais graves, nós vamos ser contra — não contra a obra, mas contra o impacto negativo que ela vai ter" (membro de organização ambientalista A, entrevista).

dia-a-dia"¹⁹. Daí a opção por uma pedagogia e uma propaganda que desmontassem a racionalidade econômica do projeto. O apelo do movimento à população local foi substituído por outro mais genérico, à opinião pública nacional e internacional, falando mais em nome do bem ambiental comum que do bem-estar social local. Esta operação foi facilitada pelo fato de as hidrovias localizarem-se numa região que sintetiza o âmago da concepção de natureza generalizada na população — os rios e a mata "virgem", o ecossistema "intocado" e as "comunidades" indígenas —, além de afetarem um dos símbolos mundiais de natureza, o Pantanal. O combate à hidrovia passou a apelar simultaneamente para os âmbitos planetário, congregando ambientalistas de outros países, e local, apontando o efeito do dano ambiental sobre a população e o bioma da região.

O conflito, portanto, não opõe simplesmente ambientalistas e moderadores. Revela ambigüidades e contradições intrínsecas das posições, que vão continuamente se redefinindo em busca de legitimação no espaço público. A publicização dos argumentos tem um efeito coercitivo sobre posições radicais e estritas e induz à maleabilidade, à redefinição das assunções de princípio manifestas no início do processo. Os constrangimentos do espaço público ganham peso como contingenciamentos tanto à expansão viária quanto ao ambientalismo. No entanto, esta coerção moral não opera sozinha uma conversão dos pontos de vista a um mínimo denominador comum. As estratégias de persuasão buscam mais a articulação de coalizões entre agentes de posições assemelhadas que negociação de diferenças. Os agentes redefinem suas posições buscando a hegemonia de seu ponto de vista, não o consenso. Daí a indissolubilidade do conflito básico que opõe agentes com diferente poder de barganha, que cedem sem convergir. Os enfrentamentos e recuos produziram o impasse.

A regulação do conflito

A configuração de um espaço público democrático no Brasil impõe a vigência de limites e constrangimentos à efetivação de projetos concorrentes. Se ele permite a formação de consensos — mediante o esclarecimento mútuo, a explicitação dos valores que os projetos portam e a capacidade persuasiva dos argumentos —, representa também, em sua dimensão institucional-legal, a barreira comum à unilateralidade de juízos e projetos. No caso, foi o Ministério Público que obrigou à materialização do constrangimento da lei em nome da cidadania garantida constitucionalmente e, portanto, "inalienável". Partindo de evidências de que o pacote hidroviário do Brasil em Ação desobedecia a preceitos constitucionais, causava prejuízos às comunidades indígenas locais e não cumpria a legislação ambiental pertinente, o MP pediu e obteve na Justiça Federal o embargo das obras das hidrovias Araguaia-Tocantins, Teles Pires-Tapajós e Paraguai-Paraná²⁰, até que fossem cumpridos os requisitos legais.

(19) Membro de organização ambientalista B, entrevista.

(20) A hidrovia Araguaia-Tocantins foi embargada na Justiça Federal do Mato Grosso por constituir ameaça aos xavantes (cf. *Folha de S. Paulo*, 29/09/97). A Teles Pires-Tapajós foi suspensa por atravessar terras dos mundurucus e não cumprir dispositivo constitucional de consulta prévia ao Congresso Nacional. Os processos estão em curso. No caso da Paraná-Paraguai, o governo anunciou na imprensa, depois do embargo, sua decisão de cancelar o projeto de continuação da hidrovia até o Paraguai. No entanto, as obras da hidrovia-irmã, a Tietê-Paraná, continuam com conclusão prevista para dezembro de 1999 (ver <http://www.mpo.gov.br/br/proj42/concltp.htm>). A efetivação de uma eclusa em 15/01/99 levou a Rios Vivos a encaminhar carta ao ministro do Meio Ambiente em 28/01/99 reclamando a realização de um novo EIA/RIMA (ver <http://www.riosvivos.org.br/cartaahc.htm>). A Araguaia-Tocantins acaba de ser reembargada (cf. *Folha de S. Paulo*, 23/09/99).

A atuação do MP não se fez em nome de uma das posições do debate, nem questionando o mérito das obras em si. Expressava apenas que a modernização viária conforme prevista no Brasil em Ação feria os direitos difusos resguardados pela Constituição. Acionando a lei, o MP desmontou o impasse ao efetivar como parâmetro de avaliação do impacto ambiental da obra viária, não a posição nem as concepções dos agentes envolvidos, mas a interpretação da lei. Também retirou da esfera de negociação política a definição do risco ambiental socialmente suportável, transformando-a em objeto da hermenêutica jurídica.

A ação do MP não provocou concessões de parte a parte, mas a introjeção dos limites que a lei impõe, gerando tanto um cerceamento do projeto modernizador quanto um contingenciamento dos valores ambientalistas. O embargo das obras mostrou ao governo os limites de sua ação de demiurgo e o caráter imprescindível, numa democracia, de negociar com todos os setores envolvidos. Também evidenciou para os ambientalistas que eles não possuem a prerrogativa de defesa dos direitos constituídos. O MP acabou gerando em torno de si a instância de negociação não-partidária na qual as medidas de consenso mínimo previamente inscritas na lei são viabilizadas, enquanto as de alto impacto são vetadas. A intervenção do MP, portanto, não significou a vitória de uma parte sobre a outra. O embargo só vale enquanto os dispositivos requeridos não forem cumpridos. É, pois, provisório e não implica o cancelamento das obras, mas o seu enquadramento pelas normas legais.

O desfecho do conflito não foi, portanto, a supremacia da concepção de um agente sobre as dos demais ou o espraio de uma consciência ambientalista. Os conflitos evidenciam a existência de instâncias democráticas capazes de regulá-los, mesmo de amortecê-los, impondo derrotas e mudanças de curso nas linhas de ação de todos os agentes. As soluções intermediárias nascem antes do dissenso, do redimensionamento de projetos e valores diante dos cerceamentos políticos e jurídicos. Estamos diante de conflitos "mais/menos", típicos das democracias e que envolvem negociação (cf. Hirschman, 1995).

Considerações finais

O Brasil contemporâneo vive um processo de politização da natureza. As diferenças de percepção sobre as relações entre expansão viária e proteção ambiental se defrontam agora nos fóruns democráticos, especialmente nas audiências públicas para licenciamento das novas obras, abertas à participação de todos os cidadãos interessados, nas quais a população leiga revela alvitre nem sempre condizentes com a opinião técnica, com o movimento ambientalista e com os projetos políticos. A sociedade respalda tanto novos projetos de desenvolvimento viário quanto os apelos preservacionistas, conforme sua capacidade persuasiva mas também conforme a

Hirschman, Albert O. "Conflitos sociais como pilares da sociedade de mercado democrática". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n° 42, 1995.

Jänicke, Martin. "Umweltpolitik: Global am Ende oder am Ende Global?". In: Beck, Ulrich (org.). *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1998.

Krause, Gustavo. "A lei que vai pegar". *O Estado de S. Paulo*, 15/08/97.

Landim, Leilah. *A invenção das ONGs. Do serviço invisível à profissão sem nome*. Rio de Janeiro: tese de doutorado, UFRJ, 1993.

Mater Natura. *Ecolista — Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas*. Curitiba: Mater Natura/WWF, 1996.

Melucci, Alberto. *Challenging codes. Collective action in the information era*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.

MMA, Mast e Iser (Ministério do Meio Ambiente, Museu de Astronomia e Ciências Afins, Instituto de Estudos da Religião). *O que o brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade*. Rio de Janeiro/Brasília, 1998.

Padilha, Eliseu. "O Brasil redescobre suas hidrovias". *Folha de S. Paulo*, 14/09/97, p. 3.

Viola, Eduardo. "O movimento ecológico no Brasil (1974-86): do ambientalismo à ecológica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, 1(3), 1987.

Viola, Eduardo e Leis, Héctor. "A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-91: do bisetorialismo preservacionista ao multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável". In: Hogan, Daniel J. e Vieira, Paulo F. (orgs.). *Dilemas do socioambientalismo e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

_____. "A Agenda 21 diante dos desafios da governabilidade, das políticas públicas e do papel das organizações não governamentais". In: Cordani, Umberto e outros. *Rio-92. Cinco anos depois. Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável após a Rio-92*. São Paulo: IEA/CNPq/ABC/FBDS, 1997.

magnitude dos ganhos que oferecem. A universalidade do valor precisa materializar-se em formas concretas, precisa emergir como questão cotidiana que afeta o cidadão.

A questão é filtrada pelas regras do jogo democrático e pelas prerrogativas do Estado de direito. É nesta dinâmica reflexiva do espaço público que se constrói uma percepção social dos riscos ambientais dos transportes. Esses mecanismos tanto cerceiam o prolongamento do padrão rodoviário quanto a simples assunção da intocabilidade natural como imperativo moral. A vigência de institutos democráticos produz a nomeação comum dos problemas, a partilha de termos e fóruns.

Já se institucionalizaram no país, portanto, formas de arbitragem e de equação do conflito ambiental que obras viárias inevitavelmente geram. Mas isso de modo algum significa que a questão ambiental esteja solucionada. Socialmente, a atenção para o risco de destruição ambiental no país surge descolada de propostas ou de atitudes realmente alternativas àquelas que se configuraram com o padrão rodoviário. O problema ambiental do sistema viário não está somente em sua construção, mas também em seu uso, altamente entrópico²¹. Neste respeito, a população brasileira adotou o automóvel com o mesmo entusiasmo com que o Estado abriu rodovias. A sociabilidade contemporânea leva ao paroxismo a necessidade de comunicação e de circulação de informações, mercadorias e pessoas, requisitando mais e mais meios de transporte, com inevitáveis impactos ambientais. No Brasil, esta questão começa a ser socialmente construída como dilema entre demandas por deslocamento e demandas por preservação. Ao entrar na política, a natureza emerge como valor, como limite, como problema. Daí a força potencial do movimento ambientalista nos debates públicos. Mas a efetiva incorporação da questão ambiental somente ocorrerá quando a pauta ambiental for progressivamente normalizada, por meio de sua introdução não apenas no direito, mas sobretudo nas práticas sociais cotidianas.

Por fim, resta observar que a questão ambiental não se formula autonomamente, com formas idênticas no Brasil, nos Estados Unidos, na Alemanha. Aqui a existência de imensas fatias da população que seguem à margem do sonho civilizador que o rodoviário propagava impõe uma consideração delicada da relação preservação/modernização. Qual o risco social da exploração econômica do rincão natural que o capitalismo não devastou? Qual o custo social de sua preservação? A essas questões mutuamente complementares não cabem respostas universais, como "desenvolver" ou "preservar", ou soluções retóricas como "desenvolver sustentavelmente". Os dilemas são conflitos concretos, cujas soluções são políticas e envolvem não só negociações de benefícios como também das inevitáveis perdas que as sociedades humanas têm historicamente imposto tanto a imensas parcelas suas quanto ao seu "ambiente".

(21) Conforme dados apresentados pela ANTP (1989), 35% de toda a energia consumida no planeta, 30% dos gases que provocam o efeito estufa e 60% da poluição atmosférica global são de responsabilidade direta do sistema viário. No Brasil, o consumo de energia pelo setor de transportes superou o da indústria nos anos 80 (cf. Cima, 1991, pp. 40, 51 e 53).

Recebido para publicação em 15 de outubro de 1999.

Sérgio Costa é doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim e professor da UFSC. Angela Alonso é doutoranda em Sociologia pela FFLCH-USP. Sérgio Tomioka é mestrando em Filosofia pelo IFCH-Unicamp. Todos são pesquisadores do Cebrap.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 55, novembro 1999
pp. 157-175
