

# Problemas ambientais e os limites da política ambiental

*Environmental problems and the limits of environmental policy*

Benilson Borinelli\*

## Resumo:

A preocupação com a efetividade das políticas ambientais vem crescendo diante de seus resultados insatisfatórios, da maior aceitação pública das ameaças ambientais às sociedades e às espécies e por se estar enfrentando problemas de grande complexidade. Neste artigo, aborda-se, a partir de pesquisa bibliográfica, como as características da problemática ambiental podem influenciar no tratamento político desse campo, contribuindo “intrínseca” e parcialmente para o intrincado processo de formulação e de implementação da política ambiental. Características como a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, a irreversibilidade e os conflitos de interesses sociais inerentes aos problemas ambientais tornam os problemas de sustentabilidade ambiental uma nova frente de questionamento às instituições construídas na modernidade. Instituições como o Estado, o mercado, a democracia e a política ambiental encontram sérias restrições epistemológicas e políticas para lidar com os problemas ambientais, dado que os fragmentam e simplificam e os subordinam em grande medida à lógica de organização social capitalista. Dessa forma, a baixa efetividade e o caráter cosmético da política ambiental, ou para além desta, a crise ambiental, devem ser enfrentados tanto no campo político quanto na forma como se reconhecem e se encaminham novas e tradicionais demandas do Estado e da sociedade.

**Palavras-chave:** Política ambiental. Instituições. Problemas ambientais. Sustentabilidade.

## Abstract:

*The concern about the effectiveness of environmental policies has been increasing in face of their unsatisfactory results, the public acceptability of environmental threats to societies and species and to be facing great complexity problems. Based on literature, this article addresses how the characteristics of environmental issues can influence the political treatment of this field, contributing "intrinsic" and partly to the intricate process of formulation and implementation of environmental policy. Features such as multidimensional and multidisciplinary nature, complexity and uncertainty, irreversibility and the social interest conflicts concerning environmental problems make environmental sustainability issues a new questioning front to the institutions*

---

\* Doutor em Ciências Sociais e Professor do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Londrina. [benilson@uel.br](mailto:benilson@uel.br)

*built in modernity. Institutions such as the State, market, democracy and environmental policy face serious epistemological and political constraints to deal with environmental problems, since they fragment and simplify these constraints and largely subordinate them to the logic of capitalist social organization. Thus, the low effectiveness and the cosmetic nature of environmental policy, or beyond it, the environmental crisis, must be tackled both in politics and in how it recognizes and forwards new and traditional demands of the State and society.*

**Keywords:** *Environmental Policy. Institutions. Environmental issues. Sustainability.*

## **Introdução**

A disseminação de uma maior certeza quanto aos riscos de grandes proporções das ameaças ambientais à humanidade tem trazido ao centro das discussões de governos, empresas e acadêmicos a capacidade de políticas ambientais nacionais e internacionais enfrentarem tais ameaças. A experiência até aqui acumulada de uma tendencialmente baixa efetividade dessas políticas demonstra tratar-se de um problema de extrema complexidade, em que fatores econômicos, políticos, epistemológicos, culturais, raciais, geográficos etc. intervêm e se sobrepõem às leituras, tomadas de decisões e ações. Neste texto, apoiado em bibliografia de diversas vertentes, analisa-se os limites das instituições e políticas ambientais atuais para lidar com os problemas ambientais diante das características desses problemas e da própria lógica de funcionamento do arranjo de instituições vigentes.

A tese central do artigo é que se, por um lado, as características dos problemas ambientais apontam para uma maior complexidade em relação às políticas públicas tradicionais, impedindo ou dificultando o seu encaminhamento efetivo por meio das políticas ambientais, por outro, é a própria lógica de funcionamento das instituições das sociedades capitalistas que produz um tratamento político restritivo e insuficiente para enfrentar as ameaças ambientais geradas e agravadas por estas mesmas instituições.

Este trabalho tem um caráter ensaístico, portanto não é conclusivo nem pretende fundamentar empiricamente os argumentos apresentados ou fazer um levantamento exaustivo de fontes, antes pretende propiciar novas discussões, debates a partir da perspectiva apresentada.

Os argumentos centrais do artigo estão fundamentados principalmente em estudos que abordam criticamente a experiência de políticas e instituições ambientais em países industrializados desde os anos 1970, principalmente do continente europeu e dos Estados Unidos (DRYZEK, 1992; HAY, 1994; GOLDBLAT, 1996; SMITH, 2000). Foram nesses países que os problemas ambientais ascenderam antes a uma categoria de ameaça cuja grandeza exigia uma mobilização internacional e a intervenção estatal sistemática. Pontualmente, são feitas referências à situação da política ambiental brasileira (FERREIRA, 1992; GUIMARÃES, 1992; BORINELLI, 2007). Embora partam de diferentes perspectivas (críticas e reformistas) e objetos de análise, as fontes utilizadas tendem a convergir na constatação das sérias restrições epistemológicas e políticas das atuais instituições políticas e econômicas para lidar com os problemas ambientais.

Estudos sobre a política ambiental, ou sobre a capacidade ou não dos Estados e sociedades enfrentarem a crise ambiental, mais recentemente representada pelos efeitos do aquecimento global, assumiram crescente relevância e centralidade no processo político e econômico nacional e internacional. Considerar as características dos problemas ambientais é necessário para se poder compreender mais completamente o impacto e a dinâmica das instituições e políticas ambientais. Isso implica admitir que, em certa medida, tais processos não dependem apenas de disputas políticas e econômicas, mas, em conjunção com estas, das características dos problemas ambientais (DOVERS, 1996; SMITH, 2000). Portanto, é necessária uma maior aproximação entre as ciências sociais e as ciências naturais, de modo a melhor compreender como os problemas ambientais interferem e se acomodam na política ambiental e, inversamente, como os atuais arranjos institucionais do meio ambiente estão encaminhando os problemas ambientais.

Apesar das diferenças de escopo e de entendimento, neste texto, problemas ambientais e problemas da sustentabilidade são assumidos como intercambiáveis. Para tanto, o segundo é entendido, principalmente, em sua dimensão ambiental.

O artigo está organizado em duas principais partes. Inicia com a exposição de algumas características centrais dos problemas ambientais para, em seguida, discorrer sobre a

dinâmica das instituições e política ambientais que tendem a incorporar restritivamente esses problemas.

### **Algumas características dos problemas ambientais**

Os ecossistemas são formados por elementos orgânicos e inorgânicos: aglomerados de flora, fauna, e micro-organismos diversos, solo, água, formas geológicas e atmosfera. Eles existem em uma interligação dinâmica entre si. Esta ligação ocorre por meio de cadeias alimentares, ciclos minerais, e hidrológicos e pela circulação de energia. Recorrendo a uma série de mecanismos homeostáticos, os ecossistemas podem alterar-se em torno de um ponto de equilíbrio dinâmico.

Ao longo de milhares de anos, estas condições transformaram-se e foram transformadas pela atividade humana, a qual crescentemente aprofundou os conhecimentos e o grau de intervenção sobre estes ciclos, à medida que aprimoravam os sistemas produtivos e os conhecimentos científicos e tecnológicos. Em sua relação com o meio ambiente, as sociedades impõem três exigências gerais: a) a provisão de recursos energéticos e matérias-primas renováveis e não renováveis como combustíveis fósseis e energia solar, ferro e madeira; b) certos sistemas vitais para a vida, como a provisão de uma atmosfera respirável, o controle homeostático de certas pragas e doenças, certa estabilidade do clima, o ciclo hidrológico; c) o ambiente presta determinados serviços econômicos às sociedades absorvendo a poluição, arrastando os resíduos pelas águas, fertilizando os solos etc (GOLDBLAT, 1996).

Os problemas ambientais, num sentido geral e biológico, podem ser entendidos como decorrentes de um desequilíbrio entre a espécie e suas possibilidades de adaptação ao meio ambiente biótico e abiótico. Nas sociedades humanas, esses problemas, mediados pelas relações sociais específicas e históricas, são em boa medida consequência direta da intervenção humana nos diferentes ecossistemas da Terra, causando desequilíbrios por meio do esgotamento e contaminação de recursos naturais, e interferindo nos ciclos ecológicos que sustentam a vida humana e de outras espécies. Se partirmos da premissa de que nem a

utilização dos recursos naturais nem os resíduos decorrentes desta utilização são em si um problema ambiental, podemos concordar que os problemas ambientais surgem de uma contradição entre o ritmo dos ciclos biogeoquímicos e o ritmo dos ciclos de produção humana com seus respectivos níveis de depredação e contaminação (TOMMASINO; FOLADORI, 2001).

A ruptura do equilíbrio de ecossistemas mostrar-se-á em diversos momentos da história, em diferentes graus de gravidade, extensão e causas (naturais ou sociais). O que destaca as sociedades industriais é a escala assombrosa de riscos e perigos ambientais fabricados a partir do próprio funcionamento normal destas sociedades em seus padrões de apropriação e degradação dos recursos naturais (BECK, 1992)

Assim, em termos das contradições, em relação à base natural, as necessidades econômicas de uma população crescente e da exploração produtiva indeterminada da natureza defrontam-se com duas importantes limitações materiais: de um lado, o abastecimento de recursos finitos — a área de terras cultiváveis e inabitáveis, água fresca, alimentos e matérias-primas não regeneráveis (minerais, combustíveis etc.); de outro, a capacidade dos sistemas ecológicos insubstituíveis para absorver os poluentes como subprodutos radioativos, dióxido de carbono, ou dejetos caloríferos. Uma lista maior, porém, não exaustiva, dos principais problemas ambientais, ou indicadores da atual crise ambiental, poderia conter: a devastação das matas; contaminação da água; contaminação de costas e mares; sobre-exploração de mantos aquíferos; erosão dos solos; desertificação; perda da diversidade biológica; destruição da camada de ozônio e aquecimento global do planeta; superpopulação e a pobreza.

A política ambiental, portanto, tratará de uma grande diversidade de temas que conjugam fenômenos naturais e sociais. A fim de promover uma maior aproximação do objeto dessa política, são apresentadas, a seguir, algumas características dos problemas ambientais. São elas: a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, a irreversibilidade e os conflitos de interesses sociais inerentes. Desde já, advertimos que elas podem assumir inúmeras configurações em casos empíricos, de acordo com fatores culturais e naturais.

a) Natureza multidimensional e multidisciplinar

Sua extensão e essencialidade à atividade humana no planeta fazem com que as questões ambientais envolvam aspectos físicos, econômicos, espirituais, sociais, culturais e, por conseguinte, sejam objeto de uma variedade de áreas de estudo e de um número muito maior de abordagens (ADGER et al., 2003). “A política de ambiente atravessa, por consequência, transversalmente todo o tecido social, tornando-se inseparável do tipo e modo de funcionamento do sistema político e das linhas de força da política econômica de um dado país ou bloco” (SOROMENHO-MARQUES, 1993, p. 29). Quase sempre os problemas ambientais desafiam as fronteiras estabelecidas entre as áreas de conhecimento, conduzindo à necessidade de maior conjugação de disciplinas e outras formas de conhecimento para a sua compreensão. Ao implicar revisões de métodos e teorias, isso desafia frontalmente as formas institucionalizadas de produção, cooperação, financiamento e disseminação do conhecimento científico.

b) Complexidade e incerteza

O caráter sistêmico do meio ambiente não só dificulta estabelecer, em muitos casos, as relações de causalidade, mas também como estas acontecem em padrões espaciais e temporais extremamente complexos. O conhecimento científico sobre os problemas ambientais geralmente é parcial e controverso no que diz respeito à evidência, à quantificação, à identificação de suas causas e aos seus efeitos sobre os diversos ecossistemas e a saúde humana. Devido ao encadeamento dos problemas, a resolução de um deles implica a solução de outros que são a causa do primeiro ou em considerar as alternativas de resolução em relação aos seus efeitos em uma ou mais cadeias inter-relacionadas, como no caso das formas interdependentes de contaminação dos solos, da água e da atmosfera. Simultaneamente, devem ser levadas em conta as associações e repercussões sobre os processos das sociedades humanas, que, por sua vez, são organizadas segundo escalas temporais e espaciais variadas.

A incerteza generalizada é uma característica especial da sustentabilidade ambiental e, geralmente, refere-se ao vulto e às causas das mudanças ambientais, aos impactos sobre os sistemas naturais e humanos e à eficácia, implicações e impactos socioeconômicos das medidas políticas (DOVERS, 1996). A incerteza não ocorre apenas por se tratar de uma área de estudo relativamente recente, mas também porque esses problemas acumulam-se ao longo do tempo, são dinâmicos, envolvem diversas áreas de conhecimento e rompem fronteiras geográfico-administrativas e de setores econômicos. Portanto, os problemas ambientais tendem a não ser captados pelos sistemas convencionais de segurança e de cálculos de risco, como aponta Beck (1992).

#### c) Irreversibilidade

Apesar da incerteza que cerca a abordagem dos problemas ambientais, a maioria deles é de natureza irreversível ou de reversão muito difícil. Este é um dos principais argumentos dos defensores da tese da precaução na condução das atividades de risco para o ambiente. Devido às qualidades específicas das transformações do ambiente, os efeitos ecológicos negativos podem ser não só completamente irreversíveis como podem passar pontos de não retorno muito antes de as consequências mais devastadoras tornarem-se visíveis. As correlações dos sistemas biológicos permitem que o impacto de um tipo de transformação ambiental se multiplique rápida e inesperadamente em todo o ecossistema. A ausência de medidas preventivas, nestes casos, pode promover formas de transformação do ambiente a ponto de tornar o seu remédio e controle tanto muito mais dispendioso como completamente impossível (GOLDBLAT, 1996).

#### d) Conflitos de valores e de interesses

Em geral, os problemas ambientais são fontes de conflitos multiformes relacionados à sua identificação, das soluções e utilização dos recursos naturais. Esses conflitos são tidos como normais e inevitáveis devido à escassez absoluta ou relativa dos recursos e serviços ambientais, à complexidade e incertezas, ao caráter abrangente e essencial dos recursos e

serviços ambientais para a atividade humana, às diferentes formas de entendimento sobre o papel da natureza nas culturas, ao conhecimento científico parcial sobre a área e, ainda, à assimetria entre as percepções objetivas e subjetivas dos problemas (HANNIGAN, 2009).

As discussões podem opor vizinhos, poluidores e vítimas, empresas e órgãos reguladores, classes, setores econômicos, cidades, áreas e tipos de conhecimentos, países pobres e países ricos e blocos econômicos. Além disso, os problemas da sustentabilidade trazem questões éticas e morais novas e de difícil equacionamento como a justiça entre gerações e os direitos de espécies não humanas (DOVERS, 1996; SMITH, 2000).

As características apresentadas não são exclusivas dos problemas de sustentabilidade, nem todos os problemas de sustentabilidade apresentam todas elas, mas os casos mais sérios de sustentabilidade ambiental tendem a apresentá-las com mais frequência e, mais comumente, em combinação (DOVERS, 1996). Este é o caso de problemas relacionados ao aquecimento global, à extinção de espécies, aos transgênicos e à perda da biodiversidade. Até que ponto estas características podem ser vistas como particularidades da política ambiental ou da sustentabilidade ambiental, ou seja, qualidades que a distinguem significativamente de outras políticas públicas, é uma questão que merece maior atenção, análises comparativas e sistemáticas. Contudo, parece possível, seguindo autores como Dovers (1996) e Beck (1992), aceitar que os problemas ambientais podem ser significativamente diferentes da maioria dos outros problemas tratados pela política pública (por exemplo, fiscais, educação, saúde, prestação de serviços etc.), sobretudo pelo alto grau de complexidade e por confrontar a lógica e premissas que atravessam as demais políticas públicas. Isso não quer dizer que outras áreas sejam fáceis ou simples, mas que a sustentabilidade ambiental vem se constituindo, em uma nova ordem, desafios à política pública, às formas tradicionais de conceber problemas coletivos e inspirando novas abordagens e processos (LEFF, 2001) sobre a crise e a política ambiental. Ao fazer isso, a crítica da política ambiental e de seus limites necessariamente perpassa, como será mostrado a seguir, a imbricação entre as características dos problemas ambientais e as instituições políticas e econômicas.

## **Os limites das instituições e da política ambiental**

A crise ambiental, constatada dos anos 1950 em diante, desencadeou a criação de legislações, instituições e programas ambientais em muitos países. O que se denominou genericamente de a política ambiental era uma resposta do Estado e da sociedade ao crescente esgotamento e contaminação dos recursos naturais e do ambiente, denunciados por vítimas desses fenômenos, movimentos ambientais, acadêmicos e consumidores. De forma genérica e formal, a política ambiental vem sendo entendida como o:

[...] conjunto de definições adotadas pelas autoridades, que condicionam e determinam de algum modo o comportamento das pessoas, das empresas e das próprias repartições públicas no que se refere ao uso, manejo e conservação dos recursos naturais e a ação dos serviços ambientais que dispõe a sociedade (BUSTAMANTE; TORRES, 1990, p. 110).

Em que pese os avanços, retrocessos e diferentes estágios de consolidação nos mais variados países, a institucionalização da política ambiental seguiu basicamente a rotina de definição de um arcabouço jurídico e de um aparato organizacional para a sua implementação. Até o final da década de 1970, a maioria dos países industrializados e em industrialização já possuía, sob diferentes formatos, agências ambientais, distinguindo o caráter fortemente estatal da política ambiental em suas primeiras décadas. Nos anos 1990, em torno da ideia de Desenvolvimento Sustentável, da Ecoeficiência e da Modernização Ecológica (MOL, 2000), um novo modelo de gestão ambiental é fundado, combinando ações estatais, iniciativas de mercado e o voluntarismo de grupos da sociedade civil organizada.

Contudo, as características dos problemas ambientais e as complicações para o seu tratamento, evidentemente, não existem em si, mas são percebidas e acomodam-se a partir de uma cultura, valores e instituições preexistentes, em grande medida, determinantes da natureza e vulto desses problemas. Vários autores têm apontado as características constitutivas das sociedades contemporâneas, a exemplo do mercado, do Estado, da ciência, do liberalismo, do socialismo e até da democracia como óbices para se alcançar a

sustentabilidade ambiental (DRYZEK, 1992; HAY, 1994; GOLDBLAT, 1996; MARTINEZ ALIER, 1998; LEFF, 2001).

A seguir, descreve-se em linhas gerais como as instituições centrais e a política ambiental das sociedades ocidentais encontram restrições em enfrentar o desafio ambiental, sobretudo a partir da análise que Dryzek (1992) faz no contexto de países desenvolvidos.

A questão que norteia o estudo de Dryzek (1992) é em que medida o mercado capitalista, o Estado administrativo e a democracia liberal podem, isolados ou em conjunto, enfrentar o desafio ecológico. A lógica racional instrumental que orienta a ação do Estado administrativo é restrita em suas respostas aos problemas ambientais diante de suas características constitutivas. Para o autor, a racionalidade do Estado administrativo: a) dificilmente consegue ter uma proposta comum em suas unidades, as quais são programadas para lidar com um número limitado de rotinas diante do caráter variável e complexo dos problemas ambientais; b) a complexidade dos problemas ambientais não pode ser verdadeiramente enfrentada, porque estes problemas são artificialmente desagregados pela divisão do trabalho administrativo, resultando em soluções parciais que deslocam os problemas através do tempo e do espaço, e porque a desagregação administrativa dos problemas também compromete a reivindicação de neutralidade dos especialistas devido aos diversos valores e interesses que representam e; c) sistemas hierárquicos necessariamente obstruem a livre transmissão de informação, que é essencial para a efetiva solução de problemas não rotineiros. Esta descrição corrobora as conclusões de vários estudos que apontam o incrementalismo, medidas tendencialmente conservadoras e simplificadoras das opções de ação, como o estilo de política predominante na condução da política ambiental em países industrializados (BAKER, 1997; SMITH, 2000).

Para Dryzek (1992), a face ambiental do mercado capitalista é bastante duvidosa, porque ele depende e se rege pelo crescimento ilimitado em uma perspectiva de curto prazo, negligencia ou não pode contabilizar o futuro em seus cálculos e não tem mecanismo para deliberar sobre problemas com propriedades comuns e bens públicos, os quais, muitas vezes, ele mesmo gera. Os interesses ligados aos negócios dispõem de uma posição privilegiada devido aos recursos financeiros disponíveis, à necessidade dos governantes de

cooperação dos empresários na implementação das políticas e ao medo dos governos de uma greve de investimentos ou do declínio econômico na implementação de políticas antinegócios. Ao ter que, em geral, atender aos requisitos da economia liberal quanto à lucratividade e liberdade dos investidores e de outras atividades dependentes da atividade econômica, as demandas ecológicas passam por um rigoroso teste de viabilidade política.

Por sua vez, o mercado transfere para a democracia liberal os problemas que ele cria e não consegue resolver. Dryzek (1992) atribui à democracia liberal características como a competição por cargos eletivos, a oportunidade para pressão popular sobre governantes por meio da livre associação política, o conjunto de direitos individuais contra o governo, assegurado mediante limitações constitucionais, e a política para a realização estratégica de interesses definidos em instâncias privadas. Embora a democracia liberal consiga se sair melhor do que o mercado, a sua capacidade de resolver problemas ambientais esbarra em vários limites. A distribuição do poder nos sistemas democráticos liberais sempre é enviesada diante da assimetria de poder entre os atores. As democracias liberais identificam e desagregam problemas ambientais baseadas em interesses particulares das partes afetadas e se empenham em fornecer recompensas tangíveis a interesses identificáveis. Os problemas ecológicos não podem ser reduzidos a estas condições diante de seu caráter complexo, intergeracional e difuso quanto aos beneficiários. O horizonte de tempo da democracia liberal é frequentemente não maior do que o do mercado, privilegiando, assim, problemas e ações de curto prazo: “a próxima eleição age frequentemente como limite externo da previsão”, ressalta Dryzek (1992, p. 23). Um último limite da democracia liberal para tratar dos problemas ambientais é que ela está aprisionada pelo imperativo do crescimento econômico; crises econômicas tornam desigualdades mais visíveis e problemáticas política e socialmente. Embora possa conter estes limites, para Dryzek (1992), a democracia liberal, em comparação ao mercado e ao Estado administrativo, é um dos sistemas em que a resolução dos problemas ambientais mais avançou. A sua abertura para diferentes grupos de interesses é uma dos principais responsáveis pela “inundação de legislações ambientais” nas sociedades ocidentais democráticas.

Segundo o autor, seria possível pelo menos chegar a duas conclusões sobre a combinação dessas três instituições. Primeiro, a democracia liberal e o Estado em geral estão “aprisionados” pelo mercado capitalista, excluindo aquelas medidas que impeçam os níveis de lucratividades desejados. Segundo, a democracia liberal e o Estado administrativo possuem uma lógica de solução de problemas que procede pela decomposição analítica de acordo com a preocupação e peso de interesses particulares.

É evidente que as três instâncias de regulação expostas — capitalismo, Estado e democracia liberal — não existem isoladamente. Elas estabelecem várias ramificações em suas interações, articulando-se ascendentemente com outras dimensões da vida social tal como a ciência, a tecnologia e a cultura. Dessa forma, as características dos problemas ambientais podem afetar a dinâmica e o desempenho das políticas ambientais de diversas formas.

Aqui, o foco do conflito central que envolve os problemas ambientais não é tanto em torno da complexidade e das incertezas, mas das certezas institucionalmente consolidadas. Na maior parte dos casos, sugerir e reivindicar mudanças nas conceituações, soluções e modo de uso dos recursos naturais têm como resultado alterações nas estruturas de distribuição do poder político e econômico. O ambientalismo tornou-se uma ameaça ao se apresentar, nas versões mais radicais (DRYZEK, 2005), como um instrumento de reestruturação das relações de poder no cenário nacional e internacional e de ampliação das ramificações com antigas e novas reivindicações de justiça e de democracia (REDCLIFT, 1993; LE PESTRE, 2000). A politização dos problemas ambientais torna-se inevitável. Como afirma Sabatini (1997, p. 5):

A relação de forças entre as partes ou interesses em disputa é a variável chave que define a evolução que vai ter a situação colocada pelo impacto ambiental. Nesse sentido os conflitos ambientais devem ser considerados conflitos políticos. A relação de forças determina se os problemas se expressam como conflitos, e qual é a forma de sua resolução.

Como já deu a entender Dryzek (1992), uma das funções do Estado é justamente processar politicamente os riscos e impactos ambientais de modo a restringir os seus efeitos

práticos sobre a dinâmica econômica e política. Uma vez que os impactos ou problemas ambientais e sociais não se convertam automaticamente em custos financeiros a serem absorvidos pelo Estado e pelas empresas, é necessário que se considere os embates e tensões para definir impactos como custos e a possibilidade destes não virem a ser reconhecidos ou considerados legítimos. Balizados e, muitas vezes, favorecidos pelas características dos problemas ambientais, governos, empresas podem valer-se de estratégias tais como: ignorar tais custos; contestar a validade das provas que demonstram a sua existência; declarar que os impactos presentes são legítimos ou que se justificam; recusar-se a compensar ou dar respostas aos danos, ou podem negar a possibilidade de intervenção, conforme Goldblat (1996, p. 142). Parece claro que os governos não fazem isso sozinhos; a administração da crise ambiental e seus riscos é, também, como aponta Beck (1992) em sua *Sociedade de Risco*, objeto das dimensões judicial e epistemológica (cultural, científica e tecnológica).

Follari (1993, p. 92) cita um exemplo disso no campo científico, ao frisar uma possível função ideológica do conceito de interdisciplinaridade no discurso ecológico: “quando não há decisão política, melhor é apelar para cortinas de fumaça como a interdisciplina. Elas que conduzem a soluções imaginárias pautadas na imanência do técnico e no adormecimento das consciências sobre as opções que teriam real eficácia”.

Desse ângulo, o conhecimento nem sempre é desejado, pelo contrário, em muitos casos, não deve ser produzido ou deve ser relativizado ou omitido. Existem contradições potenciais entre as definições e soluções possíveis dos problemas ambientais. A quase inexistência de publicação sistemática de relatórios de qualidade ambiental no Brasil e as disputas, controvérsias e omissões presentes nos relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) são um bom exemplo disso (ZEN, 2004; ROTHMAN, 2008; FEARNSSIDE, 2011).

A falta de indicadores de *performance* e de relatórios sistemáticos e acessíveis à população limitam ou impedem o controle social e a mobilização da opinião pública, enfraquecendo as críticas e a avaliação do desempenho, geralmente restrito e deficitário, das instituições ambientais (BARROS, 2003; MILANEZ; BÜHRS, 2009). O acúmulo de conhecimento sobre um determinado tema pode ser ameaçador para determinados atores,

uma vez que as contradições potenciais entre estas soluções tornam-se mais evidentes (LE PESTRE, 2000). Assim, a ascendência da problemática ambiental realçou e potencializou uma arena de poder, na qual as relações de definição, segundo Beck (1992), assumiram uma nova centralidade política.

As características dos problemas ambientais da multifuncionalidade e multidisciplinaridade, da complexidade e incerteza, da irreversibilidade e do conflito de interesses constituem uma variável de grande importância na compreensão do tratamento social e político - sobretudo, na acomodação e legitimação na estrutura estatal - da questão do meio ambiente. Tais características podem influenciar a implementação e dinâmica da política ambiental, contribuindo para a sua baixa efetividade, de diferentes formas.

Em geral, a tomada de posição pelo público é dificultada por uma quantidade grande de conhecimentos científicos que, frequentemente, acaba tornando-se uma discussão de especialistas. Mesmo nos casos em que é possível tomar posições, convertê-las em ações significa enfrentar uma nova ordem de restrições em termos monetários, políticos e existenciais decorrentes da mudança para um estilo de vida mais coerente com os conhecimentos disponíveis sobre uma vida ecologicamente consequente.

Há também complicações para a capacidade e qualidade da mobilização social em torno dos problemas ambientais, devido ao enquadramento ideológico difuso da questão ambiental. Embora se vincule a uma dimensão civilizatória, relacionada à reprodução das condições sociais de existência, as questões ambientais não têm um sujeito histórico ou social preciso, o que torna sua circulação ideológica pouco consistente, quando comparada aos demais movimentos sociais (SADER, 1992).

No âmbito do Estado, as políticas ambientais cortam o espaço institucional de várias políticas públicas, provocando disputas jurisdicionais entre instituições burocráticas e societárias. A transversalidade dentro do Estado e a fragmentação das ações que têm implicações positivas ou negativas para o meio ambiente são inúmeras e, muitas, desconhecidas a curto e médio prazo. Essa complexidade dificulta, por exemplo, a definição de um montante de gastos públicos e privados em políticas ambientais e a verificação da

eficiência destes (TRIDAPALLI et al., 2010), situação bastante agravada nos casos, como o do Brasil, em que há quase a ausência de indicadores de qualidade ambiental.

Além disso, esta política nasce sob um signo de restrição a um estilo de desenvolvimento econômico e social consolidado e legítimo nas sociedades, em nome de resultados de difícil mensuração direta. Definir com relativa clareza quem são os “perdedores” e os “vencedores” é uma tarefa mais complicada nas políticas ambientais, se comparada à maioria das demais políticas públicas.

Dentro do arcabouço cultural da civilização moderna, no qual o ser humano não faz parte e sim está à parte da natureza, as políticas de meio ambiente são necessariamente *antipáticas, inoportunas e desagradáveis*. Ou seja, se distinguem das demais políticas pelo seu caráter de ‘estraga festa’. Políticas tradicionais, como as que se desenvolvem em agriculturas, indústria, educação, saúde pública ou previdência social, todas, sem exceção, fundamentam sua legitimidade em objetivos ‘positivos’. Todas ‘entregam’ algo à sociedade. [...] Inversamente, as políticas do meio ambiente se dirigem à coletividade como um todo, incluindo uma coletividade que ainda não nasceu. Nesse sentido, as políticas ambientais são caracteristicamente ‘negativas’, sempre chamando a atenção para o que não deve ser feito, sempre sublinhando os efeitos negativos das políticas “positivas” (GUIMARÃES, 1992, p. 70).

Essa condição é agravada em países como o Brasil, com elevados índices de miséria e pobreza, onde a alocação de recursos e decisões ambientais, em nome de direitos coletivos e de gerações futuras, restringe investimentos em políticas sociais ou usos tradicionais dos recursos naturais, penalizando parcelas significativas das populações atuais, carentes de condições mínimas de sobrevivência (GUIMARÃES, 1992).

Portanto, na medida em que implicam diversos níveis de conflitos quanto à distribuição de riqueza e de poder social, os antagonismos nas políticas ambientais podem ser mais inevitáveis quanto mais os benefícios sejam difíceis de mensurar (aparecem, geralmente, somente a longo prazo e visam prevenir e remediar os danos ambientais). Por sua vez, a complexidade e o caráter difuso de seus resultados, o alto grau de antagonismos quanto às formas de apropriação dos recursos naturais, tendem a caracterizar o campo de decisão e implementação da política ambiental por adiamentos indefinidos (FERREIRA, 1992;

LE PESTRE, 2000), no interior dos arranjos institucionais predominantes nas sociedades contemporâneas. Contudo, essa afirmação pode ser relativizada, quando se considera a especificidade da política ambiental de acordo com a natureza da problemática em jogo. Por exemplo:

A busca de soluções políticas para a utilização do espaço atmosférico ou dos fundos marinhos será mais fácil do que no caso dos recursos terrestres, uma vez que aqueles domínios de ação implicam políticas para a utilização distributivas em vez de redistributivas, e por serem menos marcadas por um conteúdo simbólico, não se relacionaram com clientelas definidas e bem estruturadas e, por fim, por serem menos submetidas a catástrofes súbitas (LE PESTRE, 2000, p. 94).

Em suma, reiterando o caráter complexo da política ambiental, deve-se levar em conta que o tipo de questão determina o tipo de política e a sua probabilidade de maior ou menor chance de alcançar os resultados esperados, porque implica atores, riscos e soluções diferentes.

De qualquer forma, como já aludido teórica e empiricamente (FERREIRA, 1992; GUIMARÃES, 1992; GOLDBLAT, 1996; BAKER, 1997; LE PESTRE, 2000; SMITH, 2000; BORINELLI, 2007), é mais freqüente constatar o baixo desempenho das instituições ambientais, ou sua debilidade institucional (BORINELLI, 2007) nas tentativas de frear a degradação ambiental.

Enquanto o Estado e as empresas legitimam-se pela produção de evidências de melhorias parciais e avanços no campo ambiental, geram uma frágil sensação de segurança ambiental por meio de vários recursos que poderiam ser denominados de uma política ambiental cosmética (BECK, 1992; HAY, 1994).

[...] a racionalidade básica da representação democrática encoraja o estado a restringir suas respostas para essas crises ao mínimo necessário para a restauração da legitimidade de curto prazo. Isto pode ser alcançado através da combinação de sintomas de melhoramentos, declarações de intenções vagas, do “esverdeamento” da ideologia de legitimação política, e do deslocamento da crise em uma variedade de diferentes direções - para dentro da sociedade civil (ao tornar o indivíduo responsável por uma

resposta à crise ambiental, facilitando, assim, a sua transformação em um consumidor “verde”) ou para o programa político global ou em outra direção, apresentando a crise como, por exemplo, problema de legitimação de outro estado (HAY, 1994, p. 88).

Como foi demonstrado até aqui, se essa falta de sucesso da política ambiental não pode ser atribuída exclusivamente a fatores políticos e econômicos, mas também a fatores relacionados às características dos problemas ambientais, é no campo político e econômico que se encontram as possibilidades de uma diferente e mais receptiva forma de tratar os problemas ambientais.

Lidar com a incerteza, incentivar a longevidade das políticas e processos de monitoramento ambiental, melhorar a coordenação política e a integração entre os setores, problemas e governos, produzir versões alternativas dos problemas ambientais, que revelem distorções impostas pelos próprios cálculos de consequência-risco de uma crise ambiental realizados pelo estado e pelo setor econômico, aprofundar a disseminação de informações e conhecimentos e as formas de participação nos processos decisórios que afetam o meio ambiente e o impacto social desses continuam a ser reivindicações e questões de luta, no atual contexto, para o maior controle social da política ambiental e dos riscos ambientais.

O vulto do cenário descrito, além de todas as imbricações da questão ambiental com questões sociais, epistemológicas, culturais, mostra que não estamos diante de uma tarefa fácil e simples, que se resolveria com as reformas promovidas pela Ecoeficiência, pela Modernização Ecológica (MOL, 2000) ou pelos modelos redistributivistas de inspiração social-democrata. O reformismo das mudanças institucionais e tecnológicas defendidas e desenvolvidas pelas vertentes associadas à Modernização Ecológica, alinhadas às soluções de mercado e hegemônicas na atualidade, não podem ser de todo desprezadas em suas contribuições pontuais, mas também são pouco convincentes quanto à sua eficácia e alcance para tratar de questões ambientais globais, mais ainda para dar respostas à injustiça e à desigualdade dentro e entre os países de forma duradoura. Da mesma maneira, políticas e programas sociais, inspirados em princípios redistributivos e de geração de emprego e renda em grande escala, também são pouco realistas ao não considerarem o impacto negativo de

novas e crescentes demandas por recursos naturais, derivado do aumento da renda da população, conjugado aos atuais padrões de consumo. Em ambos os casos, esperar uma saída redentora da ciência e da tecnologia é uma alternativa tão óbvia quanto vazia já que a questão central é se “seremos capazes ou não de redirecioná-las radicalmente, uma vez que hoje ambas estão estreitamente determinadas e circunscritas pela necessidade de perpetuação do processo de maximização dos lucros” (MÉSZÁROS, 2009, p. 53).

A crescente gravidade dos problemas ambientais e a evidência de suas ameaças à vida, cada vez mais, ilustram que as atuais instituições políticas e econômicas são pouco confiáveis e aptas. Um encaminhamento político dos problemas ambientais pautado por princípios democráticos, de justiça socioambiental e de sustentabilidade, requer profundas mudanças nos padrões de produção, consumo e de distribuição de poder, e, por consequência, das formas de pensar e planejar a política pública ambiental.

Embora de uma perspectiva crítica ao capitalismo estas alternativas sejam quase impossíveis no marco do atual modelo de sociedade, a crise ambiental pede um empenho intelectual e político desde já, pois nada garante que as questões trazidas por essa crise e suas ameaças às formas de existência e de organização política como conhecemos terão fácil solução em uma possível nova sociedade. Além disso, não podemos desprezar a maior possibilidade de ter que lidar e conviver com essas ameaças antes, e talvez durante, a construção de novos padrões de relação sociais e com o meio ambiente.

### **Considerações finais**

Características dos problemas ambientais como a natureza multidimensional e multidisciplinar, a complexidade e incerteza, a irreversibilidade e os conflitos de interesses sociais das instituições e políticas ambientais para enfrentar o desafio ambiental. Contudo, como uma dimensão adicional da política ambiental, as características dos problemas ambientais não são uma condição suficiente para explicar a ordem de constrangimentos que afetam essa política. Se, por um lado, não podem ser desconsideradas as contribuições destas características a um desempenho determinado da política ambiental, por outro, elas

remetem a atenção para as instituições sociais que formulam e processam o tratamento específico dispensado a elas. Portanto, tão sério quanto a complexidade e o relativo desconhecimento dos problemas ambientais é a forma como eles vêm sendo incorporados e processados nas instituições das sociedades industriais capitalistas.

A complexidade dos problemas ambientais tende a ser potencializada e mesmo usada favoravelmente para legitimar arranjos institucionais promotores da degradação ambiental, como se tem assistido largamente nas sociedades contemporâneas. À medida que os atuais arranjos institucionais não conseguem encaminhar, satisfatoriamente, os problemas ambientais, ao afirmarem que o estão fazendo, por meio da mercantilização do apelo ambiental, de tecnologias verdes e de instituições estatais débeis, maquam a realidade e produzem uma falsa sensação de segurança. Como parece lógico, esse quadro conduz ao acúmulo e ampliação dos problemas ambientais, aumentando ainda mais o grau de complexidade que deve ser enfrentado. Nos marcos da argumentação descrita, em caso de agravamento da manifestação de uma crise ambiental, diante da falta de experiência em lidar com a complexidade e da forte resistência a mudanças políticas, econômicas e institucionais, parece ser mais lógico esperar um quadro de medidas autoritárias e de caráter discriminatório como receituário para garantir a sustentabilidade sistêmica das atuais sociedades.

Independentemente da forma como os problemas ambientais vêm sendo institucionalizados nas sociedades capitalistas, os problemas são reais. A tarefa que se apresenta à produção do conhecimento e à ação política no enfrentamento da crise ambiental é, ao mesmo tempo, investigar e divulgar as falhas, limites e contradições das atuais estruturas institucionais que condicionam e são favorecidas pela Política Ambiental e elaborar novas coordenadas para mudanças políticas, sociais, econômicas e ambientais, visando um contexto mais adequado para lidar com a complexidade dos problemas ambientais sem excluir os históricos anseios por justiça e igualdade. Dessa forma, a baixa efetividade e o caráter cosmético da política ambiental, ou para além desta, a crise ambiental, devem ser enfrentados tanto no campo político quanto na forma como se reconhece e se encaminham novas e tradicionais demandas do Estado e da sociedade.

## Referências

- ADGER, W. N et al. Governance for sustainability: towards a 'thick' understanding of environmental decision making. *Environment and Planning*, London, v. 35, n. 6, p. 1095-1110, 2003.
- BAKER, S. The evolutions of European Union environmental policy: from growth to sustainable development? In: BAKER, S.; KOUSIS, M.; RICHARDSON, D.; YOUNG, S. (Ed.). *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within European Union*. London: Routledge, 1997. p. 91-106.
- BARROS, A. C. A influência do Ipam na política de prevenção de incêndios florestais e queimadas agrícolas acidentais na Amazônia. In: LITTLE, P. E. (Ed.). *Políticas ambientais no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2003.
- BECK, U. *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.
- BORINELLI, B. *Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da fundação do meio ambiente de Santa Catarina – FATMA*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BUSTAMANTE, M. I.; TORRES, S. Elementos para uma política ambiental eficaz. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 41, p. 109-122, ago. 1990.
- DOVERS, S. R. Sustainability: demands on policy. *Journal of Public Policy*, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 303-318, 1996.
- DRYSEK, J. S. *The politics of the earth: environmental discourses*. Oxford: University Press, 2005.
- DRYZEK, J. S. Ecology and discourse democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism, Nature Socialism*, Santa Cruz, ano 3, n. 2, p. 18-42, jul. 1992.
- FEARNSIDE, P. A usina hidrelétrica de Belo Monte em pauta. *Política Ambiental: Conservação Internacional*, Belo Horizonte, n. 7, jan. 2011.
- FERREIRA, L. C. *Estado e ecologia: novos dilemas e desafios (a política ambiental no estado de São Paulo)*. 1992. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FOLLARI, R. Ecologia, ecodesenvolvimento, ecocídio, eco... *Cadernos Cedes: Educação Ambiental*, Campinas, n. 29, p. 89-95, 1993.
- GOLDBLAT, D. *Teoria social e ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GUIMARÃES, R. P. Políticas de meio ambiente para o desenvolvimento sustentável: desafios institucionais e setoriais. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 7, p. 57-80, jun. 1992.

HANNIGAN, J. *Sociologia ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.

HAY, C. Environmental security and state legitimacy. *Capitalism, Nature, Socialism*, Santa Cruz, v. 5, n. 1, p. 83-97, 1994.

LE PESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Senac São Paulo, 2000.

LEFF, H. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Ediurb, 2001. (Coleção Sociedade e Ambiente; 5).

MARTÍNEZ ALIER, J. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: FURB, 1998.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MILANEZ, B.; BÜHRS, T. Capacidade ambiental e emulação de políticas públicas: o caso da responsabilidade pós-consumo para resíduos de pilhas e baterias no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 33, p. 257-289, jul./dez. 2009.

MOL, A. P. J. A globalização e a mudança dos modelos de controle e poluição industrial: a teoria da modernização ecológica. In: HERCULANO, S. C.; SOUZA PORTO, M. F. de; FREITAS, C. M. de (Org.). *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EdUFF, 2000. p. 267-281.

REDCLIFT, M. Sustainable development: concepts, contradictions and conflicts. In: ALLEN, P. *Food for the future conditions and contradictions of sustainability*. New York, 1993. p. 169-192.

ROTHMAN, F. D. *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamentos e barragens*. Viçosa: Ed. UFV, 2008.

SABATINI, F. Conflictos ambientales e desarrollo sostenible de las regiones urbanas. *Prisma*, San Salvador, n. 24, p. 1-12, 1997.

SADER, E. A ecologia será política ou não será. In: GOLDENBERG, M. (Coord.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 135-142.

SMITH, Z. A. *The environmental policy paradox*. 3. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.

SOROMENHO-MARQUES, V. O problema da decisão em política de ambiente. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 36, p. 27-40, 1993.

TOMMASINO, H.; FOLADORI, G.; TAKS, J. La Crisis ambiental contemporánea. In: PIERRI, N.; FOLADORI, G. (Ed.). *¿Sustentabilidad?* Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Montevideo: Imprenta y Editorial Baltgráfica, 2001. p. 9-26

TRIDAPALLI, J. P.; BORINELLI, B.; CAMPOS, M. F. S. S.; CASTRO, C. *Análise dos gastos ambientais no setor público brasileiro: características e propostas alternativas*. Londrina, 2010. mimeo.

ZEN, E. L. *Fraude em estudo garantiu licença para construção de hidrelétrica*. 2004. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/2004/mes/10/barragrande-crime.html>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

Recebido em: 23/04/2011  
Aprovado em: 30/06/2011