

POLÍTICAS AMBIENTAIS NA EUROPA: LEITURA A PARTIR DA PERSPECTIVA DO 'ADVOCACY COALITION FRAMEWORK'

Christoph Aicher¹
Vivien Diesel²

Resumo

O artigo recorre à abordagem 'Advocacy Coalition Framework' para apresentar uma leitura da formulação das políticas ambientais europeias. As estruturas institucionais e o contexto histórico que influenciam os processos políticos são descritos brevemente. Dois estudos de caso permitem mostrar a complexidade do processo de formulação das políticas europeias, as quais são apresentadas como processos mais amplos do que tentativas simples de encontrar soluções técnicas para problemas ambientais. As políticas ambientais europeias são qualificadas como ambíguas e processos políticos complexos explicam o distanciamento entre a sua aparência e a realidade e sua relação com os processos de formação da identidade, integração e democratização europeia. Argumenta-se, por fim, que a abordagem do 'Advocacy Coalition Framework' apresenta-se como uma ferramenta útil para poder analisar e melhor compreender fenômenos e processos ligados à chamada crise ambiental e as tentativas de solucioná-la.

Palavras-chave: política ambiental, Europa, redes de política, Advocacy Coalition Framework

¹ Pesquisador visitante FAPERGS na Universidade Federal de Santa Maria, Dr., E-mail: cristoph@smail.ufsm.br

² Professora CPGExR da Universidade Federal de Santa Maria, Dr, E-mail:vivien@ccr.ufsm.br

'ADVOCACY COALITION FRAMEWORK' AND AN READING OF THE FORMULATION OF THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICIES AND POLITICS

Abstract

The article introduces the approach of the 'Advocacy Coalition Framework' for a different reading of the processes related to formulation of the European environmental policies and politics. The institutional settings and historical context that frame the political processes are briefly sketched. Two case studies allow to show the complexity of the European environmental policies which are seen as a dynamic process much wider than a mere attempt to find technical solutions for environmental problems. These policies are described as ambivalent. There are complex relationships between semblance and reality on the one hand and a European identity and processes of integration and democratization within Europe on the other hand. The approach of the 'Advocacy Coalition Framework' turns out to be a fruitful tool to analyze and better understand the phenomena and processes linked to the so-called environmental crisis and the attempts to find answers for it.

Key-words: Environmental politics, Europe, policy-networks, Advocacy Coalition Framework

1. Introdução

A política ambiental é um aspecto muito importante da União Européia. Até o ano 2000 mais de 700 itens de legislação ambiental foram aprovados pela União Européia. Neste sentido, o 'ambiente' tem sido uma das áreas mais produtivas da arena política da União. Do mesmo modo, nos fóruns internacionais a União Européia tem se caracterizado por posições firmes em favor da defesa do meio ambiente.

Estes fatores, em conjunto, têm contribuído para consolidar um imaginário positivo acerca da atuação da União Européia no enfrentamento da questão ambiental. Em geral, fazem parte deste imaginário as noções de que, na Europa, os problemas ambientais foram minimizados ao máximo realistamente possível; que as decisões orientam-se por princípios incontestáveis e critérios eminentemente técnicos e que a promulgação de normas legais resulta em ações correspondentes, ou seja, parece que, na Europa, os problemas ambientais estão sob controle.

Os dados relativos a situação ambiental e um exame do processo de construção das políticas ambientais no âmbito da União Europeia revela que este imaginário precisa ser retificado. É necessário reconhecer que a política ambiental tem tido sucesso, mas que este sucesso é parcial e que a imagem positiva encobre muitas lacunas. Neste contexto, a perpetuação deste imaginário exige e, ao mesmo tempo, restringe os esforços críticos que buscam o melhoramento da situação ambiental. Além disso, nota-se que a política ambiental está intimamente relacionada aos processos de legitimação da integração europeia e, por outro lado, confronta-se com a perspectiva setorial das estruturas de formulação de políticas.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as ambigüidades da política ambiental da União Europeia, começando com uma leitura dos processos de construção das políticas ambientais inspirada na perspectiva do 'Advocacy Coalition Framework' para, posteriormente, examinar o desenvolvimento institucional, ilustrando a análise com a descrição de dois estudos de caso.

2. A análise da construção de políticas e o 'Advocacy Coalition Framework'

A política é um conceito que não tem uma definição única ou simples. Além disso, sua interpretação muda na medida em que mudam os fenômenos que se quer abarcar, descrever ou explicar. Para dar um exemplo: para muitos analistas, a ligação entre política e Estado já não é entendida como algo tão necessário ou simples. Grande parte da discussão sobre a globalização indica que a posição do Estado, hoje, é mais complexa e fraca. Os Estados são cada vez menos capazes de cumprir com as tarefas que, historicamente, são vistas como essenciais e básicas, quer dizer, garantir para seus cidadãos segurança, bem-estar e ordem. Por isso, parte da sociedade civil procura outros caminhos para solucionar os problemas que a ela afligem.

No entendimento da ciência política, a política refere-se, geralmente, a processos de tomada de decisões para coletivos (Stone, 1988). Assim, na política estão implicadas questões de legitimidade e de

poder.³ A política, então, tem o privilégio e a responsabilidade de definir, obrigatoriamente, as regras do jogo de uma sociedade. Isso leva, novamente, à questão complexa de como, hoje em dia, se consegue a legitimação, aceitação e implementação de decisões relativas a problemas coletivos.

A abordagem da 'Advocacy Coalition Framework' pertence a um grupo de abordagens que se referem a 'policy networks', ou seja 'redes políticas'. Com este conceito, quer propor que, hoje, os processos políticos são descentrados no sentido de que muitas organizações, grupos e pessoas mexem com assuntos sociais, econômicos e, evidentemente, também políticos. A administração estatal já não é, em si, o autor ou agente central. Para evidenciar isso basta observar o tamanho e a velocidade de crescimento do número de ONGs nos últimos 30 anos e a crescente participação dessas ONGs nos processos de tomada de decisões sobre questões do coletivo. Conferências em nível global ou local não são mais possíveis sem a integração destes grupos.

O modelo das redes políticas pressupõe que diferentes agentes se organizam para defender seus próprios interesses. Estas organizações formam redes em relação a temas específicos que podem incorporar tanto instituições estatais como a sociedade civil. Para poder impor seus interesses, os agentes ou grupos procuram se associar com outros grupos, que nem sempre têm os mesmos objetivos ou interesses. Por exemplo, associações de vizinhos cooperam com ambientalistas para evitar a construção de uma estrada que, para uns, significa barulho e sujeira e, para outros, a degradação de um ecossistema e poluição. Segundo o "Advocacy Coalition Framework" para captar estes fenômenos sociais e políticos é preciso incluir estes 'subsistemas' na análise, quer dizer os grupos, ou melhor, suas coalizões o que significa, também, recusar-se a auferir centralidade ao Estado na análise da dinâmica política.

O autor da abordagem do "Advocacy Coalition framework" foi o professor estadunidense Paul A. Sabatier (Sabatier, 1988; Sabatier, 1993; Elliot e Schlaepfer 2003). Esta abordagem diferencia-se, também, pela forma particular como concebe a dinâmica do processo social. Neste sentido, cabe destacar que esta abordagem concentra-se nas forças subjacentes às mudanças. A abordagem tem quatro suposições gerais:

³ Entende-se que é impossível estabelecer um conceito definitivo de política e, por isso, a definição adotada justifica-se para os fins deste trabalho.

Mudanças políticas são processos lentos que se baseiam num aprendizado constante.

O enfoque de análise deve conferir maior ênfase ao estudo dos sub-sistemas políticos que às instituições especiais de um governo. Por exemplo, propõe-se analisar o comportamento de diferentes agentes ligados ao tema de mudança climática ao invés de observar o que diz ou faz um presidente ou um governo.

Normalmente cada sub-sistema abarca agentes estatais de vários níveis, representantes das empresas e da sociedade civil.

O estudo dos sistemas de convicções ou, em inglês, 'belief systems', é considerado essencial pois, na atuação política, os membros das coalizões estabelecem um conjunto de convicções compartilhadas para advogar por uma causa ou tema.

A abordagem do "Advocacy Coalition Framework" propõe entender processos políticos não como lutas entre interesses opostos ou antagônicos, mas sim como processos de aprendizagem, o que é atípico. Isto mostra um deslocamento da atenção de questões relativas aos interesses econômicos à questões da consciência ou do sentido. A idéia de que os 'sistemas de convicção' são os fatores essenciais para a construção de coalizões e não as classes ou os interesses reforça a posição alternativa desta abordagem.

Segundo Weale (1993) estes 'sistemas de convicção' têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos. Estes 'sistemas de convicção' são, assim, importantes porque (1) em geral as ações humanas são orientadas pelo sentido e porque (2), na prática política, a persuasão é um fator central para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que estão no poder. Isso significa que a ação humana não pode ser considerada como orientada, meramente, por interesses ou cálculos econômicos, como supõe, por exemplo, a conhecida abordagem do 'rational choice'.

Críticos da 'Advocacy Coalition Framework' distinguem, com frequência, entre causas reais e ideologia e argumentam que as convicções apenas são ecos das estruturas econômicas que, em última instância, definem os interesses. Porém, para Sabatier, é quase impossível identificar os 'verdadeiros' interesses dos agentes. Por outro lado, Sabatier considera mais fácil identificar as convicções deles, porque eles precisam se

posicionar nos debates políticos. Então, apesar de aceitar o argumento de que o homem é um ser orientado pelo sentido, o enfoque nas convicções tem, também, uma motivação prática de pesquisa.

Para evidenciar a validade desta abordagem pode-se tomar como exemplo a participação dos agentes na construção da política ambiental porque é muito difícil relacionar as atitudes de ONGs e dos movimentos sociais a interesses econômicos próprios.

Nota-se, também, que esta abordagem se baseia na idéia de pôr o agente ou o sujeito no centro da história.⁴

Voltando à questão da dinâmica do processo político, a abordagem do “Advocacy Coalition Framework” entende que as coalizões só existem periodicamente. Defendendo sua convicção, os agentes entram em processos de aprendizagem e tentam traduzir suas idéias em políticas. Nestes processos, os agentes têm que estabelecer compromissos com outros. Isso, geralmente, não permite defender todas as convicções próprias pois é preciso estabelecer compromissos.

As coalizões tratam de introduzir sua posição no campo político através de instrumentos e estratégias que influem na opinião pública, de políticos, etc. Assim, elas participam nos processos políticos, nas definições dos problemas, de possíveis estratégias para resolvê-los e, também, no controle para averiguar se as políticas estão sendo implementadas.

Todas estas tentativas de moldar processos políticos não acontecem num espaço vazio, mas sim num contexto histórico e institucional, como pode ser observado no exame da construção das políticas ambientais no âmbito da União Européia.

3. O desenvolvimento institucional da política ambiental da União Européia

Inicialmente há de se contextualizar o tema, lembrando que a formulação e implementação de uma política ambiental de alcance Europeu

⁴ Para ver uma crítica disso e uma abordagem alternativa veja-se Hajer (1995, p. 68-73)

requer certas estruturas institucionais: a constituição de um agente regulador com jurisdição sobre os Estados nacionais, a introdução da questão ambiental na agenda deste agente regulador e o estabelecimento de 'consenso político' acerca do tema em questão. Deste modo, a política ambiental da União Européia abarca os conflitos, os processos, as estruturas e os conteúdos dos programas através dos quais convicções, interesses e problemas ligados ao ambiente na Europa são consideradas questões relativas ao coletivo e, por isso, sujeitas a normatização de caráter obrigatório.

3.1. O contexto histórico da constituição da União Européia

Europa em si é um projeto, uma construção. A idéia de Europa é antiga. Provavelmente tão velha como a *Odisséia* do poeta épico Homero ou as lutas de cavaleiros contra os muçulmanos na Idade Média. Isso construiu um 'nós', ou seja, uma identidade em oposição aos chamados bárbaros ou não-cristãos. Hoje, a Europa está institucionalizada e simbolizada pela União Européia. Ela também é um projeto. A União Européia começou a formar-se nos anos 50 do século XX.

A segurança e a geopolítica desempenharam um papel central nos primeiros esforços de integração da Europa, mas a primeira organização criada foi a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 (Soder, 1995). Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e Alemanha foram os países que criaram esta organização, que tinha como objetivo construir um mercado comum para o carvão e o aço, dois recursos estratégicos. A CECA representava, também, um modo de avançar na integração da Europa através de um projeto concreto. A CECA era uma instituição de caráter supranacional, independente dos estados ou, melhor dizendo, superior a eles. Suas decisões tinham caráter obrigatório, devendo ser acatadas pelos governos.⁵

Em 1957 foi dado outro passo essencial na direção da integração européia. A assinatura dos tratados de Roma resultou na criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEAA).⁶ Estas organizações, junto com a CECA, formaram a Comunidade Européia.

⁵ Muitas instituições dessa Comunidade são parecidas as que formaram, mais tarde, a União Européia.

Com a criação da Comunidade Econômica Européia a integração salta a outro nível. Já não se trata de visar a integração de um setor, ou seja, da indústria pesada, mas sim de uma integração da economia em geral. Esta perspectiva afetou questões políticas e sociais pois mencionou-se o ideal de promover a coesão dos povos europeus, a paz, o avanço social e econômico, o melhoramento dos níveis de vida e das condições de trabalho. Os objetivos econômicos de estabelecer um mercado comum implicaram a consideração de aspectos como a necessidade de harmonização da economia e política econômica dos países, do estabelecimento de uma política agrícola comum, de uma união aduaneira e outros pontos mais. Porém, o ambiente não foi mencionado.

Com a criação da Comunidade Econômica Européia surgiram novas instituições como a Comissão Européia, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Tribunal da Justiça Européia e outras organizações mais. Algo importante para o processo de integração da Europa vem sendo a expansão espacial da “Comunidade”. No ano de 1973 Inglaterra, Dinamarca e Irlanda ingressaram na CEE. Nos anos 80 observou-se a expansão ao sul, com a entrada da Grécia - em 1979⁷ – e, em 1986, da Espanha e Portugal.

Outro passo decisivo na integração européia deu-se com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, pelos 12 membros da Comunidade Européia. Por meio deste tratado foi criada a “União Européia” (UE). Em 1995 incorporaram-se à “União” os seguintes países: Suécia, Finlândia e Áustria. Dez países do oriente da Europa estão por entrar no ano de 2004. Entre eles se encontram os países bálticos, Polônia, República Checa, Hungria e países islâmicos como Malta e Chipre.

A formação da União Européia e o processo político de tomada de decisões nela são fenômenos que desafiam muitas teorias da ciência política. Segundo alguns analistas, a União é, inclusive, um grande experimento para achar formas alternativas de formular políticas (Hajer e Wagenaar, 2003).

Porque a União causa tanta confusão? Observa-se que a União atua em certas áreas como um estado nacional, mas não é. Pode, por exemplo, obrigar agentes e, inclusive, estados soberanos a implementarem decisões tomadas por ela. Isto significa que estados nacionais transferem

⁶ A Comunidade Européia da Energia Atômica tem tido o objetivo central de promover a energia atômica.

⁷ Data de assinatura do Tratado, em Atenas (Soder, 1995, p.50)

voluntariamente parte de sua soberania a esta instituição, algo que contradiz, por exemplo, a escola dos realistas nas teorias das relações internacionais – que pressupõe que um estado sempre procura aumentar seu poder. Além disto, a União mostra que não é só o estado nacional que tem a capacidade de tomar decisões de caráter obrigatório, ou seja, fornece outro indício de que abordagens que põem o Estado nacional no centro das atividades políticas precisam de correções.

3.2. O ambiente enquanto temática sujeita a regulação pela União Européia

Existem muitas definições de ambiente. Alguns autores vêem o ambiente como o espaço para conquistar. Alguns o entendem como ponto chave da resistência contra forças sociais hegemônicas (Hirsch e Warren, 1998). A natureza sempre tem sido um problema para as ciências sociais.

Entre os sociólogos se distinguem aqueles que usam conceitos de ambiente 'realistas' e outros que usam conceitos do 'construtivismo' (Brand, 1998). Os primeiros acentuam a grande importância e independência da natureza e evitam, assim, uma relativização total acerca da gravidade e "realidade" dos problemas ambientais. Os construtivistas, por outro lado, acentuam que a relação e o acesso dos seres humanos ao ambiente sempre depende de fatores sociais e culturais. Assim, eles evitam pressupor um certo tipo de determinismo do mundo natural sobre o espaço social.

Atualmente, o imaginário sobre o ambiente inclui, geralmente, a conotação de que está sendo ameaçado ou corre o risco de ser danificado. Esta conotação indica, ainda, que isso deve ser evitado ou, pelo menos, minimizado e este seria o papel da política ambiental. Entretanto, como em quase todas as atividades econômicas se usa, se transforma ou se consomem recursos naturais, é quase impossível encontrar uma atividade econômica que não coloque riscos ao ambiente, no sentido aqui esboçado. Assim, a política ambiental deveria ocupar-se de tudo.⁸

O exame do imaginário associado ao termo ambiente esclarece, também, que ambiente constitui um símbolo que é politicamente contestado na medida em que não refere-se exclusivamente a um espaço natural - um

⁸ Este sentido de ambiente tem outra consequência. Se a ameaça é o aspecto central, é preciso alguém que defina e classifique quais impactos são recuperáveis e quais realmente são danosos. Aqui, a ciência desempenha um papel importante e difícil.

ecossistema ou uma biosfera. Em cada processo político há uma possibilidade de ampliar ou reduzir a abrangência do que vem a ser considerado como ambiente - do 'objeto da regulação ambiental' da União Européia. Para dar um exemplo: no ano 2002 a União apresentou uma proposta para estabelecer uma regulação com respeito à responsabilidade por danos ambientais. A responsabilidade se fundamenta num dos princípios essenciais da política ambiental: o causador de danos ao ambiente é responsável pelo impedimento deles desde o início, ou, pelo menos, pela eliminação dos danos causados por ele - pelo causador. Na proposta de regulação formulada no ano de 2002, segundo a organização não-governamental Friends of the Earth (FoE), a União definiu o ambiente tão rigidamente que só vinte por cento (20%) da biodiversidade e treze por cento (13%) da superfície estariam cobertos pela legislação.⁹ Além disto, danos como aqueles ligados ao setor petrolífero ou nuclear estariam, “per se”, explicitamente excluídos.

Neste artigo busca-se focar a análise nas ações orientadas a proteção da natureza (a assegurar a qualidade do ambiente para a vida humana e equilíbrio dinâmico dos ecossistemas naturais). Porém, faz-se isso reconhecendo que esta delimitação é problemática e que os conflitos políticos começam com as definições sobre o que se entende ou não por ambiente e continuam ao considerar as ameaças a que está sujeito.

Na história da política ambiental européia, o conceito de qualidade de vida, que originalmente foi entendido como nível de vida, permitiu introduzir a proteção do ambiente na agenda da Comunidade Européia. No princípio da construção da Comunidade Européia, o ambiente não foi considerado como algo importante na agenda porém, na medida em que a integração se aprofundou o ambiente ganhou importância e vice-versa.

O primeiro 'programa de ação em matéria de ambiente' foi publicado no ano de 1973. No ano de 2001 foi aprovado o sexto programa. Estes programas refletem mudanças tanto na percepção como na importância auferida ao tema nos últimos 30 anos. As iniciativas em prol da proteção da natureza começaram timidamente e chegaram provavelmente ao nível de maior exigência nos anos 80.

Um dos principais momentos na história da política ambiental européia é a ratificação do Ato Único Europeu no ano de 1987. Por este

⁹ Veja: Friends of the Earth (FoE): Make polluters pay. Briefing on the EU Environmental Liability Directive. (http://www.foeeurope.org/publications/Environmental_liability2.pdf).

acordo os países reorganizaram a estrutura institucional e revisaram sua posição sobre vários assuntos. O Parlamento recebeu competências maiores nos processos políticos, buscando-se, assim, avanços na democratização da União Européia. Neste acordo, pela primeira vez, a proteção do ambiente foi explicitamente referida como um objetivo central da União Européia. Com isto, muitos regulamentos e programas ambientais já estabelecidos passaram a ter um fundamento legal verdadeiro. Antes do Ato Único os problemas ambientais tinham que ser caracterizados como assuntos relacionados a questões do mercado comum – dentro da competência da União Européia de regular relações comerciais - ou tinham que ser caracterizados como relacionados à qualidade da vida dos cidadãos de modo que precisavam, então, construções 'criativas' e complicadas para sua justificação. O Ato Único Europeu mudou isso ao mencionar como objetivo da Comunidade Européia a 'promoção de um crescimento sustentável e não excessivo, que respeita o ambiente' (Wilkinson, 2002).

No Tratado de Maastricht, firmado no ano de 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável entra na terminologia da União Européia. Maastricht também introduz mudanças em outros aspectos, que tem a ver com o procedimento de regulação. O Parlamento recebeu mais importância, mais possibilidade de participar nos processos políticos de tomada de decisões. Por conseguinte, a aprovação da maior parte das normas ambientais passou a precisar só da maioria qualitativa dos votos no Conselho. Antes de Maastricht requeria-se, quase sempre, que as decisões fossem unânimes. Com o poder de veto que tinha cada país era muito difícil chegar a um consenso entre os países e, quando este era alcançado, só representava o “menor denominador comum”, correspondendo ao nível de proteção ambiental mínimo, e não ao desejável.

Depois de Maastricht temos o acordo de Amsterdã, assinado no ano de 1997, que reforça a adesão ao desenvolvimento sustentável, demanda a integração do ambiente em todas as decisões da União e favorece, novamente, a participação do Parlamento. Em 1998, em Cardiff, obrigam-se todas as demais áreas a fazerem relatórios sobre o ambiente em seu campo de trabalho. As outras reformas, mais recentes, não são tão importantes para este tema.

Em termos gerais a política ambiental da União Européia orienta-se pelos seguintes os princípios chaves:

- O princípio de precaução: devem ser antecipados e evitados danos ao ambiente desde o início.
- O princípio de origem: danificações devem ser combatidas especialmente na sua origem.
- O princípio do causador: o causador de danos ao ambiente é responsável pelo impedimento desde o início ou pela eliminação dos danos causados.

Outros princípios, mais novos, são os seguintes:

- O princípio de subsidiaridade: o nível de ação depende do tipo de danificação, alcance, etc.
- O princípio de integração: aspectos ambientais devem ser integrados em todas as demais políticas da União Européia

Estes princípios servem como pontos de orientação na formulação de políticas e nas decisões relativas a questão ambiental. Eles representam e legitimam o essencial da política condicionando as estratégias dos agentes dentro das estruturas institucionais específicas da política ambiental européia.

4. A 'dinâmica' da construção da política ambiental na União Européia

Para facilitar a exposição do tema, neste artigo o enfoque é restrito aos agentes formais que participam do processo legislativo da União Européia. Por conseguinte, serão deixados de lado, no momento, os agentes informais, ou do 'subsistema', que desempenham um papel decisivo e aos quais se refere, especialmente, a abordagem do 'Advocacy Coalition Framework'.

A maneira como os agentes formais participam nos processos políticos mudou com o tempo, porque, por um lado, alterou-se a composição dos agentes e, por outro lado, modificaram-se as regras de procedimento. O Parlamento, por exemplo, foi inicialmente composto por representantes dos parlamentos nacionais. Em 1979, realizou-se, pela

primeira vez, eleições diretas para escolha dos representantes no Parlamento e, com o Tratado de Maastricht, o Parlamento obteve maior influência nos processos legislativos. O Parlamento passa, inclusive, a ter direito de vetar diretivas ou regulamentos.¹⁰

Na Figura 1 constam os principais agentes formais participantes nos processos políticos da União Européia. O Parlamento tem sido muito ativo na política ambiental. O Comitê Econômico e Social representa interesses da sociedade civil através de ONGs, associações de indústrias ou de sindicatos, entre outras. Mas, dentre os diferentes agentes o mais importante é a Comissão, ou seja, o órgão executivo da União Européia.

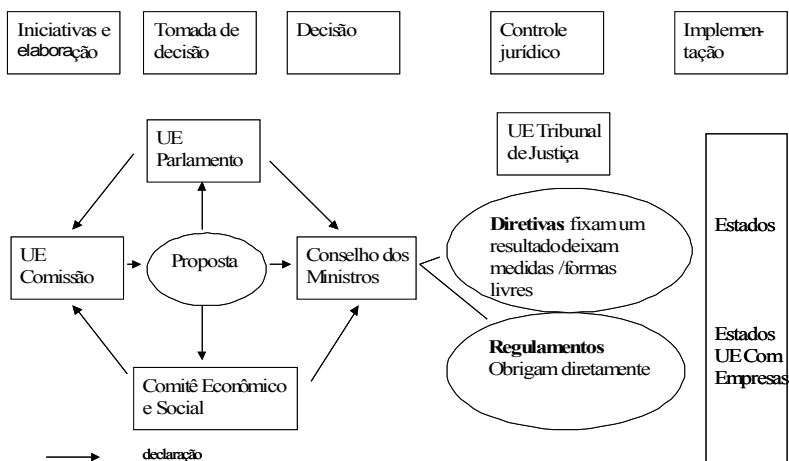
A Comissão tem um presidente. Além disso, 23 comissários com seus departamentos (também denominadas direções-gerais).¹¹ Atualmente, os membros da Comissão tomam suas decisões por maioria simples de votos, sendo coletivamente responsáveis por todas as suas atividades. Os comissários são nomeados por seus governos, entretanto eles são considerados independentes assim que assumem o cargo.

FIGURA 1

Instituições formais no processo legislativo na União Européia

¹⁰ Pois, no sentido normal, leis da União Européia não existem, como não é um Estado e não tem uma constituição.

¹¹ Entretanto, esta situação tende a mudar com a entrada de 10 novos Estados-Membros, prevista para 2004.



Modificado de Hey (1994: 3233)

Na Comissão, a direção-geral de ambiente se chama DG XI. Ela se ocupa do ambiente, da segurança nuclear e da proteção contra catástrofes. Nos anos 70 era um departamento subordinado e só no ano de 1981 alcançou o status de uma direção-geral.

Embora muitos analistas concordem que a Comissão tem uma posição chave no processo de tomada de decisões, o órgão a quem cabe a decisão final, entretanto, é o Conselho. Lá se reúnem, dependendo do assunto, ou os ministros especializados de cada um dos Estados-Membros ou os chefes de governo.

Em certos contextos o Tribunal de Justiça pode ter um papel essencial. Este Tribunal desempenhou um papel importante em favor da proteção do ambiente quando este assunto ainda não desfrutava de importância formalmente reconhecida dentro da União Européia.

Embora os analistas tradicionais tendam a interpretar os processos atentando-se, exclusivamente, aos agentes formais, é necessário reconhecer que muitas decisões são encaminhadas por vias menos formais, quer dizer, são negociadas em arenas fora destas instituições. Milhares de pessoas e grupos tentam influenciar os processos de tomada de decisões. Eles se organizam em redes políticas, que se organizam em coalizões mais

poderosas. Segundo certos analistas, a participação dos agentes informais na União, quer dizer dos subsistemas, é muito grande (Jachtenfus e Huber, 1993; Mazey e Richardson, 2002). Isso deve-se, segundo eles, por um lado, ao fato de que a Comissão como tal tem poucos empregados. A quantidade de pessoas que trabalha para a Comissão é comparável com a quantidade empregada por uma cidade grande (Hey, 1994). Por isso, a Comissão não tem capacidade de ocupar-se de todos os assuntos e colher e processar todas as informações necessárias. Por outro lado, muitos analistas concordam que a União Européia ainda é jovem e que as regras do jogo continuam sendo flexíveis. É óbvio que, nestas circunstâncias, certos interesses estarão melhor organizados e representados que outros.

Normalmente, as propostas são preparadas em Bruxelas. Quando há consenso na Comissão acerca de sua adequação, são publicadas. Depois, o Parlamento e o Conselho são informados. Dependendo da situação e do procedimento, o Parlamento só pode apresentar uma declaração ou participar mais na formulação das políticas e na tomada de decisões. Com frequência, ocorre um processo de negociações entre a Comissão, o Conselho e os governos nacionais. Existem várias estratégias para passar uma política (Lieverink e Andersen, 2002), porém, sempre é importante criar coalizões com outros agentes.

Identificam-se dois resultados prováveis de um processo de tomada de decisões: a 'diretiva' e o 'regulamento'. Existem, também, outros instrumentos como as recomendações, mas a diretiva e o regulamento são os mais importantes, porque são os mais efetivos. Os regulamentos são completamente obrigatórios e requerem aplicação imediata por todos os estados. Na maioria dos casos as diretivas permitem aos países procurar seu próprio caminho para satisfazer o objetivo definido pela União Européia, dispondo, geralmente, de cerca de dois anos para cumprir com os requisitos legais. Muitas vezes para viabilizar o estabelecimento de um "consenso" é necessário dar caráter de diretiva aquilo que se queria que constituísse um regulamento (norma obrigatória). Assim, poucas vezes se usam os regulamentos na política ambiental. Dos 700 e poucos itens da legislação já mencionada, só 124 são regulamentos e 266 são diretivas. O resto são itens de legislação mais fracos.

Abordando os aspectos simbólicos da política e da política ambiental européia em especial, é preciso comentar sobre a implementação de normas da UE. Muitas ONGs lamentam, por exemplo, que os governos

vêm as diretivas e regulamentos como propostas mas não como obrigações. Com freqüência, os países não aplicam as normas de Bruxelas com o devido rigor. Isto se explica, em parte, pelas diferenças culturais entre os países e pela singularidade das estruturas políticas, observando-se que nem todos auferem a mesma importância a questões ambientais ou tem igual facilidade de implementar as normas. Os países do sul da Europa são conhecidos por suas dificuldades em implementar as políticas tal como o exige a lei.

É necessário reconhecer, neste contexto, que as dificuldades de implementação podem ter diversas razões. Muitas medidas exigidas pela União precisam grandes investimentos, o que causa problemas para países pobres ou para países que querem ingressar na União Européia. Por exemplo, existe a obrigação de que todos os países tenham estações de tratamento de águas residuais. Essa obrigação tem contribuído para melhorar a qualidade da água, mas implica altos investimentos. Isto não evita, entretanto, que em muitas regiões as plantas das estações de tratamento sejam bem antiquadas. É difícil para a Comissão fiscalizar a implementação das diretivas e regulamentos por falta de pessoal. O Tribunal controla o cumprimento das regras, mas precisa de uma denúncia.

Mais além das dificuldades de implementar as normas específicas, o próprio comprometimento efetivo da União Européia com as questões ambientais parece não estar estabelecido de modo tão definitivo quanto o esperado: recentemente ONGs ambientais estavam preocupadas porque nas primeiras propostas da possível constituição da União Européia o ambiente e a sustentabilidade perderam importância comparativamente aquela que tinham nos Tratados que constituíram a União. Só sob muita pressão das coalizões de diferentes ONGs e instituições estatais reintegrou-se o desenvolvimento sustentável como um alvo central da União na proposta para a possível constituição.

5. Casos de problemas e políticas ambientais: tráfego e lixo

A seguir serão apresentados dois casos de estudo para ilustrar o processo político mediante o qual procura-se estabelecer uma regulação obrigatória acerca de problemas ambientais específicos na União Européia. Estas tentativas acontecem dentro de um contexto que abarca diferentes

estruturas institucionais, agentes, coalizões, mas também conflitos, convicções e interesses. A análise busca revelar a interação de atores formais e não formais e as contradições inerentes ao processo, as quais respondem, em parte, pelos limitados efeitos das medidas de proteção ambiental.

5.1. O tráfego de automóveis

Entre os anos 1975 e 1995 o volume da viação subiu quase 100%. Certas tecnologias como os catalisadores ajudaram a reduzir as emissões de óxido de nitrogênio entre outras, mas o crescimento da viação compensou, facilmente, estes ganhos de modo que a situação em si não melhorou. Os valores do óxido de nitrogênio nos solos estão, com frequência, muito elevados. Isso tem efeitos preocupantes para a flora e está ameaçando a sanidade das florestas e a biodiversidade em muitas regiões. Existem propostas de transferir o transporte de mercadorias para o eixo ferroviário, mas faltam políticas e programas que fortaleçam a infraestrutura ferroviária possibilitando esta transferência na prática. Pode-se dizer que a União tem adotado políticas contrárias a tal propósito na medida em que ajuda na construção de mais e mais estradas. Isto, entre outros fatores, favorece a ocorrência de fatos absurdos como, por exemplo, o caso das batatas que são levadas por caminhões da Alemanha, cruzando os Alpes, para Itália para serem limpas lá e depois, novamente, trazidas por caminhões para a Alemanha.

Segundo Greenpeace, a emissão do tráfego de carga vai aumentar muito até no ano 2010 (cerca de 60% com base no ano de 1994) se não houver uma mudança radical (Hey, 1994). A mudança radical não está acontecendo. Isso contradiz os objetivos de Kyoto, o que mostra que a imagem da Europa como defensora do clima e adversária dos Estados Unidos, que são apresentados como egoístas inescrupulosos ao negar-se a aceitar o protocolo de Kyoto, precisa certa correção.

As tentativas de controle das emissões começaram nos anos de 1970. Naquele tempo foram definidos níveis de qualidade para gasolina e diesel. O problema, naquela época, foi percebido como uma questão técnica e só negociada e discutida entre especialistas. Porém, nos anos 80, com a publicização do efeito estufa, dos problemas de 'Waldsterben' -

enfermidades novas das florestas que ocasionaram a morte de grandes quantidades de árvores na Alemanha e em outros países – e de outros problemas e catástrofes ambientais, observa-se a politização do tema. Houveram manifestações de protesto, que exigiram uma resposta política.

No ano de 1987 a Comunidade Européia definiu, depois de um processo extenso de negociações, níveis legais de emissões mais restritivos para os carros. Como chegaram lá? A indústria da Alemanha defendeu, desde o início, o controle das emissões pela adoção do sistema mais avançado e mais caro, ou seja, o uso de catalisadores de três caminhos. Tal posição é explicada quando se considera que a indústria alemã já havia exportado muitos carros com esta tecnologia aos Estados Unidos e tinha um mercado de carros de luxo. Então, a adoção deste equipamento não afetaria tanto sua produção e seu comércio. A situação nos demais países era diferente. Eles queriam a adoção de outros sistemas, mais simples e menos custosos. Deste modo, as indústrias de automóveis da Alemanha, França, Itália e Inglaterra tiveram diferentes interesses e objetivos.

Na Alemanha a opinião pública e as ONGs demandaram ao governo que tomasse posição. Então, o governo da Alemanha ameaçou introduzir regras nacionais para controlar o acesso ao seu mercado interno, que atuariam como barreiras de exportação para os outros países europeus. Com esta “pressão”, no ano de 1985 os países chegaram a um compromisso que deixou os carros pequenos fora das restrições rígidas mas as introduziu para os carros grandes. A Alemanha, além disso, conseguiu a permissão para dar subvenções para carros pequenos, que já utilizavam a tecnologia avançada.

No âmbito da Comunidade Européia, a Dinamarca usou seu poder de veto para barrar a aprovação do acordo até 1987, quando, pelo Ato Único Europeu, alteraram-se os procedimentos da União Européia de modo que a maioria qualitativa passou a ser suficiente para aprovar este tipo de diretivas. Porém, a disputa entre países durou até 1991, quando decidiu-se que os níveis máximos de emissões na Europa, para todos os carros, deveriam equivaler-se aos adotados nos Estados Unidos.

5.2. O lixo de embalagem

O lixo é outro exemplo da dinâmica conflituosa inerente a construção das políticas ambientais na União Européia. O monte de lixo está crescendo e, lamentavelmente, especialmente o volume de lixo perigoso. Atualmente muitos produtos tóxicos terminam presos nos filtros ou nas estações de tratamento de águas residuais, que também precisam uma possibilidade de desfazer-se de seu 'lixo de lixo'.

No ano de 1975, a Comunidade Européia começou a regulamentar a destinação do lixo. Primeiro, se diferenciaram tipos de lixo e definiram-se questões de segurança. A partir do ano de 1988, o lixo se transformou numa mercadoria e, conseqüentemente, sua eliminação converteu-se num serviço. No caso específico das embalagens, calcula-se que cerca de 50 milhões de toneladas de lixo de embalagem são produzidos cada ano. Isso acarreta problemas ecológicos e econômicos. Existem diferentes alternativas para resolver este problema:

- a) reduzir a produção de embalagem
- b) reciclar o lixo, o que precisa de investimentos em sistemas que, em primeiro lugar, coletam e, depois, separam diferentes tipos de lixo.
- c) eliminar os resíduos, o que pode significar a (1) deposição, a (2) queima do lixo que, as vezes, denomina-se de “uso térmico” ou a (3) exportação.

Alguns países como a Alemanha, Holanda e Dinamarca têm programas de coleta do lixo e de reciclagem. Eles, inicialmente, exportaram muito deste lixo coletado com o objetivo de eliminá-lo. Entretanto, alguns países pararam a importação do lixo de embalagem alegando que não tinham capacidade de depositar ou queimar o próprio lixo e, adicionalmente, o lixo de outros países. Tal comportamento, visto de outra maneira, foi interpretado como se fosse uma restrição ao livre comércio e por isso a questão foi encaminhada aos tribunais. O Tribunal de Justiça entendeu que as restrições eram legais sempre que (1) os estados que restringem o fazem porque buscam melhorar a proteção do ambiente em seus países, (2) as restrições não são desproporcionais e (3) existem as mesmas regras para o lixo nacional e o lixo importado. Tal interpretação limitou o comércio de lixo, mas não o impediu. Assim, buscou-se nova forma de enfrentar o problema do lixo estabelecendo uma normatização da fabricação e destino das embalagens. Em 1992 a Comissão apresentou uma proposta que teve como objetivo:

limitar a produção de embalagem em 150kg/ pessoa
obrigar a coleta de 60% do peso da embalagem dentro de 5 anos e
90% em 10 anos; reciclar pelo menos 40% deste “lixo” e minimizar
a deposição e a queima sem proveito térmico a 10%.

Agindo assim, a Comissão quis introduzir uma hierarquia: primeiro a prevenção, depois re-uso, depois reciclagem, queima com proveito energético, etc. Esta proposta se inspirou nos sistemas adotados na Alemanha e Holanda. Os países do sul (Itália, Grécia, Portugal, Espanha) e certas indústrias opuseram-se a esta proposta. Neste contexto, a Comissão deixou de lado parte das idéias como a hierarquia, a prevenção e os limites obrigatórios de tempo e só propôs a coleta de 90% e reciclagem de 60% do coletado e apresentou a proposta modificada no Conselho.

Porém, neste caso as regras de procedimento, modificadas pelo Tratado de Maastricht, implicaram a participação do Parlamento. Quando a proposta entrou no Parlamento, ele fez correções e re-introduziu mais ou menos tudo o que constava na primeira proposta e que foi eliminado pela Comissão devido as inúmeras críticas. A Comissão não aceitou todas as correções, mas acatou a maioria delas e apresentou nova proposta no Conselho Europeu. Lá, os governos da Inglaterra, Espanha, Portugal, Irlanda, França e Itália votaram contra. Como era um assunto onde a maioria era suficiente, países como Alemanha, Holanda e Dinamarca perderam e tiveram que aceitar a posição da maioria. A proposta final do Conselho ficou mais fraca e flexível:

Uma coleta entre 50 e 65% da embalagem produzida;
a reciclagem de 20 a 45% da embalagem coletada e outros aspectos
mais.

Esta segunda proposta foi introduzida novamente no Parlamento onde a resistência já não era tão forte e, por isso, passou sem grandes mudanças.

6. Conclusão

Analisando os dois casos, podemos ver que a Comissão, o Parlamento e o Conselho desempenham um papel importante no processo de formulação de Políticas Ambientais na União Européia (Weale, 2002). Porém, também representantes de indústrias ou de ONGs introduzem suas opiniões e convicções confirmando a participação de agentes não

governamentais ou dos sub-sistemas nas negociações e na busca pela melhor solução dos problemas ambientais. Assim, os casos examinados revelam explicitamente como diferentes grupos, formando coalizões, chegaram a um consenso político e uma decisão de carácter obrigatório. Observa-se, então, que na União Europeia é quase impossível imaginar um processo de tomada de decisões que não precise de coalizões de diferentes níveis e tipos. Tendo em vista estas características do processo político a abordagem do 'Advocacy Coalition Framework' parece um instrumento útil para análise da formulação de políticas ambientais no âmbito da União Europeia.

A política ambiental da União Europeia, por sua vez, mostra-se como um processo ambivalente, repercutindo no âmbito do imaginário e na ação dos países, grupos e indivíduos frente aos problemas ambientais.

No âmbito do imaginário, a política ambiental, de certo modo, contribuiu para a legitimação da União Europeia perante a população, observando-se que diferentes instituições como a Comissão, o Parlamento e outros puderam melhorar sua posição e legitimidade através de seu posicionamento em questões relativas ao meio ambiente, sobretudo ao enfrentar, em nome do interesse comum europeu, interesses mais nacionalistas representados pelos governos dos Estados-Membros.

No âmbito da ação dos indivíduos, grupos e países destacam-se os avanços na legislação e proteção ao ambiente. Ainda, cabe reconhecer o papel da União Europeia quanto à proteção do ambiente nos fóruns mundiais, que era e continua sendo importante, tanto para a Europa em si como para o sucesso de certos temas ambientais.

Em síntese, podem ser identificados efeitos positivos da política ambiental tanto para o meio ambiente como para a legitimação, integração e democratização da União Europeia. Porém, considera-se que há necessidade de relativizar as esperanças em relação a superação das divergências entre a imagem e realidade da ação relativa a proteção do ambiente. Inicialmente cabe considerar que o alvo central da União Europeia é a integração econômica e a harmonização dos mercados. Obviamente, esta espécie de integração põe limites para a política ambiental. Na prática, esses limites são reforçados pela dificuldade de implementação, ainda controlada pelos estados nacionais. Por isso, altas esperanças quanto à proteção e ao cuidado do ambiente na Europa podem ser facilmente frustradas.

7. Referências Bibliográficas

BRAND, K.-W. Soziologie und Natur - eine schwierige Beziehung. Zur Einführung. In: BRAND, K.-W (ed.). **Soziologie und Natur**. Theoretische Perspektiven. Opladen: Leske + Buderich, 1998. p.9-29.

ELLIOT, C.; SCHLAEPFER, R. Global governance and forest certification: A fast track process for policy change. In: MEIDINGER, E.; ELLIOT, C.; OESTEN, G.(eds.). **Social and political dimensions of forest certification**. Kaltenengers, www.forstbuch.de, 2003. p.199-217.

HAJER, M. A. T. **The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. Introduction. In: M. A. HAJER, M. A.; WAGENAAR, H.(eds.). **Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003. p.1-30.

HEY, C. **Umweltpolitik in Europa: Fehler, Risiken, Chancen; ein Greenpeace-Buch**. München: C.H. Beck Verlag, 1994.

HIRSCH, P.; WARREN, C. Introduction: Through the environmental looking glass: The politics of resources and resistance in Southeast Asia. In: HIRSCH, P.; WARREN, C.(eds.). **The politics of environment in Southeast Asia**. Resources and resistance. London / New York: Routledge, 1998. p. 1-25.

JACHTENFUCHS, M.; HUBER, M. (1993). Institutional learning in the European Community: The response to the greenhouse effect. In: LIEFFERINK, J. D.; LOWE, P.; MOL, A. P. J. (eds.). **European integration and environmental policy**. London / New York: Belhaven Press, 1993. p. 36-58.

LIEFFERINK, D.; ANDERSEN, M. S. Strategies of the 'green' Member States in EU environmental policy-making. In: JORDAN, A. (ed.). **Environmental policy in the European Union**. Actors, institutions and processes. London: Earthscan Publication Ltd., 2002. p. 63-80.

MAZEY, S.; RICHARDSON, J. Environmental groups and the EC: Challenges and the opportunities. In: JORDAN, A.(ed.) **Environmental policy in the European Union**. Actors, institutions and processes. London: Earthscan Publication Ltd., 2002. p. 141-156.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Science**, n. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A. Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: HÉRITIER, A. (ed.). **Policy Analyse**. Kritik und

Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993. p. 116-148. (PVS Sonderheft 24).

SODER, J. **A União Européia**. História - organização - funcionamento. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1995.

STONE, D. A. **Policy paradox and political reason**. Glenview / Boston / London: Scott, Foresman & Little Brown, 1988.

WEALE, A. (1993). Ecological modernisation and the integration of European environmental policy. In: LIEFFERINK, J. D.; LOWE, P.; MOL, A. P. J. (eds.). **European integration and environmental policy**. London / New York: Belhaven Press, 1993. p. 196-216.

WEALE, A. Environmental rules and rule-making in the European Union. In: JORDAN, A.(ed.). **Environmental policy in the European Union**. Actors, institutions and processes. London: Earthscan Publication Ltd., 2002. p. 198-213.

WILKINSON, D. Maastricht and the environment: The implications for the EC's environmental policy of the treaty on the European Union. In: JORDAN, A.(ed.). **Environmental policy in the European Union**. Actors, institutions and processes. London: Earthscan Publication Ltd., 2002. p. 37-52.

