



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

**revista**f<sub>sa</sub>

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 20, n. 4, art. 11, p. 199-217, abr. 2023

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2023.20.4.11>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



## A Dualidade do Estado no Contexto Neoliberal e as Políticas Ambientais

### The Duality of the State in the Neoliberal Context and Environmental Policies

#### Carlos Rerisson Rocha da Costa

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo  
Professor adjunto do Curso de Geografia do Campus Clóvis Moura da Universidade Estadual do  
E-mail: [rerissoncosta@ccm.uespi.br](mailto:rerissoncosta@ccm.uespi.br)

#### Wilsomar Pessoa Nunes

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí  
Graduação em bacharelado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Piauí  
Docente do curso de Administração do Campus Doutora Josefina Demes- UESPI Floriano  
E-mail: [wilsomarnunes@frn.uespi.br](mailto:wilsomarnunes@frn.uespi.br)

---

#### Endereço: Carlos Rerisson Rocha da Costa

UESPI - Campus Clóvis Moura, endereço - R. Des.  
Berilo Mota, s/n - Itararé, Teresina - PI, 64001-280,  
Brasil.

#### Endereço: Wilsomar Pessoa Nunes

UESPI- Campus Dra. Josefina Demes - BR-343, s/n -  
Campo Velho, Floriano - PI, 64800-000, Brasil

#### Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 04/03/2023. Última versão  
recebida em 13/03/2023. Aprovado em 14/03/2023.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review  
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review  
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar como se dá a dualidade do Estado no contexto neoliberal ao executar políticas ambientais. A metodologia se deu a partir da pesquisa bibliográfica com a abordagem qualitativa. Os resultados da pesquisa indicaram que a Constituição Federal de 1988 inova quando preconiza um Estado democrático de direito em garantir o bem-estar dos cidadãos na defesa e preservação do meio ambiente. Contudo, a ação do Estado ao estimular o crescimento econômico sob diferentes formas produz, inevitavelmente, uma diversidade de impactos ambientais negativos que são transferidos para toda a sociedade na geração da pobreza, desigualdade, exclusão social, restrições e retrocessos aos princípios da cidadania, privatização do patrimônio público social e natural e ampliação da externalidade ambiental. Por outro lado, cabe a esse mesmo Estado fazer a regulação, o controle e a gestão ambiental como garantia da própria reprodução do sistema econômico, político e social. Além disso, gerenciando os conflitos de interesses entre grupos concorrentes e respondendo às demandas dos movimentos sociais como tarefa de legitimação da ordem constituída. Sob guia de conclusão, ressaltamos que mesmo diante desse caráter duplo de intervenção, o Estado se apresenta fortemente ao atender a interesses particulares, evidenciando, em alguns momentos, seu compromisso e sua subordinação à classe dominante.

**Palavras-Chave:** Estado Neoliberal. Políticas Ambientais. Degradação. Controle.

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the duality of the State in the neoliberal context when executing environmental policies. The methodology was based on bibliographical research with a qualitative approach. The results of the research indicated that the Federal Constitution of 1988 innovates when it advocates a democratic State of law to guarantee the well-being of citizens in the defense and preservation of the environment. However, the action of the State in stimulating economic growth in different forms inevitably produces a diversity of negative environmental impacts that are transferred to society as a whole, generating poverty, inequality, social exclusion, restrictions and setbacks to the principles of citizenship, privatization of the social and natural public patrimony, and the expansion of environmental externalities. On the other hand, it is up to this same State to regulate, control and manage the environment as a guarantee of the very reproduction of the economic, political and social systems. Moreover, it has to manage conflicts of interest between competing groups and respond to the demands of social movements as a task of legitimizing the constituted order. By way of conclusion, we emphasize that even in the face of this dual character of intervention, the State presents itself as strongly serving particular interests, evidencing, at times, its commitment and subordination to the dominant class.

**Keywords:** Neoliberal State. Environmental Policies. Degradation. Control.

## 1 INTRODUÇÃO

“O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (Gro Harlem Brundtland, ex-primeira-ministra da Noruega e líder internacional em desenvolvimento sustentável). O presente estudo com o tema: A dualidade do Estado no contexto neoliberal e as políticas ambientais têm como objetivo analisar como se dá a dualidade do Estado no contexto neoliberal ao executar políticas ambientais.

As políticas públicas ambientais assumem um papel crucial na preservação e recuperação do meio ambiente, proporcionando melhor qualidade de vida, à medida que a sociedade vai fazendo consumo dos bens naturais. Sendo assim, são fundamentais para a realização das intervenções do Estado em criar leis e ações, que ao se desdobrarem em bens e serviços atendem às necessidades da população.

Historicamente, as políticas ambientais não tiveram prioridade na formulação das políticas públicas. Contudo, os acontecimentos decorrentes da crise ambiental, na década de 1970, e a mobilização dos ambientalistas demandavam um Estado que formulasse e implementasse políticas públicas ambientais. A partir disso, esse cenário ganha ênfase com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, aspectos inovadores como: qualidade de vida da população, participação na gestão ambiental e intervenção do Estado na degradação ambiental tornam-se novas estratégias de gestão antes despercebidas (LIMA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 representa um marco legal no que diz respeito à garantia dos direitos, ao alargamento da democracia e da participação da sociedade civil. Entretanto, na contramão, essas conquistas vivenciam um embate, a partir do projeto neoliberal iniciado nos anos 90. A partir disso, passam a se instalar dois projetos na sociedade: democratizante e neoliberal. Nesse sentido, mais do que projetos distintos são projetos políticos com disputa de poder e interesses antagônicos (DAGNINO, 2004).

Diante disso, esse cenário põe desafios para a efetivação das políticas públicas ambientais, causando dualidade nas ações do Estado: estimulando o crescimento econômico, mesmo que isso gere impactos negativos para a sociedade e, por outro lado, fazendo regulação, o controle e a gestão dos conflitos de interesses (LIMA, 2011). Diante disso, a questão central a ser respondida nesse estudo é: Como o Estado em sua dualidade executa as políticas ambientais diante do contexto neoliberal?

A metodologia se deu a partir da pesquisa bibliográfica com a abordagem qualitativa. Segundo Gil (2008, p. 50), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Esse tipo de pesquisa permite um aprofundamento dos fenômenos a partir das bases de dados pesquisados. A pesquisa teve como principais autores: Behring e Boschetti (2016), Crestani e Oliveira (2018), Dagnino (2004), Lima (2011), Silva; Vieira e Lima (2021), Santos Melazzo (2010), Souza (2006), dentre outros.

O estudo está estruturado em quatro seções. A primeira seção é composta por esta que apresenta a seção introdutória da pesquisa. A segunda seção discorre o contexto de surgimento das políticas públicas e alguns conceitos. A terceira seção aborda sobre as políticas públicas no contexto neoliberal e a quarta seção expõe a dualidade do Estado neoliberal e as políticas ambientais. A conclusão segue como desfecho da temática abordada.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Políticas Públicas: contexto de emergência e alguns aportes teóricos

A década de 1980 foi um momento de ascensão dos movimentos sociais, construindo novos sentidos para a cidadania, participação e a sociedade, este último sendo um dos principais agentes a favor de um projeto democratizante com a finalidade de romper com o poder centralizado em busca de uma participação na gestão e execução das políticas públicas, estas que passam a determinar novos contornos e dimensões na relação entre Estado e sociedade civil. Nessa nova dinâmica participativa, foram incluídos diversos autores para deliberação pública (DAGNINO, 2004).

Os movimentos sociais assim evidenciam a disputa de poder ou, como bem enfatiza Dagnino (2004), uma *confluência perversa*<sup>1</sup> que se instaura na sociedade a partir de projetos distintos. O alargamento da cidadania emerge de um Estado como órgão responsável como garantidor dos direitos operando mediante a efetivação das políticas públicas, representando um saldo positivo para a democracia. Esse avanço democrático se sustenta a partir do projeto participativo como mecanismo de redução da exclusão dos

---

<sup>1</sup> A autora compreende como confluência perversa os distintos projetos políticos em disputa: democratizante que se instaura com a ascensão dos movimentos sociais nos anos 80 e em seguida é confrontado pelo projeto neoliberal nos anos 1990 (DAGNINO, 2004).

sujeitos nesse processo. Portanto, a sociedade civil ao atuar junto ao Estado estabelece uma relação estreita e de confronto com o projeto neoliberal.

Nesse sentido, a participação é uma alternativa de controle da sociedade sobre as decisões do Estado com a finalidade de alterar os rumos das políticas públicas diante das novas adversidades que ocorrem nesse processo, envolvendo acompanhamento e compromisso com o bem público, sobretudo com a promoção da cidadania e do acesso aos direitos. Porém, é necessário democratizar as decisões políticas para que a sociedade seja estimulada a participar dos espaços de debate, fortalecendo assim a sua relação com o Estado (CALÇADA; RECK, 2020).

A Constituição Federal de 1988, ao responsabilizar o Estado pelos direitos, torna necessário à execução das políticas sociais, sendo esta componente das políticas públicas. Nas palavras de Crestani e Oliveira (2018, p. 179), “as políticas sociais são aquelas políticas que permitem o acesso da população ao rol dos principais serviços públicos, os quais possuem relação direta com a condição de cidadania”, evidenciando assim as políticas dos governantes. Contudo, para que as políticas sociais sejam permanentes e incorporadas na percepção das políticas públicas como intervenção do Estado estas devem ser consolidadas em caráter continuado independente de governo.

Desse modo, é necessária uma ação positiva do Estado democrático na execução dos direitos fundamentais para a construção de uma sociedade justa e igualitária, na qual só se executa mediante acesso aos bens e serviços prestados, uma vez que isso também envolve garantir o que está previsto legalmente (CRESTANI; OLIVEIRA, 2018).

As políticas públicas são decisões do governo na resolução de problemas destinados a diferentes segmentos sociais da população. Entre a disputa de interesse, o controle social se torna um espaço onde são incorporadas as particularidades de determinados grupos, destacando assim que o Estado não é o único formulador das políticas públicas, pois o exercício ocorre em conjunto, mediante monitoramento, acompanhamento, controle e avaliação de vários agentes políticos e sociais, auxiliando os gestores na consecução dos objetivos (SANTOS MELAZZO, 2010).

Portanto, além da primazia do papel do Estado na execução das políticas públicas estas pertencem também aos sujeitos políticos envolvidos nesse processo, contribuindo tanto para a efetivação dos existentes na CF/88, como para a construção de novos direitos. A partir disso, compreendemos que as políticas públicas fazem parte da sociedade, pois muitas são elaboradas e efetivadas a partir das reivindicações e manifestações públicas que são feitas pela sociedade civil (SANTOS MELAZZO, 2010).

Ademais, mais do que um instrumento para efetivação dos direitos, como apresentado pelos autores acima, as políticas públicas não se resumem apenas a essas compreensões, estas têm um caráter mais complexo e por isso não há uma única teoria. Segundo Souza (2006), as políticas públicas podem ser consideradas como área de produção de conhecimento, assim as pesquisas desenvolvidas sobre essa temática estão baseadas em teorias para explicar sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil, dando ênfase sobre a ação dos governos, assim como analisar essa ação e quais as mudanças ou rumos dessas.

Na busca pela definição das políticas públicas, estas se encontram presentes em vários campos multidisciplinares como da sociologia, ciência política, econômica dentre outros, evidenciando assim sua compreensão em demais áreas. Apesar da perspectiva multidisciplinar e de não haver consenso, essas áreas partilham de alguns interesses e elementos em comum contribuindo para o avanço teórico no âmbito das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Assim, as políticas públicas podem ser definidas como o campo de atuação do governo com a finalidade de produzir efeitos específicos, influenciando na vida dos cidadãos. Entretanto, pode ser considerado aquilo que o governo também não faz, pois pode envolver até mesmo desafios e limites acerca das decisões dos governos (SOUZA, 2006). Na compreensão de Rosa (2021), a autora, ao abordar sobre as políticas públicas, as considera como algo mais abrangente, partindo do conceito de política. Sendo assim, o caráter político empregado se refere a algo conflituoso que envolve tomar decisões diante das necessidades de vários autores envolvidos.

Além das concepções de decisões, as políticas públicas envolvem intervenção e gestão do Estado para a resolução de conflitos e interesses ou até mesmo para permanência de certa realidade. Entretanto, para a execução das políticas públicas, estas vão desde a fase de planejamento, avaliação até resultados. Estas fases evidenciam a relação de determinado problema com a resolução que as políticas públicas podem ofertar, ou seja, as políticas públicas estão para enfrentar problemas públicos (SANTOS MELAZZO, 2010).

De acordo com Almeida e Gomes (2018), as políticas públicas inspiram ideologias, ideias e crenças sobre determinada área temática, com atuação de diversos atores: formais (com o governo e os partidos políticos) ou informais (sociedade civil – movimentos sociais), em outras palavras, são desenvolvidas por sujeitos ou instituições. Portanto, esse processo político é caracterizado por um sistema aberto, cujos atores estão envolvidos em resolver algum problema público. Contudo, em alguns momentos esses interesses

antagônicos causaram coalizões, sendo complementares ou excludentes contribuindo para a permanência ou mudança de determinada política pública.

As políticas públicas, por serem ações do poder público em determinada área de atuação, podem ser realizáveis, quer seja no âmbito social, econômico, político ou cultural. Em uma compreensão mais detalhada para efetivação das políticas públicas, Silva et al. (2017) apresentam 6 etapas que são caracterizadas como ciclo das políticas públicas como: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. O quadro a seguir apresenta algumas características simplificadas de cada ciclo das políticas públicas.

**Quadro 1 – Ciclo das Políticas Públicas**

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Identificação de um problema | Reconhecimento do problema pelos atores envolvidos; |
| Formação da agenda           | Priorização de problemas e assuntos;                |
| Formulação de alternativas   | Melhor alternativa para solucionar o problema;      |
| Tomada de decisão            | Qual o procedimento que se deve seguir;             |
| Implementação                | Ação propriamente dita;                             |
| Avaliação                    | Evidencia a eficácia da política pública            |

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de Silva *et al.* (2017).

Essas fases não condizem necessariamente com a realidade, porém são elementos decisórios para a efetivação das políticas públicas. Em decorrência da natureza das políticas públicas, essas etapas são os elementos que mais encontramos ao analisarmos, evidenciando como são compostas de processos contínuos e como cada etapa é fundamental para sua execução. Assim, temos uma vasta possibilidade ao apresentarmos o ciclo das políticas públicas, com características como: complexidade, imprevisibilidade e flexibilidade (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018).

Assim, diante das diversas possibilidades de se abordar sobre as políticas públicas podemos compreender que estas apresentam conflitos, limites e desafios, envolvendo sujeitos e instituições que estão envolvidos nas decisões, que serão afetados pelas políticas públicas. No que diz respeito às diversas vertentes sobre as políticas públicas, é possível

encontrarmos alguns pontos em comum na contribuição dos autores. Diante disso, podemos sintetizar alguns elementos: as políticas públicas se resumem ao que o governo decide ou não fazer, em uma relação com atores através de participação informal, logo não se restringe a normas e leis, uma vez que as políticas públicas podem ir de um nível mais amplo até específico com impactos a curto ou longo prazo envolvendo implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006).

## 2.2 As políticas públicas no contexto neoliberal

O Estado é o órgão responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas e pela garantia dos direitos. Nesse cenário, o *welfare state* surge sobre as formas de intervenção e atuação do Estado para garantir o bem-estar social dos cidadãos, ou seja, “[...] é o resultado de uma ampliação progressiva de direitos civis, políticos e sociais” (ARRETCHE, 1995, p. 19). Essa concepção do Estado em relação às políticas públicas evidencia que este “cumpre funções que vão além de apenas garantir a reprodução do capitalismo, enquanto modo de produção” (SANTOS MELAZZO, 2010, p. 16), em outras palavras, as políticas públicas, embora colaborem para a reprodução e manutenção do capital, devem estar voltadas também para os interesses da sociedade.

Por outro lado, as conquistas vivenciam um embate, a partir do projeto neoliberal proposto nos anos 1990, uma vez que esse redefine o papel do Estado como garantidor dos direitos, pondo desafios para a implementação e a efetivação das políticas públicas e da perspectiva democrática que foi alcançada com a Constituição de 88. A proposta neoliberal é decorrente das crises de 1980, que tinha o Estado como o principal órgão que gerasse sua própria crise, tanto econômica como social (PEREIRA, 1997).

Assim, as propostas neoliberais defendem a redução do papel do Estado nas políticas públicas universais tornando-se estas focalizadas, privativas e seletivas. De certo modo, isso interfere nas intervenções do Estado no social como estratégia para a acumulação e concentração de capital, sobretudo em contextos de crise (PEIXOTO; ARRAIS, 2012).

Nesse sentido, as políticas públicas se caracterizam como espaço de luta e de interesse, tornando-se um jogo de forças no âmbito das relações de poder. Diante disso, se apresentam até mesmo como um caráter contraditório, pois em alguns momentos visam à mediação e à conciliação de conflitos que surgem a partir das exigências postas pela sociedade e simultaneamente se tornam estratégia para corrigir os efeitos gerados pelo

capitalismo. Desse modo, as políticas públicas surgem como um acordo entre capital e trabalho, a fim de prover a manutenção do equilíbrio social entre interesses antagônicos (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

A partir disso, passam a se instalar dois projetos na sociedade: democratizante e neoliberal, este último trazendo implicações à construção democrática e aos espaços públicos. Assim, mais do que projetos distintos são projetos políticos de disputa de poder com interesses e concepções que orientam a prática dos diferentes sujeitos envolvidos (DAGNINO, 2004).

A perspectiva proposta pelo neoliberalismo é de delimitar o tamanho de atuação do Estado e do seu papel como regulador das relações sociais. Desse modo, o mercado surge como o primeiro setor de regulação das relações sociais, ditando até mesmo as áreas de intervenção do Estado, este agora agindo como segundo setor, de caráter complementar ao mercado. Em suma, “[...] num contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania” (DAGNINO, 2004, p. 156).

A partir dessa idealização do mercado, o Estado se insere nas relações de produção e reprodução do capital, na divisão social do trabalho e em todas as fases de desenvolvimento do capitalismo, permitindo sua acumulação e organizando o consentimento da classe dominada (POULANTZAS, 1980). Em conformidade, Dardot e Laval (2016) evidenciam que o Estado vai se modificando a partir das normas do neoliberalismo, este, por sua vez, defende a mínima intervenção do Estado. Em uma definição mais ampla, o Estado só é mínimo na perspectiva do social, pois se torna máximo ao mercado. Logo, o mercado se fortalece, já que o Estado age minimamente.

Contudo, as modificações em torno do Estado não acontecem somente em relação ao mercado, sendo que o segundo se beneficia das ações do primeiro. Um dos aspectos apontados por Osório (2014), no processo de reprodução do capital, é a contradição existente no próprio sistema, sendo produtor de riqueza e pobreza na mesma escala e, mais uma vez, o Estado estará inserido nessa contradição do sistema, quer suas intervenções sejam no sentido de permanência ou de combate.

Nesse contexto, o Estado, ao intervir diante das relações antagônicas entre capital e trabalho, desenvolverá políticas públicas e sociais como resposta às demandas que surgem nas contradições do sistema capitalista. A partir disso, as políticas irão atender a demandas que não são apenas da classe trabalhadora, mas também do capitalismo, logo permitirão a manutenção e a reprodução do capital (ARRETCHE, 1995). Isso evidencia, segundo

Poulantzas (1980), o compromisso e a subordinação que o Estado tem com a classe dominante.

Segundo Arrecthe (1995, p. 18), “a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito a um processo, interno à esfera estatal de compatibilização de duas exigências contraditórias: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação do capital”. O Estado age para atender as necessidades dos trabalhadores, dentre as quais muitas são evidenciadas através de lutas e movimentos na defesa dos interesses da classe capitalista.

Nesse sentido, o ambiente para formulação das políticas públicas no contexto do neoliberalismo não é homogêneo, mas sim permeado de disputa entre as forças antagônicas, não sendo exclusivamente instrumento da classe dominante, logo também são expressões das lutas da sociedade civil. Assim, compreendemos que as políticas públicas se dão mediante um espaço de luta, manutenção de poder e correlações de força, pois são baseadas em interesses particulares, essa compreensão cerca o campo de execução das políticas públicas (PAIVA, 2016).

Diante disso, se torna evidente que as políticas públicas não são terreno fértil no cenário neoliberal, contudo é fundamental enfatizar que a sociedade civil deve estar inserida nesse processo como participante na elaboração e não como responsável pela execução das políticas públicas. Assim, a participação se dá a “partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público” (ROCHA, 2009, p. 48).

As reformas em torno das políticas públicas e sociais aconteceram e acontecem em torno daquelas que passaram a ser consideradas como política pública no âmbito do Estado, seja na saúde, na previdência, na assistência, na habitação, no trabalho, na educação e outros. No que tange às políticas ambientais, essas também vivenciam contexto de reformulações em sua gestão e implementação, a partir do novo caráter que o Estado assume no contexto neoliberal.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 A dualidade do estado no contexto neoliberal e as políticas ambientais**

Segundo Lima (2011), ao longo da história, as questões ambientais não tiveram prioridade na formulação das políticas públicas. A Conferência de Estocolmo, que aconteceu na capital da Suécia, em 1972, foi muito importante, pois foi o ponto de partida das discussões acerca das questões ambientais de maneira global, assim “[...] houve intensa mobilização para que os acontecimentos mundiais dessem continuidade no país a maior divulgação da problemática ambiental e isso faz a questão ambiental se tornar ampla do conhecimento de um público maior” (SILVA; VIEIRA; LIMA, 2021, p. 3).

A crise ambiental de 1970, ao atingir todos os países, ocasionou diversos problemas no que diz respeito ao sistema econômico, à matéria-prima, à qualidade da vida humana, ao risco e à ameaça às espécies de animais, demandando intervenções para sanar os impactos tanto para a sociedade, como para a economia, a cultura e a política. A partir desses acontecimentos, as questões ambientais foram mais enfatizadas com a necessidade de reformas no sistema produtivo e de consumo (LIMA, 2011). O autor ainda ratifica:

A ideia de uma crise ambiental sistêmica relaciona, por um lado, a multidimensionalidade dos problemas ambientais contemporâneos e, por outro lado, o alcance global de sua ocorrência. Significa dizer que a crise ambiental associa causas e produz efeitos plurais que transcendem a dimensão ecológica em sentido estrito, produzindo relações que se originam e impactam a economia, a cultura, a sociedade e a política e não mais se restringem à esfera local, mas atravessam todos os níveis territoriais, constituindo uma crise planetária. (LIMA, 2011, p. 123).

Diante do que a crise em âmbito global provocou, os movimentos ambientalistas contribuíram para que as demandas ambientais pudessem fazer “[...] do Estado o agente protagonista da formulação e implementação de políticas e de práticas de gestão ambiental no país” (LIMA, 2011, p. 124). Esses movimentos impulsionaram os avanços da política ambiental no âmbito da Constituição Federal de 1988, segundo seu artigo 225 “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 88 inova quando trata da responsabilidade do poder público e da sociedade pela defesa e preservação do meio ambiente. Esse avanço legal evidencia a preocupação da sociedade e do Estado na escassez dos recursos naturais e com extensão dos danos que provocavam na natureza. Desse modo, preconiza um Estado democrático de direito em garantir o bem-estar dos cidadãos, fundamentado no *welfare state*, conforme Esping-Andersen (1991).

Na intenção de fortalecer o compromisso do Estado com o meio ambiente, foram instituídas políticas, conselhos, leis e sistemas. A Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, que deu origem ao Conselho Nacional de Meio Ambiente, tem “[...] por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). A aprovação dessa política foi fundamental, pois apresenta aspectos inovadores por se tratar de um instrumento de descentralização.

Por sua vez, a Lei de Crimes Ambientais, de 1998, “[...] concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade [...] sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la” (BRASIL, 1998). Essa lei enfatiza a ação do homem sobre práticas criminosas no que diz respeito ao meio ambiente. Sendo considerada um instrumento de prevenção, possuindo um caráter punitivo e pedagógico.

Nesse sentido, a Política Nacional de Educação Ambiental, de 1999, defende: “[...] entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 1999). Essa política contribui para a preservação do meio em que vive, evidenciando a relação do homem com a utilização dos recursos naturais. Portanto, é necessária a realização de práticas pedagógicas levando em consideração os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, assim como um diálogo entre as gerações e culturas.

Ademais, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de 2000, “[...] estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (BRASIL, 2000). Essa lei é primordial, considerando que enfatiza a preservação dos bens naturais, minimização dos problemas oriundos da crise ambiental e a promoção da qualidade de vida da sociedade, uma vez que a sociedade depende dos recursos naturais. É necessário que essa conservação seja de âmbito local e regional para que a proteção ao meio ambiente ocorra em todos os níveis.

Esses aspectos legais fortalecem mais ainda a responsabilidade do Estado para com as questões ambientais e assim as políticas se tornam inovadoras na formulação de políticas ambientais “[...] por possibilitar novas formas de conceber políticas e estratégias de gestão ambientais antes despercebidas” (LIMA, 2011, p. 125). Portanto, sem as leis e políticas específicas a preservação do meio ambiente seria inviável. Sendo assim, são

importantes para que a sociedade incorpore no seu cotidiano tais práticas de sustentabilidade, com a possibilidade até mesmo de mudança no comportamento do homem.

Ao se pensar em questões ambientais no âmbito das políticas, é necessário se pensar na relação com o homem e, a partir disso, torná-la também política social, com a perspectiva em sanar as desigualdades geradas na sociedade, permitindo o acesso a recursos naturais (água) e ao saneamento básico, evitando a exposição à contaminação ambiental. A partir disso, ao se falar em questões ambientais, elas podem ser denominadas como conflitos socioambientais, uma vez que impactam tanto o meio ambiente como o homem, atingindo os grupos mais vulneráveis (SILVA; VIEIRA; LIMA, 2021).

Ao causar impactos aos grupos mais vulneráveis, a população pobre é a que mais sofre com a degradação ambiental, “[...] com a proliferação de doenças, a favelização urbana, a falta de água potável e de saneamento básico” (SILVA; GENNARI, 2020 p, 27). Em conformidade, Schons (2011, p. 71) afirma: “[...] os pobres serão mais uma vez os mais afetados, porque não têm os recursos materiais e financeiros para se adaptarem e/ou se protegerem dos impactos que a mudança climática vem provocando”, apontando também que esses estão mais expostos aos riscos por se encontrarem em situação de vulnerabilidade e sua relação direta com os recursos naturais. São dimensões da pobreza que fazem necessária a execução de políticas sociais nesse âmbito das questões ambientais.

Abordar as questões ambientais também como aspecto de política social torna mais pública as intervenções do Estado diante dos múltiplos aspectos e da dimensão da vida social – econômica, política, cultural e ambiental. Contudo, vivenciam-se desafios quanto à implementação das políticas, sobretudo em aspecto universal, pois o neoliberalismo contribui para a dualidade da função do Estado tanto na economia como no social (SILVA; VIEIRA; LIMA, 2021).

O Estado capitalista atua na efetivação dos direitos que se tornam demanda da classe trabalhadora e dos interesses da classe dominante. É nessa relação que o Estado atua na mediação das políticas sociais. Contudo, os interesses particulares irão direcionar as maiores intervenções do Estado. Nesse contexto, “[...] o Estado brasileiro, embora detenha formalmente instrumentos legais para exercer a questão do meio ambiente, tem apresentado dificuldades para sua efetiva execução” (SOUZA *et al.*, 2011, p. 127). Os limites e as contradições das políticas ambientais no Brasil se apresentam diante da dualidade do Estado:

Ou seja, a ação global do Estado ao estimular o crescimento econômico sob diferentes formas produz, inevitavelmente, uma ampla diversidade de impactos ambientais negativos que são transferidos para toda a sociedade, ainda que assimetricamente. Por outro lado, cabe a esse mesmo Estado fazer a regulação, o controle e a gestão ambiental para garantir a própria reprodução dos sistemas econômico, político e social, gerenciar os conflitos de interesses entre grupos concorrentes e responder às demandas dos movimentos sociais como tarefas de legitimação da ordem constituída. (LIMA, 2011, p. 127).

O desenvolvimento econômico, ao ser estimulado pelo Estado, tem espaço para agir livremente, até mesmo sobre o fortalecimento das políticas ambientais. Diante disso, faz-se necessário que, à medida que a economia sofra modificações, as políticas ambientais também possam ser planejadas, acompanhando o crescimento do capital, pois o Estado se institui nessa relação de conflitos socioambientais, por meio da gestão pública ambiental, controlando e regulando seus efeitos, e, além disso, o Estado está subordinado ao capitalismo, permitindo que esse sistema desigual atue em sociedade (ARAÚJO et al., 2020).

Essa função do Estado, ao agir diante de conflitos de interesse, permite o atendimento às necessidades de acumulação do capital. Essa então se torna uma das principais funções do Estado responder às necessidades do capital quer seja garantido sua acumulação, seja corrigindo os efeitos desta. Desse modo, “[...] as políticas públicas construídas ao longo de décadas vêm sendo desqualificadas para que a maioria de seus serviços sejam alvos de privatização e reduzindo ainda mais a participação do Estado em sua execução” (SILVA; VIEIRA; LIMA, 2021, p. 6).

Isso caracteriza como as políticas são reformuladas e definidas no contexto neoliberal: privatização e focalização. Dentre as principais características do Estado no contexto neoliberal, estão a mínima intervenção e a elevação do setor privado, apontando, assim, desafios quanto à efetivação das políticas públicas e sociais. Nesse sentido, as políticas se apresentam no contexto neoliberal para atender aos conflitos de interesse (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

Nesse cenário, o Estado é relevante para o capital, mesmo que, em seu modo de produção, cause consequências inevitáveis, como: desigualdade e exclusão social, restrições e retrocessos aos princípios da cidadania, privatização do patrimônio público social e natural e ampliação da externalidade ambiental (LIMA, 2011).

Diante da defesa pela economia, o homem poderá satisfazer todas as suas necessidades e, dessa forma, fazer uso dos recursos naturais, já que são considerados como infinitos, logo, “[...] a natureza suportaria toda e qualquer espécie de poluição, decorrente do processo industrial e urbano” (BATISTA, 2014, p. 69). Para o desenvolvimento

econômico, o capitalismo se apropria de recursos naturais, contribuindo para o aguçamento da degradação ambiental ocasionando diversos problemas:

[...] os níveis atuais e persistentes de desmatamento; os baixíssimos níveis de saneamento básico e de qualidade da água distribuída em significativas frações do território nacional; o padrão de urbanidade de nossas metrópoles; o descaso com a qualidade de nossa educação, incluída a educação ambiental; a precária gestão dos resíduos sólidos, os volumes de agrotóxicos consumidos, a devastação impune produzida pelo agronegócio e a baixa eficiência das políticas de controle e fiscalização, apenas para mencionar os problemas mais evidentes (LIMA, 2011, p. 126).

Desse modo, a apropriação do homem ao meio ambiente se dá de forma destrutiva e insustentável, comprometendo as gerações futuras. O meio ambiente apresenta seus limites, ao proporcionar a expansão da produção econômica quer “[...] seja pela restrição de recursos naturais, seja pela incapacidade do ecossistema em absorver toda poluição gerada e com a preservação da vida humana” (SOAREZ, 2020, p. 62).

Os conflitos ambientais ocorrem de acordo com o modo como as políticas são implementadas e da utilização dos recursos naturais e até mesmo da dinâmica econômica. Ressalta-se que essas implantações apresentam uma preocupação com os fatores geradores dos problemas ambientais, correlacionando, portanto, questão de ordem social e não apenas ambiental (VARGAS, 2007).

Desse modo, entendemos que as demandas sociais provocam diálogos nos sistemas ambientais e fundamentam intervenções pelo Estado que podem ocasionar em diferentes possibilidades de impactos ambientais. Nesse sentido, os impactos ambientais podem ser distintos, haja vista as demandas ambientais correspondentes a cada estilo ou modelo de desenvolvimento (LIMA, 2011).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Durante o desenvolvimento deste artigo, foram apresentados alguns elementos para a compreensão das políticas públicas, como sua definição, o contexto no qual se fazem necessárias, a relação entre Estado, sociedade e mercado, sobretudo o contexto contemporâneo em que as políticas públicas ambientais se desenvolvem, visto que foi a política enfatizada aqui. E, a partir disso, compreende-se que, ao se discutir política ambiental, é necessário relacioná-la aos aspectos que favorecem ou não as intervenções do Estado a essa política.

As políticas ambientais tiveram aspectos inovadores com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com avanços tanto legalmente como em sua implementação, apresentando-se fundamentais para a preservação dos recursos naturais, do meio ambiente, para que haja a proteção da dignidade da vida humana, evitando qualquer prática criminosa contra o meio ambiente, efetivando a educação ambiental com o objetivo de preservar o meio ambiente, assim como na gestão de unidades de conservação.

Entretanto, mesmo com os avanços legais, o contexto neoliberal põe desafios na efetivação das políticas ambientais, principalmente no combate à degradação ambiental, pois o Estado se apresenta dubiamente, tanto na gestão das políticas públicas ambientais como ao permitir a expansão das condições econômicas de produção e reprodução do capital, mesmo que seja necessária a utilização de recursos naturais para o seu desenvolvimento, gerando pobreza, exclusão e desigualdade para a população mais vulnerável.

Contudo, mesmo diante desse caráter duplo de intervenção, o Estado se apresenta fortemente ao atender a interesses particulares, evidenciando, em alguns momentos, seu compromisso e sua subordinação à classe dominante, mesmo que isso cause consequências negativas geradas pelo sistema e pela degradação ambiental. Isso leva a refletir sobre o papel do Estado quando se adapta às condições impostas pela classe dominante. Assim, as questões ambientais também são questões políticas, econômicas e sociais.

Portanto, a questão ambiental ganhou força nas últimas décadas, o que se reflete nas ações do Estado, das organizações privadas e da sociedade civil. Mesmo com o desafio de solucionar os problemas ambientais frente ao crescimento econômico e seus agentes, o Estado deve garantir as articulações e a transversalidade necessária entre os diferentes níveis de governo, assim como os diferentes setores e grupos envolvidos para que não sejam negligenciadas as demandas sociais, ambientais e econômicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A. GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108>.

ARAÚJO, N. Ma. S *et al.* O Estado como deflagrador de conflitos socioambientais na região do Nordeste do Brasil. *In*: ARAÚJO, Nailsa Maria Souza. (Org.). **Estado, “questão**

**ambiental” e conflitos socioambientais.** São Cristóvão - SE: Editora UFS, 2020. p. 243-264.

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias e expectativas. **BIB**, n. 39, 1995.

BATISTA, A. M. **Políticas sociais e questões ambientais.** 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão – SE. 2014.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília-DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente.** PNMA: comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Ambiental.** Lei 9795. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 abr. 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei de Crimes Ambientais.** Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 1 jan. 2023.

BRASIL. **Lei do Sistema Nacional de Conservação.** Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 12 dez. 2022.

CALÇADA, L. A. Z. RECK, J. R. Democracia e participação social no ciclo das políticas públicas. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 20, n. 3, p. 425-443, setembro/dezembro 2020 - e-ISSN 2176-918.

CRESTANI, D. A. OLIVEIRA, C. Políticas Públicas permanentes no Brasil: realidade ou ficção? **Rev. Elet. Cient. UERGS**, v. 4, n. 2 (Número Especial), p. 176-197, 2018.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, 1991.

ESTEVÃO, R. B. FERREIRA, M. D. M. Análise de Políticas Públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **Revista Holos**, Ano 34, Vol. 03. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011.

OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAIVA, A. R. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, vol. 19, núm. 36, pp. 21-38, 2016.

PEIXOTO, S. L. F. ARRAIS, E. Políticas sociais públicas no capitalismo contemporâneo e a realidade brasileira. **Rev. raUnP**. Ano IV, n. 2 - abr./set. 2012.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e reformas do Estado, 1997.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 6, nº11, 2009.

ROSA, J. G. L. **Políticas públicas**: introdução [recurso eletrônico] / Júlia Gabriele Lima da Rosa, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar. — Dados eletrônicos. — Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SANTOS MELAZZO, E. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4. n. (2), p. 9–32. 2010.

SILVA, A. G. F *et al.* A relação do Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.abr.2017.

SILVA, A. C. A. B; GENNARI, A. M. Destruição ambiental e desigualdade social: dois lados do mesmo processo de desenvolvimento capitalista. *In: Revista Fim do Mundo*, n. 2, p. mai./ago. 2020.

SILVA, A. I; VIEIRA, C. B; LIMA, M. J. O. A questão socioambiental e políticas públicas: revendo os desafios contemporâneos. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n.12, p. 116672-116679, dez. 2021.

SOARES, L. R. O neoliberalismo e sua impossibilidade de solucionar problemas ambientais. **Revista Fim do Mundo**, n. 2, mai. /ago.2020.

SOUZA, N. A *et al.* Questão ambiental e Política de Meio Ambiente: desafios ao Serviço Social brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, v. 15, n. 1, p. 121-129, jan./jun. 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SCHONS, S. M. A questão ambiental e a condição da pobreza. **Revista. Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78, jan./jun. 2012.

VARGAS, G. M. Conflitos sociais e socioambientais: proposta de um marco teórico e metodológico. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 19, n. 2, p. 191-203, dez. 2007.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

COSTA, C. R. R; NUNES, W. P. A Dualidade do Estado no Contexto Neoliberal e as Políticas Ambientais. **Rev. FSA**, Teresina, v. 20, n. 4, art. 11, p. 199-217, abr. 2023.

| Contribuição dos Autores                                     | C. R. R.<br>Costa | W. P.<br>Nunes |
|--|-------------------|----------------|
| 1) concepção e planejamento.                                 | X                 | X              |
| 2) análise e interpretação dos dados.                        | X                 | X              |
| 3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo. | X                 | X              |
| 4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.  | X                 | X              |