

# **Mercado de bens e serviços ambientais e alterações na legislação ambiental brasileira**

Processo de produção do conhecimento: Avanço de investigação em curso

Grupo de Trabalho: GT15 - Medio Ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Ana Caroline Pires Miranda – UFMA  
Horácio Antunes de Sant’Ana Júnior – UFMA

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que forma alguns fatores externos, relacionados à dinâmica do capitalismo contemporâneo, influenciam o processo de alteração de instrumentos de regulação ambiental no Brasil. Para tanto, investiga-se de que modo a demanda por recursos minerais e florestais, sobretudo tendo em vista a crescente economia chinesa e o impacto exercido sobre o sistema capitalista mundial, relaciona-se com o processo de alteração da legislação ambiental em nível federal. Analisa-se também a influência e o poder de pressão que grupos empresariais específicos, articulados a rede de produção global de bens e serviços ambientais, exercem junto a parlamentares para adequar a legislação aos seus interesses e aos do mercado externo.

**Palavras-Chave:** Sistema econômico capitalista. Mercado de bens e serviços ambientais. Legislação ambiental.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que forma alguns fatores externos, relacionados à dinâmica do capitalismo contemporâneo, influenciam o processo de alteração de instrumentos de regulação ambiental no Brasil. Para tanto, investiga-se de que modo a demanda por recursos minerais e florestais, sobretudo tendo em vista a crescente economia chinesa e o impacto exercido sobre o sistema capitalista mundial, relaciona-se com o processo de alteração da legislação ambiental em nível federal. Analisa-se também a influência e o poder de pressão que grupos empresariais específicos, articulados a rede de produção global de bens e serviços ambientais, exercem junto a parlamentares para adequar a legislação aos seus interesses e aos do mercado externo.

**Palavras-Chave:** Sistema econômico capitalista. Mercado de bens e serviços ambientais. Legislação ambiental.

## **INTRODUÇÃO**

Tomando o capitalismo como sistema dominante no mundo atual<sup>1</sup>, o autor Richard Swedberg (2009) se propõe a analisar o sistema econômico (empresas, bancos, mercados etc.) a partir da perspectiva da nova sociologia econômica<sup>2</sup>. Inicialmente, conforme destaca o autor, o ponto de partida analítico para

---

<sup>1</sup> De acordo com o autor, mesmo nos locais onde o socialismo ainda prevalece oficialmente, como na República Popular da China, sérias tentativas tem sido promovidas com o intuito de direcionar o sistema econômico como um todo para o capitalismo (SWEDBERG, 2009, p. 163).

<sup>2</sup> Swedberg (2009) apresenta em sua obra uma agenda para o estudo sociológico do capitalismo, propondo romper com as barreiras disciplinares e a especializações historicamente verificadas entre sociólogos e economistas no estudo da temática.

uma sociologia econômica do capitalismo é a proposição de que uma pluralidade de interesses impele a ação dos indivíduos, interesses estes que são sempre socialmente definidos e somente podem ser alcançados por meio de relações sociais (Swedberg, 2009, p. 166).

Outra observação feita pelo autor se refere à definição convencional da economia, que consiste em um processo que envolve produção, distribuição e consumo. Destaca ainda que, diferentemente de todos os outros sistemas econômicos, apenas o capitalismo é objetivado a partir da obtenção de lucros. Assim, a produção, a troca, o consumo e o lucro constituem os quatro principais temas de uma sociologia econômica do capitalismo.

Conforme destaca Swedberg (2009), embora estes processos básicos sejam interdependentes e influenciados pelo fato de fazerem parte de um sistema dinâmico, o processo da distribuição, na forma de trocas no mercado, é especialmente importante. Nas palavras do autor, “o mercado é a instituição central do capitalismo” (Swedberg, 2009, p. 173).

Ante esta importância e centralidade exercida pelo mercado nos sistemas econômicos, é necessário retomar alguns aspectos relativos a questões históricas e terminológicas, bem como destacar algumas concepções acerca da capacidade de autorregulação do mercado.

Inicialmente, no que tange a questões terminológicas, Robert Boyer (1996) destaca que a palavra mercado “assumiu tantos significados que o sucesso de qualquer referência pode ser atribuído a definições muito soltas e contraditórias, que inevitavelmente variam de uma cultura e língua para outra” (1996, p. 117).

Dentre alguns significados atribuídos ao termo – quer sejam associações de baixa periodicidade e bem localizadas, quer sejam associações secularmente realizadas – Boyer destaca: contrato; seleção de concurso público ou privado; local preciso e agenda temporal; área geográfica em que os vendedores competem um com os outros pelos consumidores; mecanismo para tornar compatível uma série de procura e oferta individual; competição de indivíduos/atores sociais a fim de obterem algum recurso escasso, dentre outros.

Segundo o autor, “o mercado torna-se tão vasto nas suas intenções que deixou de significar fosse o que fosse” (Boyer, 1996, p. 120). Diante de tantas definições, o autor se propõe a apresentar uma definição de mercado, ainda que imperfeita e provisória, qual seja:

Ao nível de simples mercadoria, um mercado é uma instituição que coordena *ex post* as estratégias de múltiplos agentes em competição, inicialmente independentes, mas no fim interagindo através da formação de preços. Além disso, um mercado em pleno supõe uma mercadoria bem definida em relação à qualidade e à quantidade; presume transações repetitivas, organizadas regularmente e de algum modo centralizadas ou pelo menos tornadas compatíveis por ajustes conjuntos (Boyer, 1996, p. 121).

Tendo esta definição de mercado como baliza para as suas reflexões, Boyer (1996) com vistas a reatualizar um velho debate realizado na economia política e na sociologia econômica, realiza o seguinte questionamento: pode o mercado governar tudo?

Buscando contextualizar como esta questão tem sido historicamente respondida, Boyer afirma que, durante a Grande Depressão, as concepções que criticaram os impedimentos institucionais ao livre desenvolvimento do mercado tornaram-se dominantes, de modo que normas intervencionistas estatais eram consideradas as causas diretas do desemprego, da estagnação e da instabilidade financeira.

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, Boyer (1996, p. 105) destaca que a “heterodoxia keynesiana” “constitui o cerne de uma significativa revolução na concepção dos respectivos papéis que

o Estado e o mercado deveriam desempenhar na reprodução social e econômica a longo prazo do capitalismo”. Neste sentido, defendia-se que os mecanismos do mercado tinham que ser domados e controlados pelo Estado.

De outro modo, nas décadas de 1970 e 1980, ocorre um afastamento do modelo keynesiano e os mercados passam a ser vistos como o meio mais eficiente para organizar as sociedades modernas, de modo que, nessa perspectiva, a intervenção estatal é vista de forma mais prejudicial do que benéfica.

Segundo Boyer, aparentemente, o mercado está a triunfar em todas as economias capitalistas desenvolvidas, sendo considerado pela maioria dos empresários e políticos como o mecanismo coordenador por excelência (1996, p. 106).

Entretanto, ainda segundo o autor, é preciso desafiar a onipotência do mercado como um mecanismo coordenador dentro das sociedades contemporâneas, bem como denunciar como perspectiva ilusória imaginar que os mercados controlarão a sociedade. Conforme afirma, “os mecanismos de mercado encontrarão um papel significativo mas não exclusivo nos emergentes modos de ‘regulamentação’” (Boyer, 1996, p. 107).

Assim sendo, retomando o questionamento inicialmente realizado, Boyer (1996) afirma que a ideia de mercados autorregulados tem sido tradicionalmente criticada por historiadores econômicos, sociólogos e antropólogos, contudo, a mais crítica reavaliação do poder dos mercados provem do interior da própria teoria econômica.

Conforme ressalta, tais teóricos discordam fortemente da perspectiva otimista adotada pelos defensores do livre mercado, haja vista que “quando a economia se torna complexa, a confiança nos simples mecanismos de mercado levanta tantos problemas como os que resolve” (Boyer, 1996, p. 125).

Ainda segundo Boyer (1996), um bom exemplo da complexidade envolvida nas discussões sobre os mercados livres se coloca quando da discussão sobre os bens coletivos, dentre os quais o meio ambiente. Afirma o autor que, ainda nos casos em que haja uma boa definição da qualidade do produto/serviço e que exista um grande número de agentes econômicos pressionando para que vigore um equilíbrio competitivo, “o resultado pode estar longe de uma otimização, se os serviços derivados do uso de um produto não puderem ser totalmente apropriados pelo comprador” (Boyer, 1996, p. 126).

Tomemos, conforme mencionado pelo autor, o exemplo do ar puro: os benefícios deste bem não podem ser apropriados individualmente e privadamente e, ao mesmo tempo, não se pode confiar no simples mecanismo do mercado a fim de organizar o equilíbrio entre a oferta e a procura deste bem. Cumpre ainda destacar que todos gostariam que tais bens coletivos estivessem disponíveis, no entanto, ninguém está preparado para os pagar.

Nesse e em outros casos que se referem a bens públicos e ação coletiva, o mecanismo de mercado deve ser substituído por outro instrumento de coordenação (normas, exigências compulsivas, delegação numa agência ou fornecimento pelo Estado de um bem público típico).

Percebe-se, portanto, a falha do mercado para lidar com bens públicos, o que demanda uma intervenção do Estado (leis regulamentando a utilização destes recursos) bem como de associações representativas. Para Boyer:

Se o ar limpo e a água pura são considerados bens livres, então as firmas e os indivíduos preferem poupar recursos dispendiosos em vez de preservar o ambiente. Uma vez mais, é necessária alguma intervenção pública: ou níveis padrão de poluição ou aplicação de leis regulamentando os direitos a poluir. Isto parece imitar um mecanismo de mercado, mas não é de modo nenhum o equivalente aos ajustes convencionais da procura e oferta, uma vez que a Natureza não reage de acordo com os objetivos econômicos. Nem o seu

comportamento é fácil de prever dada a básica incerteza quanto aos mecanismos físicos e químicos subjacentes (aquecimento do tempo, camada de ozônio, poluição urbana etc.). (...) Dada a importância destas questões nas sociedades contemporâneas, há claramente um limite à onnipotência dos mercados (Boyer, 1996, p. 127).

A confiança total no mercado, portanto, gera inúmeros resultados negativos (como desemprego, aumento de desigualdades, crises financeiras recorrentes...) de modo que, segundo argumenta Boyer (1996, p. 130) “o Estado continua a ser a mais poderosa instituição a canalizar e a controlar o poder dos mercados”. Neste sentido, defende que:

Assim, em oposição às ideologias conservadoras e pró-mercado, os mercados nunca substituirão os governos no estabelecimento de opções estratégicas, organização da solidariedade num dado território e muito menos na institucionalização de mercados. Conceptualmente, as intervenções estatais são superiores aos mecanismos de mercado, uma vez que as autoridades públicas podem tanto criar como aconselhar os mercados. A nossa época necessita de mais intervenções políticas e de menos crenças ingênuas de que os mercados vencerão a nossa ignorância e farão as opções estratégicas que os governos até agora têm sido incapazes de tomar e de implementar (Boyer, 1996, p. 132).

Percebe-se, pois, na posição afirmada por Boyer, a importância dos Estados no processo de intervenção, em detrimento das perspectivas que defendem que se devam deixar entregues ao próprio mercado as condições de regulação e organização da economia.

Desta forma, não se pode deixar de ressaltar que a autorregulação e autocontrole dos mercados constitui uma ilusão, uma aparência, e que a mesma deve ser reconhecida pelos Estados enquanto tal. Estes devem utilizar mecanismos de regulação e intervenção que estão disponíveis e isso independentemente do sistema político e econômico adotado.

Neste sentido, elucidativo é abordar o caso da economia chinesa. A China exerceu no passado um importante papel na economia mundial – mesmo a despeito da não realização de comércio externo com outros países de forma sistemática – e, atualmente, desponta como a economia que mais cresce no mundo, fato este que acarreta em inúmeras consequências econômicas, sociais e ambientais (inclusive, para a economia brasileira).

## **1 A (RE)ASCENSÃO DA CHINA NO MERCADO MUNDIAL**

Ao discorrer sobre o desafio da “ascensão pacífica” da China, Giovanni Arrighi, inicia o capítulo com uma citação do secretário de estado norte americano, John Hay, proferida em 1889, que dizia “o olho do furacão do mundo se deslocou (...) para a China. Quem entender este poderoso império (...) terá a chave da política do mundo pelos próximos quinhentos anos” (2008, p. 285).

Esta frase, mesmo tendo decorrido mais de um século em que fora formulada, continua extremamente atual, e talvez, ainda se aplica com mais exatidão à China contemporânea e ao papel que hoje a economia chinesa representa para o mundo.

Contudo, a despeito desta já demarcada importância da China para a economia mundial, deve-se ainda destacar que persiste uma dificuldade em perceber as tendências atuais e futuras da economia chinesa.

Isto se deve, pois, ao mesmo tempo em que o crescimento do país pode ser apontado como fonte primária de estabilização do capitalismo mundial, também é responsável pela criação de uma “enxurrada de imigrantes pobres, criando um planeta favela” (Harvey, 2011, p. 142), com todos os impactos que advêm da concentração de renda e riqueza.

Neste mesmo sentido, conforme destaca Giovanni Arrighi (2008, p. 314), a magnitude e velocidade do seu crescimento fazem com que a economia chinesa seja vista por observadores e políticos como potencial causadora de grandes impactos, que podem ser positivos (com geração de lucros e oportunidades) ou negativos (gerando prejuízos e ameaças igualmente sem precedentes).

Arrighi (2008, p. 321) também chama atenção para o fato de que não somente a China, mas igualmente todo o sistema de relações interestatais da Ásia Oriental vem se caracterizando por uma dinâmica de longo prazo que contrasta intensamente com a dinâmica ocidental. Conforme afirma:

Essa dinâmica diferente resultou na formação do Estado e da economia durante o século XVIII e no início do século XIX. Mas também criou condições para a posterior incorporação subordinada do sistema da Ásia Oriental à estrutura do sistema europeu globalizante. Essa incorporação subordinada transformou, mas não destruiu, o sistema regional preexistente de relações internacionais. E, mais importante, contribui também para a transformação contínua do próprio sistema ocidental incorporador. O resultado foi uma formação político-econômica híbrida, que criou um ambiente especialmente favorável para o renascimento econômico da Ásia Oriental, e a conseqüente transformação do mundo para além do que as teorias com base na experiência ocidental são capazes de compreender (Arrighi, 2008, p. 321).

Ainda segundo Arrighi (2008), os Estados nacionais e sua organização em um sistema interestatal não são invenções europeias, tendo em vista que muitos países da Ásia Oriental – Japão, Coréia, China Vietnã, Laos, Tailândia e Camboja – eram Estados nacionais muito antes de seus equivalentes europeus.

Outra diferença que exsurge quando da comparação aos Estados europeus – além da antiguidade – é a baixa frequência de guerras e ausência de competição entre os estados da Ásia para construir impérios comerciais e territoriais ultramarinos.

Arrighi (2008, p. 329) também destaca que durante o século XVIII o maior mercado nacional não estava na Europa, mas sim na China, devendo-se destacar que tal mercado fora controlado com políticas que priorizavam o comércio nacional e, às vezes, com proibições de comercialização no exterior.

Percebe-se, portanto, assimetrias na busca de riqueza e poder entre o contexto europeu e asiático, vez que nesse último buscava-se o desenvolvimento de relações pacíficas entre os Estados vizinhos, bem como a integração da economia com base na agricultura e na priorização do mercado nacional.

Além disso, cumpre ressaltar o fato de a economia de mercado chinesa possuir como diferencial o fato de ser destacada como a maior economia mundial, sem estar submetida ao sistema capitalista.

O caráter capitalista do desenvolvimento com base no mercado não é determinado pela presença de instituições e de propensões capitalistas, mas sim pela relação entre o poder do Estado e o capital. Pode-se acrescentar quantos capitalistas se queira a economia de mercado, se o Estado não estiver

subordinado ao interesse de classe destes, a economia de mercado continua não capitalista (Arrighi, 2008, p. 338).

Contudo, a falta de envolvimento na expansão ultramarina e na corrida armamentista tal como os países europeus, tornou a China – e todo o sistema asiático – vulnerável ao massacre militar das potências europeias em expansão. Tal fato repercutiu de forma negativa, vez que o país tornou-se membro subordinado e cada vez mais periférico no sistema global.

No entanto, o que se observa na atualidade é que a China desponta cada vez mais como concorrente e rival dos Estados Unidos, em vários aspectos e, dentre eles, no que concerne ao acesso a recursos naturais que cada vez se tornam mais escassos.

David Harvey (2011), que estuda o sistema capitalista<sup>3</sup> e suas crises sistêmicas a partir de uma perspectiva da economia política de Marx, analisa, dentre outros aspectos, a situação da crescente urbanização verificada em algumas cidades chinesas e os impactos desta urbanização nos sistema mundial.

Dentre as consequências desta urbanização na China para a economia global, Harvey (2011, p. 141-142) destaca que:

Após a década de 1970, a urbanização sofreu mais uma transformação de escala. Tornou-se global. A urbanização da China nos últimos vinte anos tem sido extremamente importante. Acelerou depois de uma breve recessão em 1997, de tal forma que desde 2000 a China absorveu quase metade da oferta mundial de cimento. (...) Vastos projetos de infraestrutura, como barragens e estradas – mais uma vez, tudo financiando pela dívida – transformaram a paisagem (...) As consequências deste processo de urbanização para a economia global a absorção do excedentes de capital foram enormes: o Chile cresceu devido a demanda por cobre, a Austrália prosperou e até mesmo o Brasil e a Argentina se recuperaram em parte por causa da força da demanda da China por matérias-primas. O comércio bilateral entre a China e a América Latina aumentou dez vezes entre 2000 e 2009.

Assim, não somente ao que tange a absorção do excedente de capital, mas, igualmente, as consequências ambientais graves afetaram todo o mundo dado o rápido aumento da procura chinesa por petróleo, carvão, cimento, grãos de soja, dentre outros. Tal procura levou também a transformações profundas em boa parte da África, América Latina e Ásia Central, realizadas por meio de processos extremamente violentos, levando a expropriação de espaços ocupados por grupos sociais há muito tempo.

Ainda segundo Harvey (2011, p. 151), esse processo de despossessão, além de produzir resistências por parte de movimentos sociais e urbanos em todo o mundo (o direito em disputa de participar na construção da geografia do capitalismo), leva também a mudanças na terra e sobre ela. Segundo o autor, “o investimento em rendas sobre terras, minas e matérias-primas se torna, desse

---

<sup>3</sup> De acordo com Harvey (2011, p. 137), o capitalismo pode ser entendido como: “uma sociedade de classe que se destina à produção perpétua de excedentes. Isso significa que está sempre produzindo as condições necessárias para a urbanização ocorrer. Na medida em que a absorção dos excedentes de capital e o crescimento das populações são um problema, a urbanização oferece uma maneira crucial para absorver as duas coisas. Daí surge uma conexão interna entre a produção de excedentes, o crescimento populacional e a urbanização”.

modo, atrativo para todos os capitalistas. A especulação sobre esses valores predomina” (Harvey, 2011, p. 148).

Neste sentido, Harvey (2011) detém-se na longa história de destruição criativa sobre a terra e que produziu a chamada segunda natureza, a natureza remodelada e subjugada pela ação humana. Esta destruição criativa envolve não somente aspectos físicos e ambientais, mas também destruição de forças de trabalho, interrupção de relações sociais, bem como a criação de novas tecnologias e formas organizacionais.

A história do capitalismo, conforme afirma, está repleta de consequências ambientais, muitas delas irreversíveis, bem como por conflitos decorrentes do uso, utilização e mercadificação da natureza. Tal constatação leva o autor a concluir que o capital nunca resolve suas tendências a crises, simplesmente as contorna, e sempre a um custo humano, ambiental e social muito alto.

Assim, segundo Harvey, (2011, p. 175) a irracionalidade do capitalismo é continuamente atestada pela degradação do solo e esgotamento dos recursos, destruição dos êxitos de eras precedentes por meio de guerras, desvalorização de bens, degradação da capacidade produtiva, abandono e outras formas de destruição.

A título de exemplo, Harvey (2011, p. 152) recorre à chamada “revolução verde” para elucidar esses processos. Na década de 1940, no México, novas variedades de trigo forma produzidas em um novo instituto de pesquisa. Sendo geneticamente modificadas, essas variedades quadruplicaram a produtividade do trigo, levando o México de importador a exportador deste produto.

Posteriormente, essas novas variedades de trigo – bem como de arroz também geneticamente modificado – foram levadas ao sul da Ásia na década de 1960 (por fundações americanas em aliança com governos indiano e paquistanês), também acarretando no aumento exponencial da produtividade entre as décadas de 1965 e 1970, e igualmente, gerando impactos sobre a segurança alimentar e o custo dos grãos, cortados pela metade. Conforme Harvey:

Embora a revolução verde tenha aumentado a produtividade e seja creditada com a prevenção da fome em massa, só o fez com todo tipo de consequências negativas em nível ambiental e social. As vulnerabilidades da monocultura significaram investimentos pesados em fertilizantes e pesticidas à base de petróleo (lucrativamente produzidos por empresas estadunidenses, como a Monsanto), e o tipo de capital envolvido (em geral relacionado à gestão de recursos hídricos e à irrigação) implicou a consolidação de uma classe de produtores ricos (com frequência com ajuda de instituições de crédito duvidosas) e a redução de todos os outros ao status de camponês sem terra (Harvey, 2011, p. 152).

Percebe-se, pois, que passa a vigorar uma relação com a natureza na qual as soluções tecnológicas surgem com foco no aumento da produtividade em detrimento da preservação e proteção ambiental, contudo, existem limites à acumulação do capital, tendo em vista o processo de esgotamento e o risco de extinção destes recursos.

Justamente por conta deste esgotamento e da escassez dos recursos naturais, países que são identificados como grandes produtores de matéria prima e que ainda possuem uma grande reserva mineral e florestal – como o caso dos países da América Latina, em especial o Brasil – acabam tendo os seus recursos “disputados” pelas grades economias mundiais.

Discorrendo especificamente sobre a Amazônia brasileira, Mesquita (2011, p.55) destaca que a presença do grande capital na região não constitui uma novidade, tampouco o financiamento público a

atividades desenvolvidas por setores da iniciativa privadas com vistas a apropriarem-se ilegitimamente dos recursos naturais e do território. Contudo, destaca o autor:

A configuração assumida pelo capital no seu processo recente de expansão, sem dúvida, adquire uma lógica mais perversa em função da dinâmica dada a cada grupo de atividade em andamento nesse território. Umas mais agressivas, outras menos, mas quase todas amarradas em subsídios governamentais e articuladas ao mercado externo (Mesquita, 2011, p. 55).

A inserção da Amazônia no contexto internacional, atraindo interesses de grandes exportadores de oligopólios ligados ao complexo de grãos, carne bovina, minério de ferro e alumínio dentre outros, transformaram a região em constante alvo de conflitos e disputas, que continuam impactando negativamente os excluídos de todo esse processo (pequenos produtores, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais). Ante esse fato, Mesquita (2011, p. 56) afirma que:

A relação grande empresa/pequeno produtor sempre existiu e foi conflituosa, mas hoje assume uma nova roupagem e seus efeitos são mais devastadores em função da escala em que atua, do grau de inserção no mercado e da maior divisão do trabalho que prevalece.

Nesse contexto, as atividades monocultoras e predatórias desenvolvidas na região amazônica – intensificadas nos últimos cinquenta anos – amplificaram os impactos sociais e ambientais, determinando a precarização do trabalho na região, o aumento de desmatamentos e queimadas, a especulação imobiliária, a invasão de áreas de preservação ambiental, a expulsão de populações tradicionais da região e tudo isso amparado por dispositivos jurídicos que objetivam o aumento das divisas econômicas nacionais.

Nesse sentido, interessante refletir sobre as justificativas internas, mencionadas no âmbito nacional, e as correlações entre estas e o capital especulativo internacional, haja vista que boa parte das empresas exploradoras da região amazônica – mas também das demais regiões do Brasil – pertencem a grupos estrangeiros ou estão associadas a seus interesses.

Da mesma forma, deve-se destacar a existência de grupos de pressão associados a entidades representativas e que acabam exercendo influência no processo de alteração da legislação ambiental com vistas a garantir o atendimento de seus interesses, conforme delineado no capítulo seguinte.

## **2 POLÍTICA ECONÔMICA MUNDIAL, INTERESSES DE GRUPOS COORPORATIVOS E ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL**

Em consonância com os processos de expansão das atividades produtivas voltadas para a exploração cada vez mais intensiva dos recursos naturais, encontra-se em curso no Brasil um processo de modificação e alteração de inúmeros instrumentos normativos voltados para a regulação do uso e utilização destes recursos (a título de exemplo, mencione-se a aprovação da Lei 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e o projeto de alteração do atual Código de Mineração, Decreto-Lei 227/1967).

Nesse processo, a participação de grupos de interesses específicos com vistas a influenciar a configuração da política ambiental – grupos esses unidos por interesses econômicos em comum – é de suma importância para canalizar as discussões e aprovações da legislação ambiental.



Dentre estes grupos, merece destaque o empresariado industrial<sup>4</sup>, um dos agentes que se envolve diretamente no processo de reprodução de atividades econômicas, sobretudo voltadas para o mercado de bens e serviços ambientais.

Conforme destaca Eugênia Rosa Cabral (2010, p. 160), “um grande número de estudos mostra que é grande a participação de representantes de interesses empresariais nos processos de elaboração de leis, na esfera do legislativo”, tendo em vista que o poder econômico, político e institucional deste grupo é canalizado para influenciar o processo de configuração da política ambiental.

Deste modo, ante as exigências impostas pelo sistema capitalista contemporâneo, com vistas a atender a demanda do capital externo – que, conforme discutido anteriormente, tem na China o epicentro do sistema econômico mundial em virtude do volume de exportação de “bens ambientais”, sobretudo, oriundos da América Latina – há a exigência de setores inseridos na rede de produção global para a utilização de estratégias para “flexibilizar” as restrições impostas pelo Estado.

Assim sendo, restrições encontradas nos mecanismos de regulação ambiental fazem com que instâncias do poder público, responsáveis pela elaboração e implementação de normas ambientais, tornem-se alvo de pressão política preferencial deste empresariado local, pressão esta exercida com vistas a minimizar os impactos econômicos da questão ambiental sobre os investimentos produtivos.

A participação de representantes do empresariado industrial nesses processos políticos no âmbito do legislativo federal no que se refere à produção de regras ambientais, conforme destaca Cabral (2010), tem como objetivo assegurar mudanças de conduta no trato com a natureza. Segundo destaca:

A incorporação da questão ambiental à agenda de empresas brasileiras, especialmente aquelas que atuam no mercado internacional, aumenta a competitividade destas. Representantes do empresariado industrial, por sua vez, argumentam que a adequação às normas ambientais pode significar aumento do “custo Brasil”, que se traduz, em outros termos, na diminuição da competitividade no mercado internacional. Para estes, alguns instrumentos de regulação significam, em boa medida, excesso de regulação das atividades econômicas ou regulação ambiental excessivamente restritiva, a exemplo do licenciamento ambiental e do seguro de responsabilidade civil por danos ambientais (Cabral, 2010, p. 142).

Neste contexto de disputas, os projetos de lei ou as propostas de alteração legislativa de instrumentos já em vigor que guardam convergência com os interesses do empresariado industrial, são objeto de campanhas tendentes a sua aprovação. De modo contrário, quando tais projetos de lei e de modificação representam ameaças e divergem dos interesses econômicos destes grupos, as ações políticas são realizadas com vistas a rejeitá-los (inclusive, pressões no sentido de arquivar o processo de tramitação dos mesmos).

---

<sup>4</sup> Um modelo que pode ser utilizado para a análise deste grupo é a abordagem teórica das Redes de Produção Global (RPG), vez que, conforme destaca Henderson et al.: “a investigação apropriada ao estudo da globalização e de suas consequências demanda dos cientistas sociais a elaboração de quadros analíticos e de programas de pesquisa que, simultaneamente, ponham em primeiro plano a dinâmica do desenvolvimento desigual em níveis transnacionais, nacional e subnacional. Tais investigações nos obrigam a focalizar fluxos e lugares e sua conexão dialéticas à medida que essas surgem e são percebidas, igualmente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos” (Henderson et al., 2011, p. 146). No entanto, para análise destes processos, é necessário realizar um mapeamento mais detido sobre as diferentes empresas envolvidas nesta rede de produção de bens e serviços ambientais, bem como sobre o poder exercido pelas mesmas neste processo de ampliação e captura de valor, o que poderá ser desenvolvido em trabalhos futuros.

Estas campanhas e ações políticas, conforme destaca Cabral (2010), são implementadas de forma organizada e sistemática, por agentes de pressão bem articulados. Recursos financeiros e humanos, acúmulo de conhecimento sobre as regras que orientam os processos, participação em audiências públicas e reuniões de trabalho, encontros oficiais e extraoficiais com membros individuais da burocracia pública e parlamentares são ações que fazem parte deste grupo. Neste sentido:

Representantes do empresariado industrial participam do processo de produção de instrumentos de regulação ambiental com o objetivo de diminuir o grau de restrição imposto por esses instrumentos, sejam eles referentes a normas e padrões de qualidade ambiental ou, de outra natureza, impostos ambientais subsídios e selos ambientais (Cabral, 2010, p. 151).

Assim sendo, segundo Cabral (2010), desde 1996 a Agenda Legislativa da Indústria (ALIN) reúne, anualmente, as principais proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional e que, se aprovadas, trariam impactos e interfeririam na dinâmica de funcionamento das indústrias que funcionam no Brasil, quer tais impactos sejam positivos ou negativos. Ainda, ao analisar a articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção e regulação ambiental, cinco anos antes da aprovação do atual Código Florestal, Lei 12.651/2012, a autora afirma que:

O processo de revisão do Código Florestal tornou-se importante alvo de pressão de representantes políticos do empresariado, em função da possibilidade de haver flexibilização das regras em relação à utilização e exploração das florestas, ao tamanho da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente – um dos temas mais controversos no meio empresarial rural (Cabral, 2010, p.155).

Desta forma, percebe-se que existe um movimento bem articulado entre empresariado local e interesses do capital internacional e demandas do comércio externo no processo de aprovação e modificação de instrumentos de regulação ambiental.

Contudo – conforme destaca Cabral (2010) – apesar do sucesso obtido por estes grupos quando das suas pressões realizadas junto ao Congresso Nacional, existem também casos residuais em que o poder de influência e pressão nem sempre alcança êxito.

Diante disso, é necessário que sejam realizados estudos mais sistemáticos, no qual sejam analisados dispositivos legais específicos relacionado a questão ambiental e que tramitaram ou estão em tramitação no Congresso Nacional, para que se possa analisar mais efetivamente o sucesso ou insucesso desses grupos de pressão.

Conforme mencionando anteriormente, o estudo deste empresariado levando em consideração o que fazem, onde fazem, porque fazem e quem os autoriza a fazê-los, tendo como aporte teórico a abordagem das Redes de Produção Global (Henderson, et al., 2011), bem como o mapeamento das relações estabelecidas entre os diferentes agentes inseridos nesta rede de produção de bens e serviços ambientais – inclusive, o agentes que fazem a crítica e se opõem aos interesses destes grupos – pode nos auxiliar nestas análises sobre o poder de influência a que estão submetidos os parlamentares no processo de elaboração de normas legais. Tal investigação poderá ser realizada em trabalhos posteriores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do sistema capitalista contemporâneo, bem como do processo de “ascensão pacífica” da China no mercado mundial, possibilita que sejam feitas algumas correlações entre o processo de alteração da legislação ambiental processada no Brasil nas últimas décadas e as demandas do mercado externo de bens e serviços ambientais e matérias primas.

O processo de industrialização e urbanização verificado na China tem acarretado impactos globais, vez que, para além da intensificação das trocas comerciais e da estabilização da economia mundial, as consequências ambientais e sociais tem sido gravemente sentidas em todo o mundo.

As disputas por recursos naturais, que se tornam cada vez mais escassos, e a necessidade de garantir lucros cada vez maiores levam a questionamentos sobre o poder de controle e intervenção dos Estados nos mercados de bens e serviços ambientais.

No caso do Brasil, estas disputas também suscitam questionamentos sobre quais são e o que defendem os grupos de interesses e de pressão que se mobilizam em prol de interferência na política ambiental nacional de modo a compatibilizá-las aos seus interesses (econômicos, políticos, sociais).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BOYER, Robert. Estado e mercado: um novo envolvimento no século XXI? In: BOYER, Robert; DRACHE, Daniel (org). *Estados contra mercados: os limites da globalização*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

CABRAL, Eugênia Rosa. Ação política do empresariado industrial em processo de produção de normas ambientais no Legislativo Federal: correlação entre participação e influência. *Revista Política e Sociedade*. Volume 9, nº 17, outubro de 2010.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HENDRESON, Jeffrey et. al. Redes de Produção Globais e a análise do desenvolvimento econômico. *Revista Pós Ciências Sociais* (UFMA), n. 15, p. 143-170, 2011.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. Conflitos territoriais na Amazônia na “Era do Capital”. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). *Meio ambiente, território e práticas jurídicas: enredos em conflitos*. São Luís: EDUFMA, 2011.

SWEDBERG, Richard. A sociologia econômica do capitalismo: uma introdução e agenda de pesquisa. IN: MARTES, Ana Cristina Braga. *Redes e sociologia econômica*. São Paulo: Edufscar, 2009.