

Instituições e Política Ambiental: Notas Teóricas e Metodológicas

Benilson Borinelli*

1. Apresentação

Este paper é uma tentativa de reunir alguns documentos desenvolvidos entre 2001 e 2002, e que após revisões e adaptações, sob a preocupação maior de esboçar um campo de análise das instituições políticas do meio ambiente. Num sentido mais pragmático este trabalho é inspirado e procura subsidiar a pesquisa, projeto de tese de doutoramento, "Política Ambiental em Santa Catarina nos anos 90: metamorfoses no acervo institucional do meio ambiente". Embora aqui não chegamos a discutir temas particulares sobre o estudo de caso sugerido, como veremos em diversas passagens, trata-se de uma tentativa de construção de uma primeira aproximação relevante.

Talvez, a capacidade institucional relativamente débil ou inapropriada da política ambiental, o que se tem se traduzido em desempenhos insatisfatórios e até medíocres avaliados em termos de critérios de eficiência, eficácia e transparência, seja uma descrição procedente da realidade de boa parte dos países que incluíram as políticas ambientais em suas agendas e estruturas políticas nos últimos 40 anos. As referências são muitas e explicam o problema de variadas formas segundo diferentes diretrizes epistemológicas e ideológicas. Assim, o problema da incapacidade institucional do aparato do meio ambiente pode ser lido, por exemplo, como resultado das restrições estruturais impostas pela lógica política e de acumulação da modernidade capitalista ou como ajuste gradual da "*learning institutional*" da modernização ecológica, para ficar nos pólos extremos mais evidentes.

Neste trabalho nos propomos a analisar esse problema, não como um problema ou ponto de chegada da análise, mas como um ponto de saída: ter como objeto a própria incapacidade da política, ou melhor, sua produção e manutenção. Para isso, pressupomos que a) este é um fenômeno que tem certa regularidade, embora sob formas variadas, ao longo do tempo; que b) sua extensão também é verificável na maior parte das análises empíricas das políticas ambientais; e c) o caráter conflitivo da apropriação social dos recursos naturais, e portanto, a sua função de recurso de poder o que o torna objeto de disputas e lutas sociais e políticas, inclusive e sobretudo nas instâncias institucionais que atribuem significados e regulamentam estas formas de apropriação. Por estar mais próximo de nossa preocupação de pesquisa, nos concentraremos neste último ponto.

Embora por caminhos diferentes, a década de 80 demarcou o ressurgimento da importância das instituições. Isto de certa forma tem recuperado e renovado o debate sobre o papel das instituições nas atuais sociedades e formas de abordar seu estudo, presente principalmente na vertente do neoinstitucionalismo. As instituições aqui são tomadas como importantes atores na definição da realidade social, não sendo apenas reflexo de um “espírito absoluto”, dos interesses gerais da sociedade, ou um instrumento assegurador dos privilégios de uma classe.

Para além do campo acadêmico, a reforma das instituições vem sendo defendida tanto por aqueles que pretendem aprofundar a democracia e aumentar o grau de eficácia das políticas públicas para reverter os elevados e crescentes níveis de desigualdade social e de degradação sócio-ambientais, quanto por aqueles que pretendem criar as condições e os ajustes econômicos estruturais necessários à generalização das relações de mercado; a princípio, restritas para o enfrentamento das ameaças ambientais.

No debate sobre a efetividade da política ambiental e logo das chances de se trilhar caminhos mais racionais em direção a sustentabilidade ambiental, é recorrente a reivindicação de um suporte institucional mais adequado às demandas sociais. Estas referências se dirigem em geral não só a uma demanda “técnica”, mas também política, onde a provável sustentabilidade das atividades sociais implica a superação de uma crise institucional, onde a estrutura governamental constituída é uma das principais condições para a produção das colossais desigualdades sócio-ambientais (Ferreira, 2001; Jacobi 2001; Viana, Silva, Diniz 2001).

Assim, se há atualmente um incontestável consenso entre os mais diferentes atores sociais sobre a insustentabilidade ambiental da atual organização e dinâmica das atuais sociedades, “transformações instáveis e cosméticas” e fortemente identificadas com suporte tecnológico têm dominado as constatações sobre as ações institucionais nos mais diversos países; em lugar de transformações das instituições econômicas e sociais que vem dando sustentação e dizem respeito aos processos político-institucionais que regulam a propriedade, o acesso e o uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais (Guimarães, 2001).

Portanto, as instituições nas atuais sociedades são fontes, ao mesmo tempo, de temeridades e de esperanças. Parece-nos necessário entender pelo momento que as instituições enquanto produto de uma sociedade eivada de conflitos e contradições guardam tanto atributos positivos quanto negativos, assumindo uma conformação particular conforme a área de intervenção e o contexto dos diferentes segmentos sociais.

* Professor da Universidade Estadual de Londrina e Doutorando em Ciências Sociais na UNICAMP.

Este paper está dividido em quatro principais partes. Na primeira, algumas linhas conceituais que tratam das instituições são apresentadas e comparadas no sentido de formar uma síntese. Nesta mesma parte, discutimos a relevância dos estudos das instituições na atualidade e alguns aspectos teóricos das abordagens institucionais da política ambiental para o contexto brasileiro. Na segunda, procuramos contrastar algumas linhas teóricas da sociologia ambiental a partir do lugar e da função que cada uma delas atribui às instituições na origem e continuidade da crise ambiental. Em seguida, na última parte, discutimos como o contexto brasileiro pode ser pensado à luz de uma destas linhas teóricas, a da sociedade de risco, a mais instigante a nosso ver.

Não pretendemos apresentar um levantamento rigoroso da literatura ou chegar a uma síntese compreensiva das relações entre instituições políticas e meio ambiente. Antes, buscamos definir algumas ferramentas e “preparar o terreno” para o estudo das instituições estatais contemporâneas no contexto brasileiro em sua experiência com a gestão dos problemas ambientais.

2. Discussão sobre a Importância das Instituições

2.1. Sobre o Entendimento de Instituições

Ao tomar o conceito de instituições como objeto, forçamo-nos necessariamente a participar de um debate sobre a natureza das instituições, até porque disso depende o alcance e os vínculos essenciais da pesquisa a ser desenvolvida. À frente, traçamos os principais contornos do que deveria ser, ou por onde deveria passar tal esforço.

O conceito de instituição é um dos conceitos sociológicos mais comuns, mas, e talvez por isso, é usado freqüentemente de forma vaga ou imprecisa. Isto se deve em parte à extensão e a variedade temporal-espacial das relações que tenta abarcar.

As instituições são em geral compreendidas como o conjunto especial ou específico de normas e relações que canalizam comportamentos a fim de atender necessidades físicas humanas, psicológicas e sociais tais como consumo, governo, proteção, união primordial e sentido humano, crença humana, socialização e aprendizagem. Assim, complexos institucionais mais específicos poderiam ser nominados de econômico, político, família, religioso e educacional, geralmente considerados pelos sociólogos os mais importantes (Buttel, 1997:40).

Embora autônomas e especializadas estas esferas institucionais encontram-se inter-relacionadas. A natureza desta interação vem sendo objeto central da sociologia clássica que buscou definir quais

instituições são as predominantes e como afetam ou modelam outras e os processos, condições ou fatores que determinam os padrões de influência ou dominância. Assim, por exemplo, a ênfase de Marx é sobre a sobredeterminação das instituições econômicas ou do modo de produção, enquanto a de Durkheim é sobre a cultura, a consciência coletiva e a esfera normativa.

Assim, por exemplo, uma das questões centrais nos principais debates e pesquisas da sociologia ambiental vem sendo a definição de quais instituições sociais vem exercendo o papel mais crucial em termos das relações do ambiente biofísico e mudanças ambientais. Desde o seu surgimento na década de 70, o conhecimento produzido na sociologia ambiental tem, sob diversos arranjos e influências, focados sobre três instituições centrais: os sistemas econômico, político e cultural (Buttel, 1997:40).

Numa revisão da abordagem clássica da mudança institucional e social, duas tradições destacam-se, com grande influência sobre a forma como as instituições são pensadas contemporaneamente.

A primeira enfatiza a explora os benefícios coletivos das instituições sociais para a comunidade ou a sociedade como um todo. A explicação do surgimento e evolução das instituições sociais se daria nesta abordagem por três mecanismos: emergência espontânea (David Hume), troca coordenada pelo mercado (Adam Smith) e seleção social (Hebert Spencer). Através de processos de tentativa e erro, da "mão invisível", da divisão do trabalho e da seleção e diferenciação estrutural, como defende Spencer, instituições sociais surgem e persistem ao longo do tempo na medida em que elas ajudam as sociedades a sobreviver em um mundo competitivo. "Instituições sociais são vistas em termos de sua capacidade de satisfazer as necessidades funcionais de uma comunidade" (Knight, 1992:7). O mercado e a competição entre as sociedades selecionam aquelas formas institucionais produtoras de mais benefícios para a comunidade.

A segunda tradição clássica na abordagem das instituições sociais explora os efeitos discriminatórios destas instituições. Ao sugerir como foco central analítico das instituições sociais o conflito de interesses inerentes às questões distributivas, esta abordagem prega que as instituições podem ser entendidas em termos de seus benefícios sobre segmentos específicos da comunidade. Apesar de suas expressivas diferenças, os principais representantes desta linha explicativa são Karl Marx, sobretudo, em sua teoria do materialismo histórico e do conflito de classes, e Max Weber em sua teoria da dominação. Aqui, a imposição dos interesses dominantes, logo, necessários à sua manutenção, moldam as instituições de tal forma que a adaptação do comportamento às mudanças nos ambientes social e econômico se torna não mais uma opção, mas uma necessidade.

Considerando a significativa influência destas abordagens sobre o entendimento de instituições tomaremos como orientação geral duas principais dimensões de seu conceito: como premissas gerais

de organização da sociedade e de seus processos fundamentais e como mecanismos de mediação e manutenção destas premissas.

Por um lado, e num sentido, sobretudo funcionalista¹, a instituição representa a possibilidade de satisfação de necessidades humanas e de estruturação e equilíbrio de interações sociais; por outro, as instituições também são mecanismos de cerceamento de possibilidades, na medida que representam padrões regularizados das interações sociais com um relativo grau de legitimidade, em que pese o caráter conflituoso destas interações.²

Este último aspecto é de fundamental importância para compreender o caso brasileiro se considerarmos o alto grau de impermeabilidade das instituições a valores de caráter universalistas; uma diversidade de mecanismos seletiva subverte seu caráter formal, logo, suas funções sociais manifestas, para privilegiar interesses particularistas (O'Donnell, 1996).

É interessante frisar a idéia de que as instituições sociais e políticas moldam como os atores políticos definem seus interesses e como estruturam suas relações de poder com outros grupos. Assim, pode-se afirmar que as regras institucionais definem uma constelação de incentivos e constrangimentos que produzem relações de privilégio e de subordinação/dependência. As instituições estabelecem um contexto estratégico para as ações desses atores políticos, alterando e dando um formato resultante, embora não definitivo ao conflito político específico (Steinmo, et. all, 1994).

Por decorrência, as instituições não operam no vácuo, mas interagem em um amplo contexto sócio-econômico e cultural que define em grande medida os parâmetros dentro dos quais funcionam e se movem as instituições. Poderia-se, desta forma, entender as instituições como um momento intermediário e síntese (objeto de conhecimento) de relações sociais predominantes em uma sociedade, sem perder de vista, seu potencial normativo-transformador.³

Como afirmam Lapassade e Lourau (1972: 142), mais pertinente para a sociologia é “a questão de saber-se como o conjunto das determinações sociais atravessa a instituição, e, reciprocamente, como as instituições atuam sobre o conjunto das determinações sociais”.

¹ Mais detalhes sobre esta linha de pensamento podem ser encontrados, entre outros, em Collin (1975) e Mach e Olsen (1984).

² Acreditamos que seja possível e necessário assumir no estudo das instituições a procedência tanto de uma perspectiva crítica quanto de uma perspectiva normativa, ou seja, a necessidade de uma compreensão da mudança institucional permite-nos determinar se nossas atuais instituições alcançarão aqueles objetivos pelos quais elas são freqüentemente justificadas, e como as instituições influenciam nossa habilidade para reforma-las (Knight, 1992: 2).

³ No caso particular da crise ambiental, isto implica que estudar as instituições políticas do meio ambiente na perspectiva democrática é essencial uma vez que a gestão ambiental não pode prescindir do consenso ativo, de intervenções orgânicas e de competências coordenadas, o que pressupõe a existência de uma rede complexa e articulada de instituições (Giovannini, 1997).

Portanto, a instituição ao ter sempre uma base social representa o conjunto de forças sociais em atuação numa situação aparentemente regida por normas universais em vista de uma função precisa (educação, habitação, saúde, meio ambiente, etc.). A instituição não seria apenas uma reação adaptativa e natural dos governos às condições de mudança e um instrumento de análise dos conflitos e contradições sociais, é uma encruzilhada de diversas instâncias sociais, contendo em si o político, o econômico e o cultural.⁴

A instituição representaria uma unidade cuja síntese e dinâmica compreenderia uma face positiva, expressa em seus objetivos, finalidades e funções sociais reconhecidos universalmente como legítimos e verdadeiramente indispensáveis; e uma face negativa, decorrente da impossibilidade de realização desses objetivos, inviáveis diante das contrariedades resultantes do choque com interesses particulares de diversas ordens, cuja realização depende tanto da afirmação formal da primeira face quanto da negação concreta delas. Teria-se aqui uma terceira ordem de função, que poderíamos chamar de legitimadoras, ou de negação da negação (Lapassade e Lourau, 1972:150-151). Assim, em resumo, segundo os autores a análise institucional em questão, veria o processo descrito como permanente e com os três momentos sempre presentes; a unidade obtida é provisória, logo, embora as finalidades tendam a ser iguais, os modos de organização alteram-se.

Nestas condições, o critério de eficiência ou de funcionalidade da instituição não é o mesmo para todas as categorias sociais. Objetivos e regras oficialmente proclamados impactam diferentemente relações de conflito pré-estabelecidas, criando diferentes expectativas quanto à alteração de relações históricas de distribuição dos recursos sociais de poder. Uma tendência geral é que graus mais elevados de eficiência estejam relacionados à identificação com os interesses de extratos com maior poder de social.

A esta altura, julgamentos quanto à funcionalidade ou desfuncionalidade das instituições só pode ser feita em relação aos objetivos formais, e considerando que é possível encontrar-se eficiência política em instituições persistentemente desfuncionais para setores específicos. Ou seja, debilidade institucional pode ser procurada, planejada e mantida ativamente em conformidade com tendências do sistema social mais amplo, e não apenas como restrições internas relacionadas a patologias burocráticas, defasagem tecnológica, escassez de recursos, desvio moral dos dirigentes, que juntos compõe um quadro mais complexo da dinâmica das instituições.

2.2. O Debate Recente sobre a Importância do Estado e das Instituições Políticas

⁴ Os conflitos de interesses e contradições na apropriação dos recursos naturais, trabalhada, entre outros, por Redclift (1993) e O'Connor (2002), manifestam-se em dimensões como a temporalidade dos processos de produção e acumulação e da recomposição e funcionamento dos serviços e recursos ambientais.

A evidência dos estudos sobre as instituições tem aumentado desde a década de 70 com as reestruturações econômicas e tecnológicas que, por sua vez, vêm exigindo em diferentes graus, a redefinição do papel do Estado interna e externamente. Na América Latina, as reformas decorrentes destas reestruturações vêm sendo mais traumáticas devido às recorrentes crises econômicas, políticas e sociais, agudizadas pelas pressões da economia mundial, manifestas no impacto da competição no comércio internacional e no impacto dos movimentos financeiros internacionais.

Neste processo, profundas mudanças econômicas e políticas foram, e vem sendo, implementadas na maior parte das nações em desenvolvimento a título de ajustes econômicos. Negociadas com instituições multilaterais como condição para o refinanciamento de suas dívidas externas, estas políticas têm aprofundado os elevados níveis históricos de desigualdade social. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, busca-se nestes países de sistemas políticos instáveis consolidar a democracia política.

Em geral, a crise do Estado contemporâneo é associada a uma inédita forma de integração na economia internacional, cujas novas regras passaram a nortear-se pela produtividade, pela competitividade e pela flexibilidade. A necessidade de integração tem se manifestado pelas pressões econômicas internacionais que destacam a necessidade de ajuste estrutural consistente com as referências de mercado. Isto tem implicado na modernização da capacidade administração geral do Estado, objeto do que vem se chamando nas últimas duas décadas de "Reforma do Estado". A tal reforma seriam atribuídas não só as orientações que promoveram a reorganização do aparato da administração pública e das instituições dos poderes judicial e legislativo, como a debilitação da influência estatal na criação e implementação de políticas públicas (Vellinga, 1997).

Denominada de neoliberais, estas reformas tiveram como mais evidente e disseminada característica o enfraquecimento generalizado do poder estatal dos estados em função da globalização. Contra este "mito", ou pelo menos, relativizando-o, Weiss (1997:27) elabora teses mais consistentes para a compreensão do fenômeno, apontando para um processo de reconstituição do poder estatal. Seriam elas:

- a) A economia mundial é uma economia internacional crescentemente regionalizada, mas não é uma economia genuinamente globalizada na qual as fronteiras territoriais e proximidades têm declinado em importância para a acumulação econômica.
- b) É altamente improvável a convergência em direção ao modelo econômico neoliberal. Os estados exibem grande adaptabilidade e variedade em suas respostas à mudança e em suas capacidades para mediar e administrar articulações internacionais e domésticas, em especial, relações governo-empresas.

c) Portanto, a habilidade para explorar as oportunidades da mudança econômica global seria mais evidente em alguns países do que em outros. Em vez de uma tendência em termos de uma homogeneidade de oportunidades e desafios, é mais provável que a dinâmica da economia mundial consolide as diferenças institucionais que separam os estados fortes dos estados fracos⁵.

Desta forma, estamos testemunhando de fato mudanças no Estado, mas que não indicam necessariamente a diminuição de sua importância, mas a reconstituição de seu poder. As respostas às pressões externas, neste sentido, são diferentes para cada país diante das diferenças políticas e institucionais e as estratégias adotadas. Estas estratégias podem ter dois sentidos: “para cima” (via coalizões inter-estados no nível regional e internacional) e “para baixo” (via alianças estado-empresas no mercado interno). Neste contexto, o Estado integral cede lugar a um Estado “*catalítico*”, um estado que está constantemente buscando poder ao compartilhar arranjos que dão escopo para a ele continuar em um centro ativo (Weiss, 1997).

Especificamente, para o caso dos países em desenvolvimento e de tradição política autoritária, como o Brasil, o propalado enfraquecimento do Estado é questionável. Internamente, as imposições do ajuste político e econômico retratam um estado forte e pouco permeável ao debate democrático sobre a condução política do país. Parece lógico que sem um estado forte internamente as mudanças decorrentes de tais ajustes não seriam implementáveis se ele não gozasse de certa capacidade de governabilidade e legitimidade relativa para tal. É mais pertinente assumir que ser fraco ou forte é relativo e estratégico. Assumir-se como vítima de um processo inevitável é também um recurso para facilitar a integração à “globalização”, complementarmente, é necessário ser forte para impor e conduzir as medidas impopulares deste processo.

Alguns argumentos para sustentar a continuidade da importância do Estado e de suas instituições na definição do processo político poderiam ser os seguintes.

Primeiro, mesmo na perspectiva neoliberal o fortalecimento das instituições é necessário na medida que num contexto democrático, enquanto “Estado regulador”, ele deve exercer funções econômicas como: estabelecer o quadro institucional, fiscalizar as funções delegadas a iniciativa privada e imprimir maior transparência às relações econômicas.

Segundo, num cenário de internacionalização da economia e da política, o Estado e suas instituições permanecem indispensáveis aos países do Terceiro Mundo, dado que só ele está em uma posição

⁵ A idéia de estado forte e estado fraco também é utilizada por Hay (1994) para analisar as negociações sobre o meio ambiente global entre os países.

para mediar as pressões divergentes da globalização e das “localidades”. Tomando como exemplo os problemas políticos e ecológicos globais é possível afirmar que enquanto junção do “global” e do “local”, o Estado é único ator hoje em posição de encaminhar com autoridade política estes problemas em uma variedade de escalas. (Bryant and Bailey, 1997:74-75)

Terceiro, a desagregação social agravada com as políticas de ajuste e reconversão econômica e adequações para uma sociedade mercado exigiram a flexibilização de um tecido social historicamente débil (Lechner, 1996:43). Assim, se na globalização o Estado tem sua margem de manobra estreitada, por um lado, o aumento da crise social, por outro, impinge sobre ele necessidades mais urgentes de respostas inovadoras.

Por último, a consolidação democrática ainda continua compondo o horizonte sócio-político latino-americano, para isto, é inevitável a constituição de uma nova institucionalidade.⁶ Portanto, e de uma forma ainda não consensual, permanece o problema de se reconstituir sob novas bases a capacidade estatal de conduzir e coordenar processos sociais na perspectiva democrática.

Paralelo a este processo de redefinição do papel do Estado e, de certa forma, paradoxalmente, assiste-se ao ressurgimento das análises institucionais.

O neoinstitucionalismo surgiu entre as décadas de 70 e 80 como resposta tanto às crises dos paradigmas tradicionais – o behaviorismo, o funcionalismo e o marxismo, como às abordagens racionalistas e formalistas das instituições. De certa forma, estas abordagens estão relacionadas ao “velho” institucionalismo que não reconhece uma lógica própria no funcionamento das instituições, identificando-as como partes de um sistema maior e cumprindo funções pré-determinadas.

Uma outra explicação, não sem relação com a primeira, para o ressurgimento das análises institucionais é dada por Remmer (1997:55-60). As instituições tiveram visibilidade em meados da década de 80 com a insuficiência ou os excessos das abordagens culturalistas e estruturalistas, quando confrontados por dois acontecimentos: processo global de democratização e as reformas orientadas para o mercado. Remmer assinala que as abordagens institucionais, ou o neoinstitucionalismo, emergem num processo de ciclo intelectual, surgindo como corretivo ou contrapeso às abordagens que exageram o poder explicativo das estruturas ou dos valores culturais. Tentando mover-se distanciada do micro e do macro níveis de análise, sem necessariamente descartá-los.

⁶ Sobre as demandas e obstáculos a uma nova institucionalidade no Brasil, entre outros, ver Jacobi (2001), Dagnino (2000).

O neoinstitucionalismo não propõe uma “macroteoria das instituições políticas”, ele enfatiza a relevância do fator institucional para explicação dos acontecimentos políticos. Procurando ter um status de teoria de médio alcance, esta abordagem pretende-se um instrumento analítico que dê conta do problema da “mediação” ou ‘conversão’ dos fundamentos teóricos da ação coletiva propostos pelas diversas abordagens – racionalidade, interesses, cultura, etc. – em processos de ação coletiva concretos e passíveis de verificação empírica” (Costa, 2001)

As instituições, conseqüentemente, têm assumido importância como variáveis explicativas enquanto espaço privilegiado onde ocorre a intersecção de *inputs* e *outputs* das políticas, representando a "caixa preta" da política através da qual interesses sociais são convertidos em programas e políticas públicas.

O neoinstitucionalismo, em geral, é reconhecido como dividido em três vertentes principais: o da escolha racional, o sociológico e o histórico.

O primeiro, aceitando como base alguns argumentos da escolha racional procura como os indivíduos moldam as instituições, influenciando em sua criação e função, desenvolvendo um comportamento estratégico em um contexto de normas e regras. Geralmente, apresentam como limites uma análise restrita a contextos específicos, baixa capacidade de generalização e de predição, não utiliza fatores históricos e não explica o conflito.

A segunda, o neoinstitucionalismo sociológico, derivada da sociologia organizacional, enfatiza principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, normas, valores, rituais, e rotinas.

O neoinstitucionalismo histórico recupera e reelabora paradigmas históricos-estruturais como o weberiano, o marxista e o funcionalista, para compreender a ação das instituições para impedir, retardar, consolidar ou acelerar processos de mudança social (Costa, 2001). Nesta abordagem as instituições são portadoras de legados de forças políticas e sociais históricas que as configuram, justapondo diferentes lógicas de ordem política, cada uma com seu próprio traço temporal. Vários arranjos institucionais que compõem uma política podem emergir de diferentes épocas (Thelen, 1999).

A princípio, o neoinstitucionalismo histórico parece ter uma importância específica no estudo de instituições com tendências a baixa estabilidade e abertura a interesses sociais particulares e tradicionais como as brasileiras. Estas evidências justificam futuras reflexões para explorar estas possibilidades.

Apesar das diferenças bem demarcadas desde as suas origens, as abordagens do neoinstitucionalismo caminham no sentido de uma maior abertura e interação entre elas, como demonstram vários estudos de Thelen (1999), Hall e Taylor (1996), Immergut (1998).

Algumas críticas às análises institucionais recentes indicam limites de uma área em formação em um contexto em profunda e dinâmica mudança.

Remmer (1997:55-60) reconhece esses limites ou problemas enfrentados pela análise institucional nos seguintes aspectos: a) presa em demasia ao nível de análise nacional, em parte, pela excessiva adesão à metodologia de estudo de caso; b) prega-se sua relativa autonomia como função causal num momento em que os constrangimentos da economia internacional têm estreitado diretamente seu campo de opções políticas. Os resultados políticos efetivos tendem a refletir mais a influência dos acordos do comércio internacional, sistemas de produção transnacionais, orientações de instituições multilaterais, associações voluntárias globais, organizações não-governamentais; c) as instituições estão sendo analisadas como variáveis independentes ao mesmo tempo em que ocorrem mudanças e instabilidade de longo alcance no contexto mundial.

Nesse sentido, uma agenda para a pesquisa institucional comparativa sugere uma ampliação do contexto social e internacional, devendo incorporar a dimensão internacional em suas estruturas explicativas, considerar a interseção e a complementaridade entre economia e política e o papel dos atores sociais em interação com a instituição, procurando definir padrões de interação estado-sociedade (Remmer, 1997).

Enquanto área em formação, o neoinstitucionalismo apresenta-se bastante heterogêneo, em grande parte, em função do próprio contexto em que surgiu. O processo de democratização política e as reformas liberais do Estado orientam um processo tenso e inacabado de reformatação dos Estados. Esta situação, ao sugerir um processo complexo e decisivo para as sociedades, representa um desafio para as ciências sociais quanto ao seu papel na compreensão e influência nesse processo.

2.3. Aspectos Teóricos-Metodológicos para a Análise Institucional no Contexto Brasileiro

São apresentadas nesta etapa algumas orientações teórica-metodológicas para ao estudo das instituições políticas brasileiras, a partir, sobretudo, da contribuição de Frey (1998).⁷ A opção por este texto está no fato do mesmo apresentar as mais importantes abordagens das instituições políticas e das políticas públicas, como também, por fazê-lo pensando no contexto brasileiro.

⁷ O texto é uma versão revisada e ampliada de um capítulo de sua tese de doutorado, a qual analisa as políticas ambientais nos municípios de Santos e Curitiba.

Um dos pressupostos básicos e desafios de quem estuda políticas públicas no Brasil, é que suas instituições, embora, e mesmo, em regimes democráticos, são frágeis e abrigam comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais. Frey responde a este desafio propondo a combinação da abordagem analítica da *policy analysis*, do neoinstitucionalismo e da análise de estilos políticos. Esta combinação é uma resposta a tese de que:

“as peculiaridades sócio-econômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de ‘polity’ e ‘politics’, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas pública às condições das sociedades em desenvolvimento” (1998:3)

A abordagem da *policy analysis* serve-se de um conjunto de conceitos como *policy*, *politic*, *polity*, como recursos para compreensão de políticas públicas e para estruturação da pesquisa que adotam estudos de caso. Ela diferencia três dimensões da política: *polity*, para denominar as instituições políticas, *polits* para o processo políticos e *policy* para os conteúdos da política. Outros conceitos também considerados por esta abordagem são *policy networks*, *policy arena* e *policy cycles*.

Como adverte o autor, o uso na prática destes conceitos deve ser cuidadoso já que as dimensões assinaladas se interpenetram e influenciam mutuamente. E mais, assumem configurações diferentes em cada área específica. No caso da ‘*polity*’, que se refere à ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, é importante atentar para o grau de determinação desta dimensão. Em sistemas institucionais estáveis a *polity* pode assumir a condição de variável independente, o que pode não ser verdadeiro em sistemas políticos instáveis, onde o papel das instituições, embora legítimas, podem ser mais bem entendidas como variáveis dependentes de fatores como a cultura política e determinações econômicas e políticas. Portanto, antes de definir o peso das dimensões adotadas seriam necessários estudos empíricos preliminares da “dinâmica expressiva das estruturas políticas” (1998: 4-5).

É a partir das críticas aos limites da *policy analysis* que surgiram as abordagens neoinstitucional e de análise de estilo político. Estas críticas destacam por parte da *policy analysis* o menosprezo com os elementos estruturais da política e com as condições institucionais em benefício dos processos políticos; predomínio de estudos quantitativos das políticas públicas; e o fato destas teorias terem sido desenvolvidas em países com sistema políticos institucionalmente estáveis. Outra crítica se dirige ao conceito de *policy arena* que interpreta os atores como decidindo em termos de custo/benefício nas relações com as políticas/instituições. Uma vez que nem sempre são claros os interesses e as preferências dos atores, outros fatores deveriam ser levados em conta na sua tomada de decisão.

Antes de fazer referência ao neoinstitucionalismo apresentado por Frey, é interessante a compreensão da idéia de instituições, chamando a atenção para a sua dupla dimensão. Por um lado,

e num sentido, sobretudo funcionalista⁸, a instituição representa a possibilidade de satisfação de necessidades humanas e de estruturação e equilíbrio de interações sociais; por outro, as instituições também são mecanismos de cerceamento de possibilidades, na medida que representam padrões regularizados das interações sociais, em que pese gozarem de relativo grau de legitimidade. Este último aspecto é de fundamental importância se considerarmos o alto grau de impermeabilidade das instituições a valores de caráter universalistas; uma diversidade de mecanismos seletivos subverte seu caráter formal, logo, suas funções sociais manifestas, para privilegiar interesses particularistas (O'Donnell, 1996). Voltaremos a esta última dimensão das instituições políticas mais adiante.

O neoinstitucionalismo defende sua pertinência ao reconhecer que as instituições “são produto de precedentes processos políticos de negociação, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais” (Prittwitz apud Frey, 1997:15).

“O neoinstitucionalismo remete não apenas às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e compreensões fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que influenciam as interpretações de cada pessoa e conseqüentemente seu agir” Frey (1998:15).

Contudo, a capacidade explicativa do neoinstitucionalismo apresenta-se restrita em situações onde os processos políticos são pouco consolidados, a exemplo das mudanças permanentes de regimes políticos nos países de terceiro mundo, que podem apenas em pequeno grau ser explicadas por meio das condições institucionais. A “análise de estilo político” seria um recurso adicional para superar esta restrição nas pesquisas em sistemas instáveis na medida em que realiza:

“o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos políticos formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento” (NaBmacher apud Frey, 1998:19).

A análise de estilos políticos pode assumir duas formas segundo o tipo de interesse do conhecimento. O primeiro, como variável dependente, quando investiga os fatores que teriam levado à consolidação de certo tipo de estilo político empiricamente observado. E o segundo, como variável independente, buscando definir como programas – o resultado material de processos de decisão - podem ser influenciados por estilos políticos concretos.

Embora Frey refira-se mais pontualmente aos problemas da política municipal, é válido destacar alguns dos traços característicos do contexto brasileiro que influenciam a análise da estrutura institucional. Seriam eles:

⁸ Mais detalhes sobre esta linha de pensamento podem ser encontrados, entre outros, em Collin (1975) e Mach e Olsen (1984).

- a) o processo de transição democrática ainda não se encontra consolidado; novas forças e atores surgem permanentemente convivendo com forças tradicionais, o arcabouço institucional e a rede dos atores políticos relevantes, assim como, os padrões de conduta política-administrativa não se consolidaram sob as novas condições democráticas;
- b) a falta de consolidação e consumação da “determinação político-ideológica” da população e dos partidos;
- c) a descontinuidades político-administrativas de um governo para outro e, às vezes, ao longo do próprio governo; por conseguinte, o objeto de investigação do pesquisador de políticas públicas é sujeito a um processo permanente de transformação;
- d) a inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificulta a elaboração de afirmações com um maior grau de generalização;
- e) a análise da relação entre programas e projetos setoriais pode revelar na falta de coordenação, o potencial de conflito vinculado aos conteúdos das políticas; este potencial de conflito fornece indícios sobre as características do processo político.

Ao contabilizar a importância das três abordagens apresentadas, Frey (1998:28) defende a sua hipótese de que a abordagem institucional perde sua força explicativa em sociedades como a brasileira onde existem menores graus de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação, assinalando que:

“a constelação de forças sociais e políticas, ou seja, o poder das elites políticas e econômicas, parece no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independente o quão formalmente institucionalizados sejam. Parece que em diferentes sociedades com culturas políticas e administrativas distintas predominam mecanismos distintos que, em cada caso, levem a uma configuração específica das estruturas, dos processos e funções”

Tal constelação de forças sociais e políticas no caso do Brasil pode ter seu caráter melhor apreendido no conceito de democracias delegativas de O'Donnell (1991). Por este conceito, O'Donnell designa democracias não consolidadas e não institucionalizadas, mas que podem ser persistentes. Caracterizadas pela reduzida densidade de suas instituições e pelo acesso diferenciado e direto das elites ao processo de decisório, na democracia delegativa os processo político-administrativos são influenciados primordialmente por várias instituições não formais, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção. Portanto, estes padrões de comportamento político podem eventualmente assumir uma influência maior na configuração da política pública do que as instituições formais (Frey, 1998: 29).

De um modo geral, concordamos com as contribuições de Frey, fazendo-se necessário, contudo, algumas considerações. Em seguida, são desenvolvidas algumas breves contribuições no intuito complementar a proposta acima e de indicar futuras reflexões para a pesquisa de instituições políticas brasileiras.

Na análise do conceito de cultura política, Frey restringe em demasia o conceito a aspectos “subjetivos”, captáveis, sobretudo por pesquisas de *survey* de opinião, uma tarefa complicada na América Latina, diz o autor, pois este instrumento é aplicado sistematicamente. Outros conceitos de cultura política pensados por estudiosos latino-americanos nos parecem mais amplos, podendo inclusive abarcar a vertente da “análise de comportamento político”.

Um recente estudo sobre cultura e política na América Latina, afirma que cada sociedade é marcada por uma cultura política dominante, uma construção social particular em cada sociedade do que conta como “político”, “é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma forma que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais”, e “sociais”)” (Cultura e Política (...), 2000:25-26).

Na América Latina formou-se historicamente uma cultura política híbrida e contraditória. Princípios de origem europeia e norte-americana como o universalismo, racionalismo e individualismo vão sendo incorporados a cultura nacional como respostas a injunções exógenas, sem mudar sua feição concreta. Assim, estes princípios convivem formal e subordinadamente com outros de uma ordem autoritária, estes garantidores da exclusão social em sociedades extremamente hierarquizadas.

Acreditamos que o uso da cultura política como variável independente é possível na medida que ela seja identificada, por exemplo, na regularidade de certas práticas tradicionais (vínculos orgânicos entre os ocupantes de cargos-chave, corrupção sistêmica, déficits de implementação políticas públicas e demandas excluídas historicamente, por exemplo), e não apenas em pesquisas de *survey*.

Deve-se questionar também até que ponto o conceito de cultura política pode ser incorporado a abordagem neoinstitucionalista. Frey não desmembra o conceito de neoinstitucionalismo em suas três vertentes que, mesmo não sendo totalmente contraditórias, são bastante heterogêneas. Isto pode ter levado a não perceber outras potencialidades, como, por exemplo, a do neoinstitucionalismo histórico, que, talvez, poderia suprir o limite desta abordagem, apontado pelo autor, de não ser aplicável em contextos institucionais instáveis devido, entre outras, às influências culturais.

O autor também não explicita o conceito de Estado do qual esta partindo, o que pode significar a intenção de não se vincular com uma abordagem macro-estrutural (Cammack, 1992). A abordagem marxista, por exemplo, comporta uma função relativamente clara do Estado na sociedade capitalista, e, por conseguinte, os padrões de interação entre Estado e sociedade dos quais pode-se derivar um quadro analítico de maior alcance. Cremos, assim, que ao não pressupor certas determinações básicas do Estado, corre-se o risco de diminuir o alcance das análises, demonstrando como uma instituição funciona, mas não o porque funciona de uma determinada forma. A falta de um conceito de

Estado dificulta, igualmente, predizer as possíveis tendências nas reestruturações do seu aparato e nas articulações externas e internas.

Vários comentários e acréscimos poderiam ser feitos para enriquecer esta discussão, mas os limites de tempo e o próprio escopo deste trabalho permitem apenas salientar quatro pontos adicionais para a pesquisa sobre instituições políticas no Brasil. São eles: a diversidade de lógicas vigentes nas instituições; a seletividade institucional, o duplo caráter da instabilidade das instituições e a legitimidade institucional.

Um traço característico a ser considerado no estudo das instituições é quanto à diversidade de interesses ou lógicas que convivem em seu interior quase permanentemente. Ficando apenas nos mais visíveis, teríamos os corporativos, os burocráticos, os tecnocráticos, os patrimoniais e os capitalistas. Seria difícil, sem casos empíricos específicos, antecipar o jogo de forças que defini qual seria o predominante, mas é possível afirmar que convivem em uma relação de maior ou menor tensão, mas cujos conflitos tendem a se acirrar em conjunturas críticas, como vem sendo as das grandes reformas que vem ocorrendo na última década. Pelo momento, deve-se frisar a importância de se considerar a diversidade de lógicas instaladas no aparelho estatal que não se subsumem uma as outras, mesmo que em diversos momentos alcancem níveis altos de cooperação. Talvez, no caso brasileiro, o denominador comum destas lógicas institucionais é ter perpetuado sob diferentes formas a desigualdade social pela negação de uma institucionalidade democrática. Neste caso, os “déficits de implementação” das instituições sociais podem ser atribuídos ao alto nível de conflito existente em setores específicos, bem como da solução acordada para este conflito entre os atores proeminentes. No caso do meio ambiente, ter as instituições políticas como objeto de conhecimento implica em um esforço para desvendar como gramáticas políticas (Nunes, 1997) do clientelismo, do corporativismo, do insulamento tecno-burocrático e do universalismo de procedimentos imprimem-se nas formas de concepção e implementação da política ambiental, definindo seu caráter, limites e alcance.

O privilégio de interesses particulares⁹ no funcionamento do sistema político tem importante relevante contribuição na idéia de seletividade das instituições políticas. A seletividade das instituições políticas foi objeto de um interessante estudo de Claus Offe (1984), quando ele procura perceber as relações entre dominação de classe e sistema político através da função seletiva das instituições políticas. Tal seletividade é entendida como um conjunto de filtros que produzem “não-realidades”, “não acontecimentos” com caráter de classe, e que utilizam escalas de operações de seleção do sistema localizados na estrutura, na ideologia, nos processos e na repressão. O conteúdo desta seleção compreenderia tanto operações e direcionamento coordenador e repressor, como operações seletivas

⁹ A institucionalização tradicional em países em desenvolvimento tem sido caracterizada principalmente pela: politização excessiva das estruturas burocráticas (partidos políticos); centralização, vinculação estreita entre programas de governo e carreira política individual dos governantes procurando explorar possibilidades

divergentes, com caráter ocultador das duas primeiras. A proposta de Offe nos parece interessante em sua construção lógica e metodológica com a apresentação de categorias úteis como a “não-política” e “não-decisão”, e com o aprofundamento do conhecimento sobre o caráter seletivo das instituições na tradição marxista¹⁰. Mas, de novo, esta abordagem requer algumas adaptações para considerar certas determinações da seletividade das instituições políticas no Brasil que não se explicam partindo apenas da lógica institucional.¹¹

Por outro lado, mesmo que esta lógica possa ser descrita pela predominância de instituições formais como o patrimonialismo e o clientelismo e, portanto, não possam ser tidas como associadas diretamente à modernidade, todas essas instituições foram influenciadas e remodeladas por sua integração/articulação com o processo de desenvolvimento industrial capitalista Sorj (2000: 24).

A diversidade de lógicas no interior das instituições conduz a relativização do pressuposto gerais que no Brasil as instituições são instáveis e pouco racionais. É possível identificar diferenças, por exemplo, entre instituições do setor social e ambiental e as do setor econômico, que, pela maior proximidade e funcionalidade à lógica econômica-empresarial, requerem em geral uma maior eficiência. Afinal, onde foram criadas as condições para o desenvolvimento capitalista isto foi e é necessário. Esta evidência está relacionada à vigência de um “padrão duplo e persistente” nas estruturas do Estado no Brasil, “um meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista”. “Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acesso mediante concurso, carreiras, promoção baseadas em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médios e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista (...)” Martins (1995:10). Designações como “ilhas de excelência”, “insulamento burocrático”, por um lado, e “engolfamento” das instituições, “debilidade institucional”, por outro, expressam esta tendência do exercício de racionalidades contraditórias, mas complementares, nas instituições políticas brasileiras.

Um último ponto a ser explorado é o da legitimidade das instituições políticas. A legitimidade institucional assume importante destaque na pesquisa sobre instituições porque ela pode apreender não só como as pessoas são levadas a tolerar certos níveis de debilidade institucional, mas como a própria instituição desenvolve ações para diminuir ou neutralizar ameaças à sua existência. Portanto, ela permite uma avaliação dos mecanismos e condições para administrar o nível de legitimidade institucional. Num sentido mais afirmativo, a construção da legitimidade pode assinalar o processo de organização e reorganização dos arranjos institucionais manifestando graus diferenciados de permeabilidade a demandas específicas.

eleitorais, incentivos que inibem a inovação e facilitam a politização dos programas; dispersão das fontes de financiamento; fragmentação da tomada de decisão e escassa profissionalização (Bertranou, 2001).

¹⁰ Ver Carnoy, Martin. (1999).

¹¹ Alguns estudos de políticas públicas brasileiras que adotaram a categoria da seletividade estrutural das instituições políticas de Claus Offe podem ser encontrados em Seibel (1997) e Jacobi (1989).

Portanto, a legitimidade é um importante teste político para os governos e para o Estado na relação com suas demandas: “A legitimidade é o principal atributo do estado social, como consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam sua intervenção, pautado nos resultados” (Martins, 1996:143). Estes resultados da política institucional não precisam ser necessariamente correspondentes a preceitos legais. Mas, pelo caráter contraditório e dinâmico das instituições políticas, pode fazê-lo legitimamente invertendo totalmente sua ação, sujeitando tal política apenas ao consenso na base social (Offe, 1986:231).¹²

Desta forma, o estudo da legitimidade das instituições políticas e de suas crises - num sentido restrito (política setorial) ou sentido amplo (sistema político) -, pode ser um importante instrumento para explicar a origem, ruptura, e continuidade das instituições. É importante atentar, contudo, para a necessidade de um estudo verificando a existência de novas formas de legitimidade surgidas em decorrência das transformações recentes na estrutura estatal, na sociedade e na cultura em geral.

Embora interessantes estes aspectos sugeridos para a análise das instituições em contexto brasileiro possuem um caráter muito geral e por isso impreciso. Nas duas partes seguintes procuraremos aumentar a validade desta análise explorando as particularidades das instituições em suas vinculações com a problemática ambiental, e em seguida, a partir de uma destas vinculações, realizar uma primeira compreensão das relações entre as instituições e a degradação ambiental na realidade brasileira.

3. Instituições e Crise Ambiental

Podemos discutir as relações entre instituições e meio ambiente tentando responder a duas questões: a) qual o papel das instituições na crise ambiental previsto na sociologia ambiental norte-americana e na teoria da modernização reflexiva? b) qual o principal limite destas interpretações institucionais e suas repercussões para pensar a transformação das instituições relacionadas à crise ambiental?

Nesta parte do trabalho tentaremos apresentar elementos para as respostas a estas questões apresentando resumidamente os aspectos centrais de duas tendências na abordagem das relações entre as instituições sociais e a crise ambiental: a tendência identificada com as origens da sociologia

¹² Em relação ao problema das crises nas instituições públicas, é interessante a afirmação de Offe (1986:170) sobre as estratégias das instituições para “descarregar” o excesso de demandas que compromete sua legitimidade. Afirma que a crise das instituições políticas tende a se manifestar quando ocorre a expansão dos conflitos, resultantes da não concordância entre os objetivos formais das instituições e suas funções objetivas. Em resposta a esses conflitos, as instituições desenvolvem ações estratégicas a fim de reduzir preventivamente o aparecimento e os efeitos de conflitos. Essas respostas originam-se da combinação de estratégias derivadas de duas formas de defesa contra os conflitos: a redução da probabilidade da emergência de conflitos e a redução do impacto de suas manifestações.

ambiental norte-americana e que predominou nas décadas de 70 e 80, e a modernização reflexiva nas versões da modernização ecológica e da sociedade de risco, em vigor desde meados da década de 80. Após, apresentamos uma síntese e uma crítica das abordagens apresentadas no sentido de apresentar uma proposta de compreensão das relações entre as instituições políticas e a degradação ambiental.

3.1. Sociologia norte-americana

Esta tendência está representada principalmente nos trabalhos de W. R. Catton e R. E. Dunlap, e A. Schnaiberg. Embora tenham em comum o fato de privilegiarem uma avaliação materialista das inclinações das instituições para a degradação ambiental nas sociedades capitalistas modernas - contrapondo-se às abordagens da sociologia clássica que relegaram a um segundo plano os fatores ambientais na explicação da vida social -, estes autores, divergem quanto às concepções de processos institucionais que geram a degradação ambiental. Dunlap e Catton priorizam as instituições culturais, enquanto Schnaiberg, a função das relações capitalistas e na natureza das instituições estatais modernas (Buttel, 1997).

A crítica cultural de Catton e Dunlap dirige-se ao modo geral de comportamento da sociedade ocidental, indo da produção do conhecimento ao modo de produção e consumo. Segundo esta, a visão de mundo dominante no ocidente, ou paradigma, que permeia a totalidade das instituições sociais, leva à difusão de normas institucionais fundadas no crescimento, expansão e confiança no progresso material infinito. Contudo, o chamado Paradigma da Isenção Humana (*Human Exceptionalist Paradigm* - HEP), é insustentável ambientalmente, os padrões energéticos exigidos e o crescimento populacional extrapola a capacidade de renovação dos serviços ambientais. Desta forma, todas as sociedades estariam sujeitas a vulnerabilidade ambiental, particularmente com a exacerbação dos problemas ambientais globais.

Por outro lado, este paradigma está fortemente estabelecido na produção científica, daí ter se constituído uma tarefa particular fixar e consolidar o campo de estudo da sociologia ambiental contra a relutância da sociologia clássica, em particular na tradição Durkeimiana, de apenas explicar o fenômeno social através de outros "fatos sociais", além de superar a aversão aos determinismos biológico e geográfico (Dunlap, 1997). Assim, uma das preocupações presentes nos trabalhos de Catton e Dunlap, entre outros, era reorientar a teoria sociológica no sentido de comprovar a relevância dos fatores biofísicos na explicação das instituições e comportamentos humanos.

Nesta vertente da sociologia ambiental norte-americana, o reconhecimento das dimensões da crise ambiental contribuiriam para uma mudança de paradigma na direção de um Novo Paradigma Ecológico (*New Ecological Paradigm* - NEP), na sociedade e nas ciências para a rejeição da visão de mundo ocidental (Buttel, 1997:45).

Em síntese, os trabalhos dos pioneiros da sociologia ambiental desenvolveram-se em torno de três argumentos principais:

- a) Dar ênfase à documentação sobre a seriedade da crise ambiental;
- b) Teorizar sobre como e porque a dinâmica institucional regular das sociedades industriais inclina-se a envolver tendências intrínsecas ou necessárias de crise e de degradação ambiental;
- c) Apostar na reversão desta crise pela mobilização dos movimentos ambientais, vistos como uma resposta racional e necessária à crise ambiental; (Buttel,2000:32)

Allan Schnaiberg vai dedicar sua crítica às interações entre as instituições econômicas e políticas para descrever o processo de degradação ambiental implícito às sociedades capitalistas. De certa forma, Schnaiberg concentra-se na dinâmica mais particular destas instituições sociais, permitindo a percepção mais clara das engrenagens do que ele chama de “moinho da produção”. Ao contrário de Catton e Dunlap, abordagem de Schnaiberg tem uma maior interface com a sociologia tradicional, sobretudo, com as escolas marxistas e weberianas. Schnaiberg retoma conceitos como a função da acumulação e da legitimação e a crise fiscal endêmica do estado capitalista, a estrutura setorial competitiva e de monopólio da economia, bem como a tese malthusiana dos “limites para o crescimento” para enquadrar e compreender base institucional da crise ambiental. Assinala Buttel (2000:33) que:

“Schnaiberg argumentou que a crise ambiental é devida primeiramente à existência de uma tendência muito forte e ambientalmente destrutiva do ‘moinho da produção’. Por moinho da produção, Schnaiberg se refere ao caráter competitivo do capitalismo e ao imperativo para que os Estados subscrevam a acumulação privada, enquanto lidam com os deslocamentos sociais da acumulação privada e compelem políticas e práticas privadas e públicas a um crescimento exponencial, intensivo de capital, ambientalmente degradador.”

Uma poderosa e ampliada pressão institucional conduziria a uma expansão da degradação ambiental do nível local para o nível global, contando com o apoio estatal e o consentimento social. Uma decorrência disto é que a intensificação da globalização reforça os moinhos nacionais da produção. A coincidência de interesses sociais em torno da “máquina do crescimento” é retratada na idéia de coalizões do crescimento. Estas coalizões estão focadas sobre a expectativa de que cada um - estado, empresariado e cidadãos -, deseja direta ou indiretamente beneficiar-se do crescimento dos subsídios públicos para e investimentos privados em infra-estrutura, capital cívico, construção e atividades relacionadas que ajudam a trazer obras, empregos e pessoas para a localidade (Logan e Molotch, 1987 *apud* Buttel,1997). Schnaiberg também vê nos movimentos sociais o principal mecanismo para a reversão social da degradação ambiental.

As deficiências da literatura sociológica ambiental tradicional, apontadas por Buttel (2000), são de ter devotado mais atenção aos processos institucionais sobrepostos que levam à degradação ambiental

do que àqueles mais complexos de melhoria ambiental, e de ter superestimado a coerência dos movimentos ambientais e sua capacidade de influência na melhoria ambiental. A melhoria da crise ambiental dependia dos efeitos da mobilização dos movimentos ambientais sobre a ação estatal, o que só aconteceu em baixo grau. Pode-se deduzir disto que as instituições políticas são vistas como um ator central para reversão da crise ambiental, mas incapaz por si só de fazê-lo diante de seu nível de comprometimento com o paradigma social dominante.

3.2. Modernização Reflexiva

A segunda abordagem a ser apresentada é a da modernização reflexiva, em suas duas vertentes: a sociedade de risco e a modernização ecológica.

Apesar de certas divergências entre os sociólogos destas duas vertentes quanto a aplicação do conceito de modernização reflexiva, pelo menos duas premissas são compartilhadas pela maioria deles: escolhas humanas e institucionais não estão (sobre) determinadas estruturalmente (seja pelo capitalismo, seja pelo industrialismo, etc.); a modernização progressiva das sociedades pode solucionar os problemas ambientais (Buttel, 2000:36-7). Como veremos, contudo, a adesão às promessas da modernização reflexiva na reversão da crise ambiental, e logo, das instituições da modernidade simples, será maior ou menor, e mesmo, dual, na modernização ecológica e na sociedade de risco.

A modernização reflexiva refere-se a um novo momento histórico marcado pelo desvanecimento da modernidade industrial, originado e conduzido pelos “efeitos colaterais latentes” desenvolvidos e acumulados durante o processo de modernização autônoma das sociedades industriais ocidentais. Este novo momento inauguraria a *possibilidade* (grifo nosso) de uma (auto) destruição criadora das instituições da sociedade industrial (Beck, 1997:223).

A modernização ecológica, inspirada nas mudanças e repostas à crise ambiental no Norte da Europa, sobretudo, na Alemanha e Holanda, é a mais otimista das versões da modernização reflexiva quanto às possibilidades favoráveis de uma reforma ecológica das instituições da modernidade. A proposta geral desta corrente pode ser resumida na seguinte afirmação do sociólogo holandês Arthur P. J. Mol, um de seus mais expressivos representantes:

“sob condições de um capitalismo regulado pelo Estado e pela sociedade, tornado dominante desde a II Guerra Mundial, particularmente nos países da OCDE, as empresas capitalistas contemporâneas, têm provado até agora sua capacidade de se familiarizarem-se com os constrangimentos em uma certa medida, sem ficarem privadas das condições favoráveis à produção, a novos mercados ou à lucros crescentes. Em adição, a proteção e a reforma ambientais se comprovaram como um mercado lucrativo para a expansão da eco-indústria (...) Conseqüentemente, há razões para acreditar-se que - em termos econômicos - a incorporação da natureza como terceira força de produção (somado ao capital e ao

trabalho) no processo econômico capitalista tem se tornado uma proposição crescentemente exequível” (*apud* Buttel, 2000: 36).

De acordo com os seus principais autores a modernização ecológica é um conceito que descreve e prega a reforma ecológica articulando novos papéis para as instituições da tecnologia moderna, da economia de mercado e da intervenção estatal (Mol, 1997).

A ciência e tecnologia são as instituições centrais da reforma ecológica, elas são as principais instituições de uma economia ecologizada. Enquanto uma das principais causadoras da crise ambiental, a ciência e a tecnologia têm suas trajetórias alteradas, são redirecionadas para o desenvolvimento de processos produtivos e produtos ambientalmente mais saudáveis e que proporcionem a desmaterialização da produção, ou a desconexão entre fluxos materiais e fluxos econômicos.

A modernização ecológica enfatiza o aumento da importância da dinâmica da economia e do mercado na reforma ecológica e a função de inovadores, empreendedores e outros agentes econômicos como condutores sociais da reestruturação ecológica (em adição ao Estado e aos novos movimentos sociais).

Quanto às instituições políticas do Estado, a modernização ecológica propõe corrigir o papel do Estado e da política ambiental na perspectiva de uma certa modernização política ou de uma “governança reflexiva” (LeBlansch,1993 *apud* Mol,1997). Embora critique a intervenção estatal no processo produtivo, a modernização ecológica acredita que ele tenha um papel indispensável na gestão ambiental. Nesta nova postura, a função do Estado é alterada, de curativa e reativa à preventiva, da decisão política “fechada” à decisão participativa, do centralizado ao descentralizado, do “dirigismo” à orientação contextualizada. Outro ponto essencial desta corrente é a defesa da transferência do Estado para o mercado de tarefas, responsabilidades e incentivos para a reestruturação ambiental. Neste sentido, o papel de atores econômicos privados abarcaria a certificação de processos e produtos, auditorias ambientais, competição sobre a performance ambiental e criação de nichos de mercados.

Uma última característica preconizada pela modernização ecológica diz respeito aos movimentos sociais. Com a conversão para a reestruturação ambiental do Estado, da ciência e tecnologia e do mercado, os movimentos sociais deveriam abandonar seu papel de crítico externo ao desenvolvimento social e participar como críticos independentes do desenvolvimento almejado pela modernização ecológica. Sua maior contribuição estaria na habilidade e poder para gerar idéias alternativas e inovadoras, mobilizar consumidores e organizar o apoio ou a desaprovação a iniciativas públicas e privadas, cooperando com os atores comprometidos com a reforma ambiental (Mol, 1997: 141-42).

Mol acena com otimismo para as possibilidades da modernização ecológica em países que reunissem as características institucionais¹³ descritas. Segundo ele, este modelo é inadequado para países em desenvolvimento, uma vez que estes não possuem estas características institucionais. Mas, o fato delas serem amplamente adotadas em países da OCDE não produziria efeitos negativos sobre países em desenvolvimento, mas seriam neutras ou produziriam benefícios para reestruturação ecológica nestes países (2000: 278).

Partindo das premissas da modernidade reflexiva, muitas vezes confundindo-se com ela, a teoria da sociedade de risco foi lançada e desenvolvida, sobretudo pelo sociólogo alemão Ulrich Beck a partir de meados da década de 80, assinalando uma ruptura com a denominada modernidade simples.

Na modernidade simples triunfaram processos que vêm impondo determinadas formas de vida universalizadas e princípios sistêmicos de organização, evidenciados em três pressupostos: a) as condições de vida e o desenvolvimento das mesmas se organizam socialmente em classes; b) a decomposição da ordem tradicional acontece por processo revolucionário ou duradouro e paulatino (a sociedade moderna é precária porque negativa, revolucionária, e crítica; não tem sentido em si, só o impulso de autotransceder-se; opera por “subsistemas autônomos binariamente codificados”); c) estes subsistemas estão dominados por sua própria “legalidade”, o que implica dizer que a lei evolutiva da modernidade simples é poliforma, mas o processo de racionalização é pensado linear e unidimensionalmente no sentido da intensificação do desdobramento do sistema específico da racionalidade teológica, “o qual supõe: mais e distintas, “inteligentes”, “ecológicas” tecnologias e sistemas técnicos, novos mercados, *experts* e patentes” (Beck, 1997:239).

A modernização reflexiva - no sentido de um “reflexo” - indica um período em que os riscos e azares produzidos nas sociedades industriais - “modernidade simples” - conduzem ao questionamento das instituições centrais da sociedade (a ciência, a democracia parlamentar, a economia de mercado, o sistema legal). Desta forma, a radicalização da modernização industrial conduziria a uma autoneutralização e autotransformação dos fundamentos e coordenadas deste sistema, seus efeitos colaterais convertem-se em motor da história social. As instituições da modernidade, assentadas em responsabilidades, objetivos e interesses sólidos e estáveis (a crença prever tudo e o desejo de controlar o incontrolável), incapazes de responder as demandas tradicionais e a novas modalidades

¹³ Mais pontualmente, as características institucionais essenciais para os processo de reestruturação ecológica seriam segundo Mol (2000:269): a) um sistema político aberto e democrático; b) uma ampla consciência ecológica; c) ONGs ambientalistas bem organizadas, que tenham recursos para pressionar por uma reforma ambiental radical; d) um sistema detalhado de monitoramento, que gere dados ambientais públicos, suficientes e confiáveis; e) uma economia de mercado que domine os processos de produção e consumo; f) um Estado legítimo e intervencionista, com uma infra-estrutura sócio-ambiental avançada e diversificada; g) organizações de negócio e de mediação, que sejam capazes de representar produtores setoriais nas negociações; h) alguma experiência e tradição nos procedimentos de negociação política.

de questões e conflitos de riscos, enfrentam uma crise de confiança diante da autoameaça que passam a representar.

É neste cenário que a sociedade de risco vai assumindo uma forma particular. A sociologia tradicional, tanto na sua versão marxista como na funcionalista, segundo Beck, está comprometida em seus fundamentos com o consenso em torno da modernidade simples. A racionalidade teleológica da mudança social não considera as conseqüências não desejadas tais como riscos, perigos, individualização, globalização, “o que não é tido em conta passa a acumular-se favorecendo uma ruptura estrutural que separa a modernização industrial da segunda modernidade” (Beck, 1997:237).

O uso intensivo da ciência e tecnologia, animado pela industrialização e a racionalização, dará origem a riscos que fogem da capacidade de predição e controle destas, com implicações graves e generalizadas em termos econômicos, sociais e geográficos. Estes riscos seriam de alta gravidade para a saúde humana e para o meio ambiente, desconhecidos os seus efeitos em longo prazo e, em muitos casos, possivelmente irreversíveis quando e se descobertos. Tais riscos dizem respeito, de acordo com Beck, a riscos ecológicos, químicos, nucleares, genéticos, e mais recentemente incorporados, econômicos. Eles são “produzidos industrialmente, externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente” (Guivant, 2001: 95).

O reconhecimento público dos resultados inesperados da modernidade é um dos principais precipitadores da sociedade de risco. Se o “reflexo” indica o processo que leva ao questionamento das instituições da modernidade industrial pela percepção dos riscos criados e incontrolados, desencadeando a modernização reflexiva, a “reflexão” indica um processo mais centrado no ator. A reflexão na modernização reflexiva compreende: “a ‘libertação’ dos atores em relação às classes sociais e outras categorias socioestruturais, a conseqüente construção de novas identidades e papéis, e a formação de novos movimentos sociais em torno de novas identidades e preocupações sobre os riscos” (Buttel,2000:35).

Na sociedade industrial as instituições/estruturas seriam reproduzidas pelos atores, ao passo que na sociedade de risco essas estruturas perdem seus pressupostos e passariam a ser transformadas pelos atores, se movendo e dando origem ao que Beck chama de “subpolítica”. A subpolítica, as práticas da política cotidiana de atores caracterizados pela individualização dos interesses e conflitos, passaria a coexistir com as instituições políticas convencionais, que tendem a se enfraquecer cada vez mais a medida que suas coordenadas (esquerda-direita) perdem utilidade. Beck descreve as instituições da modernidade, em especial as políticas, como obsoletas, “vazios institucionais”, mas que duram mais que sua utilidade:

“qualquer um que exclua o conceito de uma ‘morte institucional’ se esquece de que estamos lidando com isso em toda parte, nesta época de mudança social radical: instituições zumbis que têm estado clinicamente mortas durante um longo tempo, mas não são capazes de morrer (1997:54).

É em resposta a emergência deste vazio político das instituições que ocorreria o renascimento não institucional da política, ou a reinvenção do político. Grupos autônomos, livres de vinculações com os interesses econômicos e militares, passariam a questionar em espaços públicos peritos e avaliações de riscos apresentados. Nas condições da sociedade reflexiva, a maior abertura para a participação dos atores sociais na reforma e funcionamento destas instituições conduziria a uma “tecnologia autônoma”, alcançada graças a um “processo decisório aberto e democrático acerca de suas aplicações e usos.” Um política criativa e autocriativa que projeta e cria novos conteúdos, formas e coalizões dentro e fora do sistema político convencional. Isto aponta para a criação de governos e instituições abertas, transparentes que informem o público e alertem as indústrias, não visando banir os riscos, mas a decisão democrática sobre os riscos que as sociedades desejam enfrentar (Guivant, 2001:103).

A título de síntese, algumas afirmações gerais podem ser levantadas sobre as semelhanças e as diferenças entre as abordagens esboçadas, especificamente, sobre o papel das instituições da modernidade na crise ambiental.

Todas atribuem às instituições da modernidade, ou às *regras jogo* nela forjadas e modeladas, a origem, manutenção e agravamento da crise ambiental contemporânea, com duas conseqüências compartilhadas por quase todas as abordagens: a) a reversão de tal crise implica necessariamente na transformação destas instituições; b) a transformação desejada não poderá surgir exclusivamente das forças internas deste aparato institucional, portanto, atores sociais, cidadãos, novos movimentos sociais exerceriam um papel fundamental no desencadeamento da transformação deste aparato.

Se por um lado têm em comum o fato de dirigirem suas críticas às instituições da modernidade, as abordagens divergem quanto a denominação e a proeminência das instituições responsáveis pela degradação ambiental.

Com exceção de Schnaiberg e seu moinho da produção, todos os demais evitam dar uma centralidade ao capitalismo industrial e ao Estado, seja o Paradigma Social Dominante de Catton e Dunlap que priorizam, generalizadamente, as instituições culturais, seja as versões da modernização reflexiva de Beck, sociedade civil e Estado (Lasch,1997), e de Mol, que se detém na ciência e tecnologia e no mercado. Essencialmente, pela tentativa de criar um novo campo de conhecimento realizando a síntese entre os campos social e biofísico, e/ou por associar as teorias da sociologia clássica aos equívocos ou desvios da modernidade. Já no caso da modernização ecológica, as razões

parecem fundar-se na crença no determinismo/otimismo tecnológico e na capacidade de renovação das instituições da economia de mercado capitalista global. Schnaiberg neste sentido vai além das demais abordagens na demonstração dos conflitos e contradições políticos, econômicos e ambientais inerentes às sociedades capitalistas, mas simplifica sua leitura da crise ambiental ao não considerar a diversidade cultural na compreensão desta crise.

Outra diferença a se assinalar é justamente a que diz respeito à resposta ao questionamento se as instituições econômicas e políticas fundadas no crescimento são a origem ou solução para os problemas ambientais. Responder esta questão é tratar também das possíveis transformações necessárias para o encaminhamento da crise ambiental. Como se demonstrou, ao contrário das demais, a modernização ecológica assume uma posição mais flexível e otimista: o crescimento econômico, causa da crise ecológica, sujeito a uma reforma ecológica poderia representar uma solução viável, mesmo que temporal, social e espacialmente restritas, à degradação ambiental.

Tudo indica que a instauração de um novo paradigma ecológico ou da individualização reflexiva e do poder de oposição não-institucional da subpolítica exigiria uma radical transformação do sistema institucional, tornando-se profundamente subversivas dos sistemas abstratos centrais (Giddens, 1997:112).

A teoria sociológica ambiental norte-americana deu pouca atenção aos processos de melhoramentos ambientais e desenvolveu uma visão reducionista do papel das instituições políticas (em termos de benigna ou maligna para a reversão da crise ambiental) (Buttel, 2000). Por outro lado, ao tentar remediar estes limites, as teorias derivadas da “modernização reflexiva” avançaram no campo da compreensão teórica e estratégica práticas para o melhoramento ambiental; deixando, contudo a mostra seus maiores limites e fonte de críticas, como veremos adiante.

A literatura que trata da modernização reflexiva costuma contrastar o otimismo da modernização ecológica ao pessimismo e fatalismo da sociedade de risco de Beck e, num certo sentido, de Giddens. Este pessimismo contrasta não só com outras teorias, mas com as próprias previsões de Beck, assinalando sua dualidade. Tal pessimismo é atribuído aos impressionantes e ameaçadores riscos da moderna tecnologia, à dominação dos *experts* e à dependência em relação aos sistemas *experts*. Aqui e ali, os desafios - conflitos políticos - a serem enfrentados por uma subpolítica na sociedade de risco são mencionados na obra de Beck, se bem que raramente aprofundados. O que podemos chamar de brechas de pessimismo (ou realismo?) quanto às chances de reversão ou controle democrático dos riscos ambientais defendidas por Beck, podem ser exemplificadas nas seguintes passagens.

Como afirma Beck reiteradamente, a modernização reflexiva não é uma época portadora de promessa, desejo, um paraíso onde os infortúnios diluem-se, mas um diagnóstico. As instituições da

sociedade industrial passam ser marcos abertos à decisão, criatividade e ação dos indivíduos, no entanto, com ela surgem novas histerias e reflexos de derrota, enclausuramentos nas velhas disposições (1997:254). Outro exemplo é de como os conflitos tendem a ser resolvidos nas instituições da sociedade de risco. Trata-se do que Beck entende por uma “irresponsabilidade organizada” do sistema institucional:

“a coalizão das empresas, dos políticos e dos especialistas, que criam os perigos da sociedade contemporânea, constrói um conjunto de discursos de isenção de tal responsabilidade. Assim fazendo, transformam os “perigos” que eles próprios criaram em perigos de “riscos” do tipo, por assim dizer, que fumantes e jogadores assumem” (Lasch,1997:239).

Antes do pessimismo¹⁴, que, de resto, não é um problema teórico, mas tende a ser uma consequência dele ou de preferências pessoais *a priori*, importa assinalar alguns problemas do diagnóstico da sociedade de risco. Grosso modo, estes problemas podem ser estendidos às abordagens da modernização reflexiva e do Novo Paradigma Ecológico de Catton e Dunlap.

A análise das abordagens proposta acima comporta ainda a apresentação de alguns comentários críticos realizados por vários autores, os quais, ainda que não tencionemos esgotar, devem ser feitos como forma de contribuir para uma noção da dimensão do debate sobre instituições e crise ambiental. Esta apresentação se concentrará antes de tudo na crítica direta ou indireta feita por vários autores da negligência da teoria da modernização reflexiva em tratar das relações entre o político e o econômico (Goldblatt 1996, Lasch 1997, Hannigan 1997, Leroy e Browsers 1998, Buttel 2000, Guivant 2001). De alguma forma, esta falta pode ser atribuída a pouca atenção dada a lógica geral de funcionamento da sociedade capitalista, em parte, devido ao colapso do socialismo real e ao obscurecimento das teorias neo-marxistas com o impacto do neoliberalismo sobre a academia nas décadas de 80 e 90.¹⁵ As relações entre o político e o econômico podem ser vistas como diretamente relacionadas às desigualdades políticas, sociais e econômicas e seus efeitos sobre a forma de conceber e transformar as instituições em diversos níveis.

Como descartar o capitalismo como elemento organizador da vida social, num momento em que a sua lógica subjuga todas as demais, das humanas às naturais, e seus arautos e protagonistas já se assumem, e tomam a forma quase de fato, de um império global? A ausência da análise aprofundada

¹⁴ Isto apenas confirma a realidade atual, e o quão longe estamos do encaminhamento da problemática ambiental, retratada, mais recentemente, no andamento das negociações sobre o aquecimento global e outras manifestações da crise ambiental.

¹⁵ Não se trata de tomar partido de um marxismo ortodoxo ou mesmo de concordar inteiramente com a abordagem de Schnaiberg, mas de não descartar as explicações teóricas relevantes de uma tradição preocupada com a origem e manutenção de contradições que produzem as desigualdades em diversas dimensões da vida social e nas escalas local, nacional e global. Além disso, já se encontram disponíveis importantes trabalhos que procuram relacionar tais desigualdades ao processo de degradação ambiental.

da desigualdade social, política e econômica num momento em que a lógica das instituições econômicas penetra como se fosse água ou um gás nos mais recônditos espaços da existência humana e do mundo natural parece uma provocação. Uma questão presente a todo o momento na leitura da sociologia ambiental esboçada é como e quem vem ganhando e quem vem perdendo na modernização industrial, e qual a possibilidade das contradições e assimetrias econômicas, sociais, políticas e ambientais acumuladas nos últimos 200 anos poderem, neste momento, ser equacionadas pela “reinvenção da política”?

Não há dúvida de que os problemas ambientais representam problemas reais para o sistema capitalista. Isto pode ser revelado no a) caráter “antieconômico” que estes problemas podem assumir inviabilizando, mesmo que temporariamente, os fluxos de produção, distribuição e consumo (Daly, 1997), b) em seu potencial para desencadear conflitos políticos de grandes proporções, ou mesmo c) fugindo ao controle dos mecanismos de mercado e das intervenções científico-administrativas e de seus ideólogos, desastres com conseqüências globais irreversíveis, confirmando assim o caráter de riscos de grandes conseqüências dos problemas ambientais.

Giddens, e isto também vale para Beck, embora considerem a vigência do capitalismo e até a sua superioridade social de suas instituições¹⁶, não fazem uma demonstração sistemática das conexões entre a política sob o capitalismo e a evolução da degradação ambiental (Goldblatt, 1996). Leroy e Browsers (1998) vão afirmar, inclusive, que tanto a teoria de sociedade de risco quanto à modernização ecológica são, curiosamente, apolíticas.

Contudo, não se pode subestimar o poderoso poder inércia deste sistema institucional, seus condicionamentos estruturais, sua capacidade de diferenciação e de autoregeneração, seus mecanismos seletivos, aspectos pouco abordados e aprofundados nas teorias aqui apresentadas. Não podemos subestimar a capacidade de autoreprodução do sistema institucional forjado na modernidade, que até que se prove ao contrário ainda vem dando as cartas do jogo, ou pelo menos tem ascendência na definição e redefinição das possíveis regras do jogo.

¹⁶ Giddens aponta como as quatro dimensões institucionais básicas da modernidade: o capitalismo (acumulação de capital do contexto de trabalho e mercado de produtos competitivos), o industrialismo (transformação da natureza: desenvolvimento do “ambiente criado”); o poder militar (controle dos meios de violência no contexto da industrialização da guerra); e a Vigilância (controle da informação e supervisão social) (1991:64-65). O autor descreve as sociedades capitalistas tomando como base quatro características: a) uma natureza fortemente competitiva e expansionistas exigindo uma inovação tecnológica constante e difusa; b) a economia é razoavelmente distinta e isolada das outras instituições, com considerável influência sobre elas; c) a insulação da economia e do estado se fundamenta sobre a preeminência da propriedade privada dos meios de produção; d) a autonomia do estado é condicionada pela sua dependência da acumulação do capital, sobre a qual tem pouco controle (1991:62).

Parece não ser absurdo pensar que o difícil relacionamento entre a sociologia clássica - em especial, o marxismo -, e a sociologia ambiental tenha como causas não só problemas teórico-epistemológicos e acadêmicos-institucionais, mas também preocupações em não macular politicamente a capacidade de mobilização das alternativas com a crítica radical das contradições sociais, reascendendo a quase clássica suspeita do efeito “melancia” (verde por fora e vermelho por dentro). Neste caso, também, a tensão entre os interesses sociais atravessa e manifesta-se na elaboração teórica analítica e normativa da degradação ambiental. O eufórico triunfalismo da modernização ecológica de Mol é um bom exemplo disso. O seu otimismo na modernização ecológica é proporcional a aversão às alternativas “que levem para além da ordem mundial global moderna”. Quando rebate as críticas de autores neo-marxistas, segundo as quais a gestão ambiental é uma forma de “neocolonialismo” diante das assimetrias na apropriação dos recursos naturais entre os países ricos e pobres, Mol não nega a existência das mesmas, como também, não se propõe a resolvê-las (2000:272-3). Como parte da premissa de uma abordagem consensual, participativa e colaborativa para a solução do problema ambiental, o conflito político é uma não-questão para a modernização ecológica (Leroy e Blowers, 1998:8).

Alguns estudos têm dado importante ajuda para a compreensão das relações entre as instituições políticas e econômicas e a crise ambiental, como é o caso de Hay (1994), Dryzek (1992), Benton (1994), Goldblatt (1996). Para este último, por exemplo, uma avaliação mais sistemática de como a política nas sociedades capitalistas está relacionada com a degradação ambiental deve incluir a relação entre capitalismo e políticas democráticas e as implicações das políticas eleitorais e representativas para o processo de degradação ambiental. Mais pontualmente, isto diz respeito às seguintes questões: a) o controle sobre o território; b) a regulação ou não da propriedade e dos mercados; c) o controle político das externalidades; d) o controle político das diretrizes econômicas, particularmente a gestão do crescimento econômico (1996: 44).

Aqui, parece igualmente válida a contribuição elucidadora de Benton quando descreve o papel do determinismo tecnológico atualmente, um dos motores das mudanças culturais e econômicas das sociedades contemporâneas e de seus riscos. A aparência da ciência e tecnologia como áreas autônomas nestas sociedades se dá porque as concentrações de poder econômico e político impedem um debate público ou processo decisório coletivo sobre estas questões. As medidas para mitigar a degradação ambiental podem existir, mas elas não podem contemplar linhas qualitativamente diferentes de mudanças econômicas e sócio-culturais. Daí que a “gestão ambiental” branda pode ser vista como uma estratégia global para assegurar e regular a sustentabilidade de longo prazo de um conjunto particular da cultura humana e seus interesses políticos e econômicos dominantes (1994:36-37).

As anotações acima buscaram criar a imagem, mesmo que demasiadamente geral, das instituições - em especial, das econômicas e das políticas - como espaços onde se materializam e se operam as

tensões crescentes em torno das diferenças sócio-ambientais dentro dos países e entre eles, bem como suas repercussões sobre as origens e as propostas de reversão das ameaças da sociedade de risco. Assim, tal leitura também deve ser útil para refletir sobre propostas como a da “subpolítica” de Beck.

O desprezo dos efeitos das desigualdades sociais seja na concepção e mudança das instituições, seja entre os não-*experts*, seja na relação entre estes e as instituições têm rendido a proposta da subpolítica de Beck críticas de “fé ingênua” e “proposta irrealista”. Em meio a um discurso dual, tende a prevalecer na subpolítica a idéia de que com a modernização reflexiva as instituições partiriam do “zero” num percurso linear em direção a uma sociedade reflexiva (Leroy e Blowers, 1998). Como também revela Guivant (2001:7) em sua análise dos trabalhos recentes de Beck, as soluções propostas em termos da subpolítica, “permanecem num plano de alta generalidade e, portanto, mais parecem próximas de uma utopia do que uma viável reinvenção da política.”

Para Leroy e Browers (1998) a teoria da sociedade de risco negligencia o significado da desigualdade como um constrangimento para a mudança. Isto se evidencia no fato dela tratar quase exclusivamente de riscos de alta conseqüência; desprezar aspectos distributivos dos riscos, insistindo que os riscos ambientais são “democráticos”; considerar os grupos de não-*experts* como homogêneos, negligenciando a diferente distribuição do conhecimento, da capacidade de aprender, considerando apenas a capacidade da ação reflexiva.

De fato, a descrição do determinismo tecnológico de Benton e as avaliações do desempenho dos movimentos sociais sugerem nas condições assumidas até aqui que é a mais provável que esses atores da subpolítica sejam institucionalizados - resultado de sua normatização e disciplinamento quando incorporados no sistema de processo decisório. As possibilidades de participação nos processos abertos pela crise de confiança e esvaziamento das instituições nas últimas décadas têm sido aproveitadas, e não poderia ser diferente, conforme a configuração das assimetrias presentes nas relações sociais de uma sociedade capitalista. Embora vivamos em um contexto particular de enfraquecimento do estado-nação e de globalização, não podemos desconsiderar os mecanismos de seletividade estrutural presente nas instituições políticas nacionais e locais, cuja boa parte da capacidade política legítima anterior, deslocou-se para as forças “independentes” e incontroláveis da ciência e da tecnologia regidas pelas coordenadas da economia capitalista em escala global. Portanto, se é verdade que a crise institucional prevista na modernização reflexiva é um fato largamente comprovável, também o é o fato de que esta crise não se dá de forma linear sobre o sistema institucional constituído na modernidade, mas vem se observando uma nova rodada de transformações de grande escopo onde as instituições do mercado são elevadas ao primeiro escalão na definição das premissas do ordenamento sócio-cultural; como disse Santos (1995), assistimos a naturalização da economia.

Os comentários até aqui apresentados procuraram clarear os percursos da análise institucional presentes nas abordagens da sociologia ambiental norte-americana e da modernização reflexiva. Como se viu estas abordagens identificam a causa da crise ambiental no sistema institucional forjado no ocidente, preconizando a sua transformação como condição necessária para o enfrentamento da degradação ambiental. Reconhecendo como principais elementos deste sistema institucional a cultura, a ciência e tecnologia, o estado moderno, a economia capitalista, a industrialização, estas abordagens dão ênfase explicativa diferenciadas para a crise ambiental. Assim, a sociologia ambiental norte-americana de Catton e Dunlap detêm-se no sistema cultural, Schnaiberg nas relações entre estado e economia capitalistas, e na modernização reflexiva, Beck e sua sociedade de risco enfatizam o papel da ciência e tecnologia, do Estado e da sociedade civil, enquanto a modernização ecológica de Mol, a ciência e tecnologia e a economia de mercado.

Contudo, todas estas abordagens - com exceção da de Schnaiberg - dão pouca atenção às relações de poder entre os sistemas político e econômico e a desigualdade social decorrente destas relações, com sérias implicações para a interpretação e transformação das instituições vigentes.

As instituições não só representam as regras do jogo social, mas são definidas e redefinidas socialmente numa tensa correlação de forças sociais contraditórias. As instituições, portanto, trazem materializadas em seus estatutos e operações tais premissas contraditórias que, no caso da sociedade capitalista, tendem a autoreproduzir-se dinamicamente e assim reproduzir as desigualdades inerentes que se acumulam e expandem-se, como assinala a sociedade de riscos.

Uma melhor compreensão da dinâmica institucional nas sociedades capitalistas e de sua transformação, como se sugeriu, necessita dar maior importância às imbricações entre as instituições políticas e econômicas, suas interdependências, e afinidades com a degradação ambiental. A maior atenção à constituição das relações de poder social remete a necessidade de aproximação com as teorias da sociologia tradicional, o que já vem sendo previsto na literatura (Buttel,2000).

Estas afirmações vêm ao encontro de várias sugestões sobre a necessidade de futuras pesquisas na sociologia ambiental que enfatizem a incorporação mais explícita das relações de poder, do poder social e política ambiental global (Hannigan, 1997), as contradições das práticas estatais quando se trata da qualidade ambiental (Buttel 2000), entre outros. Adicionalmente, é necessário um maior número de pesquisas sobre a produção e gestão dos riscos em contextos institucionais de países em desenvolvimento como o Brasil, onde vigoram: a instabilidade do aparato institucional formal, contrastando com a existência de fortes instituições informais excludentes - tal qual o patrimonialismo e o clientelismo; os elevados índices de desigualdade de renda, social, educacional, entre outros. Contextos estes, que se tornaram mais complexos com advento da globalização econômica e da pulverização de uma nova ordem de riscos como assinala Beck.

Seguindo nesta perspectiva, os ganhos podem ir além do campo analítico se considerarmos que a demonstração das desigualdades e os conflitos sociais, econômicos, políticos e ambientais vigentes nas atuais sociedades e de suas íntimas relações com as causas, conseqüências e perpetuação da degradação ambiental, podem conduzir a uma reflexividade mais completa e, assim, desencadear uma força criativa para a mudança social. Para isto, é necessário dizer, as contribuições tanto da sociologia norte-americana como as da modernização reflexiva, não podem ser totalmente abandonadas. Elas trazem importantes e inovadores elementos compreensivos da sociedade contemporânea, sobretudo a crítica da sociedade de risco de Beck.

4. Instituições Políticas e Riscos Ambientais: algumas considerações sobre as relações entre riscos e política ambiental no Brasil

A disseminação da teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck a partir de meados da década de 80, no rastro do período intitulado por este e outros autores de modernização reflexiva, tem provocado inúmeros debates¹⁷ sobre a validade e o alcance desta teoria. Embora em menor grau, isto também é verdade para as implicações da sociedade de risco para a compreensão e mudança social da realidade de países em desenvolvimento ou do “terceiro mundo”. Neste item procuramos apresentar algumas considerações sobre essas implicações, tomando como eixo central de análise as relações e o papel das instituições políticas brasileiras - principalmente, agências ambientais - na produção e gestão de riscos ambientais. Com isto, não teremos uma avaliação definitiva sobre a validade da sociedade de risco enquanto paradigma de mudança social para países em desenvolvimento, mas, sobretudo, a exposição de elementos constitutivos dessa avaliação que dizem respeito ao papel político específico das instituições na dinâmica da política ambiental diante dos riscos.

O estudo das instituições em contextos específicos nos parece de grande importância para a análise da construção e acomodação das situações riscos e perigos em arranjos institucionais histórico e culturalmente determinados. De certa forma, é a isso que Beck se refere quando relaciona as implicações políticas da pesquisa científica com a tarefa de levar "luz às rotinas e aos rituais de ocultamento dos riscos da civilização minimizados institucionalmente e mediados cientificamente" (1992:91).

4.1. A Sociedade de Risco

Com a sociedade de risco Beck pretende apresentar um novo estágio das sociedades modernas, cujas novas e determinantes coordenadas desta transformação assentam-se nos próprios problemas criados na evolução destas sociedades. Estes problemas são reconhecidos em perigos e riscos derivados da intensa aplicação da ciência e tecnologia no controle das relações sociais e da natureza

¹⁷ Ver, entre outros, Gouldblatt (1996), Guivant (2000 e 2001), Giddens (1991,1996 e 1997), Mol (2000).

durante a modernidade simples. Será chamada atenção para dois pontos a respeito da teoria da sociedade de risco, os quais nortearão a discussão das partes subsequentes deste trabalho. Estes dois pontos compreendem o papel das instituições na produção dos riscos e, em consequência, como estes riscos influenciam o funcionamento das instituições.

-

A idéia de sociedade de risco está diretamente relacionada a teoria de modernização reflexiva, podendo-se entender a segunda como a uma consequência da segunda. A modernização reflexiva - no sentido de um "reflexo" - indica um período em que os riscos e azares produzidos nas sociedades industriais - "modernidade simples" - conduzem ao questionamento das instituições centrais da sociedade (a ciência, a democracia parlamentar, a economia de mercado, o sistema legal). A modernidade vem liberando os riscos e auto-ameaças em boa parte irreversíveis em uma medida até então desconhecida, a produção social de riqueza é substituída pela produção social de riscos. A lógica de distribuição de bens, vinculada à estrutura de classes da modernidade simples, perderia importância diante da lógica de distribuição de riscos e prejuízos, esta muito mais "democrática".

A radicalização da modernização industrial conduziria a uma autoneutralização e autotransformação dos fundamentos e coordenadas deste sistema, seus efeitos colaterais convertem-se em motor da história social. As instituições da modernidade, assentadas em responsabilidades, objetivos e interesses sólidos e estáveis (a crença prever tudo e o desejo de controlar o incontrolável), incapazes de responder as demandas tradicionais e a novas modalidades de questões e conflitos de riscos, enfrentam uma crise de confiança diante da autoameaça que passam a representar. A incerteza e a ambivalência aparecem como princípio geral organizador das relações e sociais.

O caráter globalizante dos riscos remete ao problema de que seus efeitos sobre os afetados não estão necessariamente vinculados ao local de origem, mas que a globalidade de sua ameaça também revela sua face na criação de novas e o aprofundamento de tradicionais desigualdade internacionais. Novas desigualdades internacionais são produzidas pela força de atração entre riscos extremos e pobreza extrema. A ameaça visível da miséria e da fome tende a neutralizar a ameaça invisível da intoxicação. Paradoxalmente, o combate à miséria é o argumento central de uma engenharia de legitimação movida por governos e empresas multinacionais para aprofundar os riscos, entre outras formas, através da transferência de atividades poluidoras para o terceiro mundo (Beck, 1992: 41- 49).

Neste caso, a relação entre percepção e produção dos riscos é especialmente relevante. A consciência do risco e o compromisso com seu enfrentamento dependem do nível material, da informação e formação das pessoas. A desigual divisão da riqueza pode justificar e obscurecer a produção de riscos pela prioridade absoluta ao crescimento econômico, por isso é necessário distinguir entre a atenção cultural e política e a difusão real dos riscos.

"A ignorância dos riscos não perceptíveis, que encontra sua justificação (...) na supressão da miséria palpável, é o terreno cultural e político no qual florescem, crescem e prosperam os riscos e as ameaças. [...] A evidência da miséria impede a percepção dos riscos; mas só sua percepção, não sua realidade nem seu efeito: os riscos negados crescem bastante e rápido" (Beck, 1992: 51).

Através de cinco teses, Beck (1992:28) descreve a arquitetura social e a dinâmica política das auto-ameaças civilizatórias presentes na sociedade de risco. São elas:

- 1) Os riscos são percebidos a longo prazo, seus danos são sistemáticos e irreversíveis, são invisíveis e se baseiam em interpretações causais (científica e anti-científica), portanto, abertas aos processos sociais de definição. Desta forma podem ser ampliados, reduzidos e transformados;
- 2) Com a distribuição e incremento dos riscos surgem situações sociais de perigo. Embora alguns riscos sigam a desigualdade de classe, eles possuem uma lógica diferente. Um "*efeito bumerang*" faz com que mais cedo ou mais tarde os produtores ou beneficiados com os riscos também sejam atingidos;
- 3) A lógica do risco não rompe com a lógica de desenvolvimento capitalista, senão a eleva a um novo nível. O caráter autorreferencial da economia moderna transforma os riscos ambientais em um novo tipo de "*big business*";
- 4) Ao assumir uma dimensão civilizatória, os riscos relativizam a importância da riqueza, sendo tributário, na medida que cresce a sua consciência e das situações de perigo, de um potencial político;
- 5) Os riscos reconhecidos socialmente têm um conteúdo político explosivo. Assiste-se a politização da ciência, a opinião pública e a política passam a influenciar no âmbito íntimo do sistema institucional (empresas e governos). Passa a ocorrer uma disputa pública sobre a definição dos riscos: "não só as conseqüências para a saúde humana e natureza, senão os efeitos secundários sociais, econômicos e políticos destes efeitos secundários: surgem impulsos pequenos e grandes: o potencial político das catástrofes". Este potencial político pode levar a reorganização do poder e das competências (1992:30).

O segundo ponto a ser destacado diz respeito a como as instituições lidam com os riscos. Por um lado, Beck vai afirmar que a interdependência sistêmica das atuais sociedades com um elevado grau de integração funcional implica na ausência de causas e responsabilidades isoladas, portanto, os riscos quase sempre se apresentam relacionados a cadeias complexas que indicam antes uma cumplicidade e uma irresponsabilidade geral. Por outro, o sociólogo alemão procura precisar mais como esta condição é mantida na sociedade de risco, procurando demonstrar como se organiza a trama da "gestão" política e intervenções cosméticas ou reais para garantir a segurança dessa sociedade.

Enquanto crescem os riscos, não fica claro o tipo de política e instituições políticas necessárias para enfrentá-los, o que se observa como regra geral é um vazio político: surge "um abismo, um vazio de competências e de institucionalidades políticas" (Beck, 1992: 54).

Evidentemente, isso não acontece ao acaso, nem é um desvio de percurso que inspira uma busca real de alternativas, mas a manifestação de um problema mais sério. Admitir certos erros hoje na ciência e na economia equivale ao desencadeamento de uma catástrofe política (ou econômica), e por isso é fundamental impedi-lo. Isto exige do sistema institucional a necessidade de exercer um domínio sintomático e simbólico dos riscos - o marco "cosmético" do risco. Este processo, que tende a aprofundar os riscos, não é apenas um estorvo negado e esquecido, mas a produção de risco no capitalismo desenvolvido é "uma forma normal de um sistema imanente que revoluciona as necessidades", ele "produz sistematicamente sua própria ameaça e sua própria debilidade estrutural através da potencialização e da exploração econômica dos riscos" (Beck, 1992:64). Frente à riqueza "os perigos são um produto adicional de uma superabundância que se deve impedir. Há que suprimi-los ou negá-los, há que reinterpreta-los. Assim, à lógica positiva da apropriação se contrapõe uma lógica negativa do eliminar, do evitar, do negar, do reinterpretar" (Beck, 1992:33).

Um conceito central para compreender como Beck entende a forma das instituições "gerirem" os riscos é o de irresponsabilidade organizada. A irresponsabilidade organizada denota "um encadeamento de mecanismos culturais e institucionais pelos quais as elites políticas e econômicas encobrem efetivamente as origens e conseqüências dos riscos e dos perigos catastróficos da recente industrialização. Ao fazê-lo, essas elites limitam, desviam, controlam os protestos que estes riscos provocam. Como já se disse, este processo envolve uma luta para fazer valer determinadas definições, travam-se relações de definição a todo o momento. Relações de definição "são as leis, instituições e capacidades que estruturam a identificação e avaliação dos problemas e riscos ecológicos; são a matriz legal, epistemológicas e cultural segundo a qual se conduz a política de ambiente" (Goldblatt, 1996: 241).

Ainda, fórmulas explicativas dos riscos, como diz Beck (1992:48), não ficam em pé por si só. Relações públicas ("carpinteiros de argumentações") de grupos científicos, empresariais, governos ficam na linha de tiro da crítica pública. Nesta luta de definições para obscurecer ou revelar os riscos¹⁸ o acesso à mídia se torna decisivo.

¹⁸ Beck comenta sobre os obstáculos ao reconhecimento dos riscos da modernização: "Aqui, não são decisivas (ou não só) as conseqüências para a saúde, para a vida das plantas, dos animais, e dos seres humanos, senão *os efeitos secundários sociais, econômicos e políticos dos efeitos secundários*: demolição de mercados, desvalorização do capital, expropriação furtiva, novas responsabilidades, deslocamento de mercados, obrigações políticas, controle das decisões empresariais, reconhecimento de pretensões de indenização, custos gigantescos, processos judiciais " (1992:86).

Em grande grau, a operação destes mecanismos fundamenta o pessimismo de Beck com relação às possibilidades do sistema institucional instaurado na modernidade industrial reverter a situação de risco por ele criada e fomentada. Desta forma, o autor aposta na democratização no controle das informações sobre os riscos pelos afetados, por meio da subpolítica e seu potencial para questionar as crescentemente deslegitimadas instituições da modernidade e criar novas formas de fazer política. Uma autocrítica social às estruturas que produzem e legitimam disfuncionalidades e irracionalidades que ameaçam a vida seria possível pelas alternativas profissionais de autocontrole e autolimitação que se põem em marcha e se propagam nos contextos de ação. As instituições abririam politicamente seus fundamentos a legitimidade conferida pelos indivíduos e suas coalizões (Beck, 1996:221).

Contudo, este não é o único percurso político possível, e talvez, o menos provável em condições de escassez material. Como os riscos e perigos dependem do "saber", eles surgem, aumentam, diminuem, desaparecem de acordo com a sua interpretação. Ao contrário da fome, que não pode ser saciada negando-a, é mais fácil fugir e desviar-se interpretativamente das inseguranças e medos. Ameaças e perigos neste caso passam a ser objeto do pensamento e ação "transladados", os conflitos sociais transladados, ou como Beck também denomina, da "sociedade cabeça de turco". Aqui, o crescimento do perigo e a inatividade política na sociedade de risco levam a uma tendência imanente a que se interprete que quem provoca a inquietude não é a ameaça, mas quem a manifesta.

"A incompreensibilidade e a desesperança ante a ameaça favorecem com o seu crescimento reações e correntes políticas radicais e fanáticos que convertem os estereótipos sociais e os grupos afetados por elas em "pararaios" palpáveis para ameaças invisíveis e ocultas da atuação direta" (Beck, 1992:84).

Outro cenário complementar a este, e igualmente antidemocrático, é a tendência das sociedades de risco a um totalitarismo "legítimo" na defesa contra os perigos. Crises ambientais e o agravamento do quadro ecológico dentro e aprofundado pelo sistema institucional atual reforçam intervenções comuns a um panorama de autoritarismo burocrático-científico (tecnocracia ambiental), o que ademais, vem constituindo um novo desafio à democracia.

4.2. Dinâmica das Instituições Brasileiras: explorando o terreno político e cultural da produção e gestão dos riscos

Esta análise da dinâmica das instituições se deterá na apresentação de traços relevantes da cultura política nacional, uma vez que traços fornecem importantes pistas sobre os parâmetros delimitadores das possibilidades de compreensão e politização dos riscos. A cultura política é tomada aqui como um importante elemento para se tentar desconstruir (Hannigan, 1996) e compreender a formação da percepção das condições que contribuem para a crise ambiental em uma determinada sociedade.

Cada sociedade é marcada por uma cultura política dominante. É a construção social particular em cada sociedade do que conta como “político”, “é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma forma que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais”, e “sociais”) (Cultura Política (...), 2000:25-6). Na América Latina formou-se historicamente uma cultura política híbrida e contraditória. Princípios de origem europeia e norte-americana como o universalismo, racionalismo e individualismo vão sendo incorporados a cultura nacional como respostas a injunções exógenas, sem mudar sua feição concreta. Assim, estes princípios convivem formal e subordinadamente com outros informais de uma ordem autoritária.¹⁹

É importante destacar o caráter contraditório e dinâmico da cultura que lhe atribui uma nuance de tensão permanente, onde continuamente possibilidades são criadas ou inviabilizadas (Willians,1979). Uma operação seletiva na qual determinadas forças sociais organizam-se para manter ao longo da história, sob diferentes formas, práticas e instituições que assegurem sua dominação, contra iniciativas insurgentes fundadas nas contradições, no caso deste trabalho, sociais e ambientais, das primeiras.

O meio ambiente é a base natural – o ar, água, o solo, os minerais, a flora e a fauna - sobre a qual se estruturam as sociedades humanas. É a partir deste suporte físico, químico e biótico que as sociedades travam uma relação de troca com a natureza mediada pela cultura, a qual designa formas particulares de reprodução de sua organização social. Assim, a terra em um sentido geral, refere-se a base natural a partir da qual relações sociais, econômicas, políticas específicas se desenvolvem numa cultura, que ao mesmo tempo atribui um valor e uso para esta base natural.

Assim, é possível afirmar que a organização cultural regula a articulação entre processos ecológicos e processos históricos. De um modo amplo, a materialidade da cultura inscreve-se na racionalidade produtiva das sociedades gerando um efeito mediador entre a estrutura econômica e social e o meio ambiente.²⁰ Este caráter mediador da cultura permite vê-la como um instrumento analítico para perceber de que forma certos processos históricos impactam os processos ecológicos, constituindo formas predominantes de representação política e de direitos sobre a apropriação e uso dos recursos naturais. No caso brasileiro, como veremos a seguir, estas formas predominantes de apropriação dos recursos naturais foram criadas, mantidas e remodeladas ao longo de sua história conservando sempre uma índole tendencialmente centralizadora, concentradora e predatória. Índole esta, igual e largamente disseminada nas relações sociais.

¹⁹ A cultura política deve ser interpretada historicamente e considerar a dimensão sócio-econômica, destacando o seu potencial para o desenvolvimento ou para a erosão dos valores democráticos numa conjuntura particular. Desta forma, tenta-se romper com as abordagens lineares, “etapistas” ou que atribuem certos traços específicos como inerentes a uma tradição.

Tomemos, pois, dois traços constituintes da cultura política brasileira que, ao nosso ver, em diferentes graus influenciam e distinguem a especificidade do uso e da degradação dos recursos naturais: a questão da terra e o patrimonialismo.

A questão da terra importa em sua função de dominação e nas prováveis implicações desta sobre as noções de propriedade e responsabilidade coletiva pelo destino dos recursos naturais. Quanto ao domínio territorial que caracterizou a formação da estrutura social, política e econômica do Brasil, cabe destacar as duas faces do caráter predador da colonização ibérica: sobre os recursos naturais e sobre as pessoas.

Desde os primeiros momentos da colonização, vai se observar dois pólos contraditórios de pensamentos sobre a relação com a natureza: uma celebração puramente retórica de um lado, e uma realidade de devastação impiedosa do outro (Pádua, 1987:20)²¹. Estes pólos refletiam tanto as preocupações renascentistas com o alargamento dos horizontes do saber como o sentido político e econômico que as novas terras assumiram no jogo de forças do sistema econômico mercantilista mundial. Incorporado a este sistema como fornecedor de matérias primas naturais, o Brasil manterá sob diferentes formas esta condição até os dias atuais com a intensificação da degradação ambiental e do tecido social.

A concentração da terra tem seu aspecto de dominação ilustrado no que Karl Marx (1982:65) chamou de separação entre as condições inorgânicas da existência humana e a existência ativa. Assumindo uma forma completa no capitalismo, esta separação é apontada por ele como fundamental para a compreensão da origem da *desigualdade social*, na medida em que expressa as formas sociais históricas de apropriação dos recursos necessários a vida. Assim, como ocorreu na origem do capitalismo, a instituição do monopólio dos bens naturais, ora nas mãos do Estado, ora sob a posse de grandes produtores, foi condição para a instauração do trabalho assalariado e a separação do trabalhador livre dos meios e instrumentos de produção. Logo, para o controle político.

A grande concentração de terra sob o jugo privado no Brasil evoluiu *pari passu* com formas de organização do trabalho compulsórias seja com a escravização de índios, negros e mestiços, seja com outras formas de subordinação como a peonagem por dívida. O alto grau de dependência

²⁰ Leff (2001).

²¹ A exploração predatória e irracional dos recursos naturais no Brasil foi objeto da crítica de pensadores liberais do século XIX como José Bonifácio, Joaquim Nabuco, André Rebouças, Euclides da Cunha, que defendiam a modernização do país via a instauração de uma civilização urbana industrial. Alberto Torres, nas primeiras décadas de século XX, a partir de uma crítica mais aguda à subordinação do Brasil às potências internacionais, pregava um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional. Após a década de 20, Caio Prado Junior e Nelson Werneck Sodré fizeram a crítica à degradação ambiental na perspectiva do “nacionalismo modernizador” (Pádua, 1986).

existencial (física, material e psicológica) das pessoas é um elemento distintivo central de relações de dominação tradicionais como o coronelismo. “Uma massa humana que tira sua subsistência de suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono. (...) E é dele [coronel], na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece” (Leal, 1975:53).

A reprodução da desigualdade sob formas de violência direta ou institucional (militar ou por omissão), somente em momentos de exceção ocorre abertamente. Forjou-se uma forma de dominação versátil que combina miscigenação, sinais de sedução, afeto, ternura, cordialidade e profunda desigualdade sócio-econômica. A confraternização, contudo, sempre foi tensa, sob a presença da força, sadomasoquista, enfim, consagrou-se pela instituição da violência “naturalizada”, pelo prazer arbitrado pelas vicissitudes do senhor. O necessário recurso da aparência de encurtamento das distâncias sociais, lida na “democracia racial” (Gilberto Freyre) ou no “homem cordial” (Sérgio Buarque de Holanda), funcionam como um fetiche da igualdade, “um mediador nas relações de classe que em muito contribui para que situações conflitivas freqüentemente não resultem em conflitos de fato, mas em conciliação” (Sales, 1994:37).

Ao longo do tempo, a perenidade do monopólio da terra, e até como resultado de suas sucessivas crises econômicas, originou tanto a sujeição ao poder privado rural enquanto “exército de reserva cativo”, como a inserção subordinada as estruturas do poder urbano (“moderno”), sobretudo, através de um êxodo rural gigantesco. O deslocamento desordenado de grandes contingentes humanos num curto espaço de tempo, sem as condições de infra-estrutura, levou ao que vem se chamando de crise urbana. Este processo, não só acelerou a degradação ambiental nos grandes centros urbanos, mas expôs estas pessoas a novas formas de violência, riscos e sofrimentos associados às condições de trabalho, habitação, saúde, educação e sociabilidade. O drama de viver em um mundo de incertezas e impotências – embora, tenda a torna-se uma condição “dada” e, portanto, normal de existência - deriva, sobretudo, da experiência de não ter direito a ter direito, da existência descartável. Uma noção de cidadania envolta em uma contradição em termos entre o favor e o direito, a proteção e a cidadania, mas que se funda em “relações sociais que se estruturam sem a mediação dos direitos, de tal modo que continuam a ser regidas pelo arbítrio sem limites do poder privado, entre o favor e a violência, duas faces de uma mesma recusa da alteridade” (Telles, 1994:46).

A demonstração da vigência de relações sócio-ambientais autoritárias como elementos ativos de uma cultura, ficaria incompleta se não se mencionasse a sua incursão no domínio público, ou seja, nas instituições. Isto equivale a descrever como certas práticas, expectativas, valores e instituições privadas e autoritárias entranham-se e “cristalizam-se” no imaginário político e na estrutura do poder público. São nos contrastes e paradoxos deste sistema de poder, desnudado com a instauração de sua antípoda, a república (coisa pública), que podemos tentar desvendar suas principais inclinações e limites para um projeto de sociedade democrática.

O patrimonialismo é uma derivação do tipo de dominação tradicional, desenvolvido por Max Weber, e usado para indicar formas de dominação política em que as esferas pública e privada se confundem com o predomínio da segunda. Nesta tradição, toda idéia de público é inspirada nas relações e interesses privados; que tem como centro o poder discricionário patriarcal sobre a unidade familiar e seus agregados, os quais são totalmente submetidos à autoridade do senhor.

O patrimonialismo brasileiro encontra-se fortemente vinculado às suas raízes ibéricas. A influência ibérica na cultura e política nacional deu-se pela presença de valores como o culto da personalidade, o livre arbítrio, a fidelidade e a valorização do mérito pessoal. Recusavam toda hierarquia social, da coesão social, tendendo ao individualismo anárquico. Para o desenvolvimento de um senso público isto era trágico, pois implicava na frouxidão da estrutura social, das associações que exigiam ordem e solidariedade. Da autarquia da “Casa Grande”, isolada de todos, nascia o desinteresse pela vida pública.²²

Ao monopólio da terra correspondeu o monopólio da representação política, configurando relações e práticas políticas que serviram para balizar, desde o poder local, o possível e o impossível no marco do autoritarismo social brasileiro. Fenômenos como o poder oligárquico, o mandonismo, o filhotismo, o clientelismo, - combinados sob diversas formulas com lógicas racionais e até democráticas liberais-, ainda predominam no universo político que media as relações entre Estado e sociedade, constituindo fortes obstáculos à consolidação de instituições democráticas.

O recurso reiterado, até os dias atuais, à “política de compromisso”²³ estabeleceu um sistema de reciprocidade entre as elites locais e o poder central, cujo equilíbrio provisório vem assegurando a sobrevivência da desigualdade social e a brutal e incessante concentração de renda no país.

É necessário reafirmar que estas estruturas de poder, animadas por uma cultura autoritária, não evoluíram no tempo isoladas do sistema político e econômico mundial, mas que ao contrário, suas formatações e continuidade foi condição e efeito para uma articulação subordinada do país a ele (Martinez-Allier, 1998, Altvater, 1995).²⁴

²² “Nossa vida pública, social e política era marcada pela família rural colonial. Está oferecia a idéia mais moral de poder, responsabilidade, obediência, coesão. (...) predominava o sentimento de comunidade doméstica, particularista e antipolítica. Havia uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” Reis, (1975:128).

²³ Ver Leal (1975) e Bursztyn (1984).

²⁴ Basta dizer que em vários momentos históricos o Brasil e o Terceiro Mundo aparecem em planos geopolíticos e geoestratégicos de grandes potências econômicas como fonte de recursos naturais – e, nas últimas décadas, também como receptáculo de atividades e resíduos de alto impacto ambiental – e em menor grau, como mercado consumidor. Assim, exposto e perseguido, sobretudo, durante espasmos nacional-desenvolvimentistas, um padrão de desenvolvimento capitalista avançado, forjou-se no país uma cultura de produção e consumo contrastante onde se sobressaem o hiperconsumo e a cultura da sobrevivência, ambos social e ambientalmente indesejáveis (Leff, 2001).

No transcorrer do século XX, está trajetória requereu importantes transformações como a estruturação e internacionalização do setor produtivo, a urbanização e uma racionalização do setor estatal, que permitiram a introdução do capitalismo no país não obstante a profunda desigualdade social que a acompanhou. Tornou-se necessário, em um certo grau, a adoção de racionalidades “modernas” - a burocracia e a tecnocracia, que passaram a exercer a co-gestão do espaço público com o patrimonialismo, ou neo-patrimonialismo²⁵.

Em síntese, considerar a questão da terra e o patrimonialismo, assim, parece uma forma válida de delinear os principais legados de uma cultura política autoritária para as instituições políticas envolvidas na gestão dos recursos naturais. Os recursos naturais, a despeito de sua fartura e concentração, foram e vem sendo tratados de forma predatória, uma apropriação desleixada e extensiva. Um caráter que, de resto, se estendeu para as relações sociais, onde a terra assumiu, na forma privilegiada da propriedade privada, a condição de recurso de poder social autoritário e, portanto, de sujeição. A constituição e perenidade do Estado patrimonial no Brasil, e de outras relações que submetem o espaço público a interesses predominantemente privados, são a expressão mais forte poder social fundado na posse e concentração da terra. Relacionada a isto, a incapacidade para o planejamento ocorre não só pela excessiva preocupação com o curto prazo, pelo personalismo, mas também pela miríade de interesses privados privilegiados no acesso ao aparato público, repelindo qualquer possibilidade de realização de direitos e interesses públicos e coletivos. O que redundou no histórico e elevado grau de dependência material e “espiritual” das massas em relação às elites e ao Estado e, assim, em seu alijamento do processo político e de distribuição da riqueza. A continuidade de padrões de dependência e de mando, desta forma, tem profunda influência na fragilidade das noções de democracia, sociedade civil, esfera pública e de cidadania vigentes no país, e, por conseguinte, nas formas como os riscos são assimilados e enfrentados.

4.3. Riscos Ambientais e Instituições Política: em busca de uma síntese

Em um trabalho recente sobre o conceito de sociedade de risco e o uso de agrotóxicos no Brasil, Guivant (2000:297-8) apresenta alguns elementos da especificidade da dinâmica do risco em países em desenvolvimento. Para a autora, por nos encontrarmos em uma sociedade da escassez, vivenciamos as conseqüências de uma sociedade de risco, que são globais, porém, sem uma reflexividade ativa. A percepção de que os riscos são gerais, fora do controle dos órgãos

²⁵ O termo é utilizado por Simon Schwartzman (1982:45-49) para indicar um tipo de dominação que tem em comum aspectos tradicionais do patrimonialismo e aspectos “modernos” da dominação racional-legal, relacionados a introdução do capitalismo e do desenvolvimento de formas políticas da democracia de massa liberal. A convivência das lógicas tradicional e racional-legal não representaria apenas sobrevivência de estruturas tradicionais, mas um tipo de dominação bastante atual. Está convivência seria possível, uma vez que o choque entre as duas seria amenizado dado que a burocracia pode subsistir somente com seu componente racional, sem seu componente legal.: “a existência de uma racionalidade de tipo exclusivamente “técnico”, onde

responsáveis, invisíveis e de longo prazo, tende a levar a paralisia, à indiferença, e ao fatalismo. Guivant atribui o não-questionamento público sobre os riscos no consumo de alimentos à falta de tradição dos atores sociais na defesa de seus direitos como consumidores e ao descrédito generalizado em relação às instituições públicas.

A partir destas afirmações podemos elaborar alguns pontos sobre a relação entre instituições relacionadas a política ambiental e o problema dos riscos ambientais. Uma síntese em torno destes pontos aponta para um quadro de agravamento e amplificação das condições de riscos, ameaças e perigos, onde o reconhecimento e encaminhamento mínimo de tais condições numa perspectiva democrática representam um desafio frontal às estruturas de poder que incluem e transcendem as fronteiras nacionais.

Em primeiro lugar, constata-se a inacessibilidade das instituições às demandas dos duplos riscos (materiais e ambientais). Seguindo a tradição formalista nacional, o traço mais característico da política ambiental brasileira é o grande fosso existente entre o arcabouço jurídico e as ações efetivas, podendo ser vista, na leitura de Beck, como uma forma de irresponsabilidade organizada. Se por um lado, a constituição deste arcabouço nas últimas décadas coincidiu, e em parte foi impulsionada, pelo processo de democratização do país, ela foi em grande medida obra do aparato tecnocrático em resposta às pressões internacionais (Ferreira, 1992). A inviabilidade de instituições ambientais e de seus instrumentos participativos como os conselhos, as audiências públicas, é coerente com o elevado grau de conflitos e contradições que estas despertam no interior do estado patrimonial/tecnocrático ao assinalar uma gestão ambiental de interesse coletivo. Portanto, em boa medida, a debilidade destas instituições é uma condição necessária para a continuidade das estruturas de apropriação/produção privadas dos recursos naturais, sejam as arcaicas, sejam as modernas capitalistas. Destas instituições só pode se esperar uma participação marginal, apesar do grande repertório de ações cosméticas, os quais, em seus desempenhos sinuosos só reforçam a regra geral da precariedade do setor e a necessidade de se encobrir as origens e as conseqüências dos riscos.

Nesse sentido, o Estado é um espaço quase inacessível à gestão pública dos recursos naturais e de defesa dos interesses sincrônicos e diacrônicos dos interesses coletivos de sua população, assim, das condições de risco. A sua função latente é antes a de promover o interesse privado e predatório, pela não produção ou sonegação de informações, pela obstrução da participação pública, pela indiferença, pela não fiscalização, e pelo otimismo cego e mistificador no avanço tecnológico. Desta forma, apesar e em razão da retórica moderna e “avançada”, parece improvável nestas condições imaginar que o Estado venha a atender as expectativas quanto às suas funções coordenadoras, fiscalizadoras e de avaliação e disseminação de informações sobre os riscos ambientais; condição agravada pela adoção

o papel do contrato social e da legalidade jurídica seja mínimo ou inexistente”.

de modelos liberais que pregam a retração estatal. Duas conclusões importantes podemos tirar deste fato. Primeiro é a tendência ao reforço da distribuição assimétrica dos riscos e prejuízos, seguindo e agravando o mapa da distribuição desigual da riqueza. Segundo, é que instituições excessivamente seletivas e particularistas produzem baixos níveis de confiança, seja nelas mesmas, seja no nível interpessoal. Esta situação inibi a cooperação com programas e políticas governamentais ou não, o que, em casos de crise ambiental, favorece e exige um Estado autoritário.

Assim, o conjunto de instituições políticas do meio ambiente combina tanto traços modernos como pré-modernos (arcaicos), talvez, uma forma agravada do que Beck chama de contramodernidade. O debate aqui, portanto, não é apenas e em prioritariamente em termos de modernidade e pós-modernidade, modernidade tardia ou sociedade de risco, mas sobreposta a esta e um “degrau abaixo”, entre a modernidade e o anti-universalismo, a pré-modernidade da tradição personalista/particularista.

Em segundo lugar, e complementarmente, a sociedade civil brasileira não só pela precariedade material e informacional crônica da maioria da população como pela indiferença das elites, tende a preferir, subestimar ou simplesmente ignorar as condições de risco.

Do ponto de vista político, é possível crer que os traços fortes de paternalismo em relação às elites e ao Estado resultaram para uma massa de excluídos na quase naturalização do alijamento dos processos decisórios sobre a distribuição e os modos de apropriação e degradação dos recursos naturais, a começar pela terra. Privilegiando interesses das elites locais ou internacionais ou do próprio Estado, a forma de propriedade privada foi o formato jurídico e cultural que consolidou a arbitrariedade, e deu um sentido privatista a estes modos de apropriação. A resistência à reforma agrária no Brasil em uma escala significativa até hoje é um exemplo substancial desta situação. A exclusividade da instituição da propriedade privada ou estatal nos moldes descrita impede o exercício de outras formas de regimes de propriedades públicas, a exemplo da comunal. Assim, fica também impedido o desenvolvimento de um senso concreto de responsabilização pelo uso e conservação do patrimônio natural público, e, portanto, de interesse coletivo.

Em terceiro lugar, um problema adicional a ser visto na acomodação institucional das condições de risco no Brasil é como se travam as relações de definição dos riscos. Junto a opinião pública ainda é comum as demandas ambientais serem identificadas como demandas particulares da classe média informada ou como preocupações pós-materialistas dos países desenvolvidos, portanto, demandas elitizadas que não atenderiam aos interesses de segmentos que se quer consomem regularmente. Esta baixa importância relativa da preocupação ambiental também é sentida nas prioridades da população levantadas em campanhas eleitorais, no grau de legitimidade satisfatório que gozam as inexpressivas políticas ambientais estatais, e até nos posicionamentos dos governos brasileiros em negociações internacionais. Em que pese isso, a preocupação ambiental esta bastante disseminada

entre as diversas classes, aparecendo, contudo em momentos extremos como uma decisão dilemática sobre estilos de vida e, mesmo, sobrevivência. Este dilema não é irreal se consideramos os constrangimentos citados acima e, principalmente, a influência exercida pela mídia enquanto ator privilegiado na formação da opinião pública e pela homogeneização dos padrões de consumo capitalistas e suas promessas de reconciliação entre a economia e a natureza.

A inexistência de satisfatórios índices de escolaridade e de uma esfera pública ativa para o debate dos riscos ambientais, tem seu simulacro e, em parte, sua causa, em uma mídia crescentemente hegemônica na formação da opinião pública²⁶. Na construção cultural de uma percepção mistificadora dos problemas, riscos e soluções aos problemas ambientais, a mídia tem exercido uma função primordial em países como o Brasil.²⁷

O baixo nível educacional e a forte tradição religiosa combinados com a pobreza e o desencantamento com a política e suas instituições também não podem ser desprezados enquanto fatores que influenciam na explicação das evidências e sintomas cotidianos dos riscos como obra do destino, do acaso, razões investidas de sentido transcendente, misterioso e incontrolável. A incerteza trazida pela modernização reflexiva tem buscado refúgio na apatia política, nas micros racionalidades autoritárias do crime organizado, do misticismo, do individualismo e da auto ajuda.

Ademais, não podemos subestimar o papel complicador exercido pela complexidade dos problemas ambientais em suas causas e conseqüências, onde a falta de conhecimentos básicos e informações impede a identificação de certos riscos, enquanto outros, são objetos de celeumas entre cientistas das mais diferentes vinculações.

Um dado positivo são as possibilidades abertas pelas novas tecnologias de informação. Novas alianças e coalizões entre leigos, entre peritos e leigos e entre peritos que têm sido possíveis através do acesso a essas tecnologias, enriquecendo o embate em torno das relações de definição das situações de risco e perigo. Novos espaços de interação política, esferas públicas e formas de solidariedades têm surgido e, antigas, potencializadas. Denúncias e versões alternativas e

²⁶ Segundo pesquisa de opinião do Latinobarômetro, as instituições que gozam de maior credibilidade na América Latina são a Igreja e a mídia. Ver www.latinobarometro.com.

²⁷ Podemos descrever o papel da mídia em relação à questão ambiental como em geral apresentando-a em uma versão isolada e fragmentada, acrítica, privilegiando fontes oficiais e tentando marginalizar ou desacreditar o ambientalismo como movimento social. Por outro lado, a natureza aparece como “espetáculo” romantizado (humanizado), despolitizando a questão, e conduzindo a soluções em termos de mudança de comportamento individual, quase sempre, restritas aos limites de um “ecomercado”, e a uma fé cega em tecnologias redentoras. Parece desnecessário afirmar a gravidade desta situação se considerarmos o poder atual da mídia na formação de opinião pública sobre a crise ambiental, que ao restringir seu espectro, inibi “a conscientização dos direitos dos cidadãos e das responsabilidades do poder público e dos agentes da sociedade civil em relação ao meio ambiente” (Ramos, 1995:50).

contestatórias aos diagnósticos ambientais de especialistas estatais ou de representantes de grandes grupos empresariais são disseminadas regional e globalmente, integrando e revitalizando lutas de grupos minoritários.

Em quarto lugar, há que se levar em conta que em países que enfrentam riscos duplos (materiais e ambientais), mesmo que se admita e se perceba os riscos e ameaças em todas as suas dimensões conhecidas, isto não é condição suficiente para seu enfrentamento político. Restrições materiais, a erradicação de alternativas fora dos limites da sociedade capitalistas, ou o dilema entre o atual modo de vida e modelos “viáveis” – mudanças sem grande transformação do estilo de vida vigente ou desejado -, concorrem para relativizar a questão sobre a “explosividade” da consciência dos riscos. Como Beck adverte, as ameaças de risco tem um potencial político pouco explosivo em condições de carência material extrema. Neste caso, mesmo uma maior consciência de riscos invisíveis e com efeitos dispersos no tempo, tendem a não alavancar reformas políticas expressivas em países como o Brasil, onde "ditadura da escassez" ocupa uma importância cotidiana e premente na vida das pessoas.

Em quinto e último lugar, mais além, e cada vez mais fundamental, é necessário abordar como a desigualdade na distribuição internacional dos recursos naturais, do acesso aos serviços ambientais, e dos riscos beneficia-se de relações autoritárias, da miséria e da degradação ambiental no terceiro mundo. Estas condições adversas que afetam a produção, distribuição e o tratamento dos riscos no terceiro mundo são visíveis tanto nos fluxos comerciais de matéria, mão de obra e energia, como nos conteúdos de acordos e programas de ajustes econômicos. O problema é que as instituições que produzem o risco em países desenvolvidos se fundam em contradições em um âmbito mais geral, ou global. A relativa solução dos conflitos de distribuição de riquezas nos países industrializados, com todos os seus problemas ambientais, só foi e é possível, em um grau nada desprezível, pelo fluxo desigual de riquezas e energia entre estes e os países pobres.

Portanto, o debate sobre riscos em países como o Brasil esta diretamente subordinado ao exercício efetivo da cidadania e ao respectivo suporte institucional nacional e internacional. A irresponsabilidade organizada em países desenvolvidos pode ser menos problemática com a transferência irresponsável de desordem para o terceiro mundo. Assim, menos democracia econômica e política traduzem-se em maior vulnerabilidade aos riscos sócio-ambientais, exposição a riscos múltiplos, fragilidade frente às catástrofes, em suma, tem-se uma amplificação sócio-política dos riscos.

A impressão que prevalece após a leitura feita sobre a relação entre as instituições e as situações de risco é que vivemos em um caldeirão de perigos prestes explodir em inúmeras dimensões visíveis e invisíveis, individuais e coletivas. Em parte, esta é uma consequência da leitura da sociedade de risco de Ulrich Beck, em parte, da própria paisagem desaminadora pré-existente e renitente no Brasil.

Não é fácil ignorar na leitura da sociedade risco um certo mal estar, quase desespero, que retrata as preocupações eurocentristas na origem desta teoria; e por isso, fica no ar um certo caráter exógeno e inoportuno de seus apelos e argumentos quando contrastados com a realidade local. Isto é mais visível principalmente em suas concepções de Estado e de suas instituições, bem como em sua tentativa de alçar a teoria da sociedade de risco ao *status* de paradigma social de mudança, questionados em sua validade mesmo para países industrializados (Goldblatt, 1996).

Isto coloca em questão se, tal qual Beck insinua, a solidariedade do medo poderá se converter em uma força política significativa, uma vez que a "comunidade do medo" tem sido pouco convincente sobre a universalidade de suas intenções em relação à "comunidade da miséria".

Para a análise de casos como o do Brasil é muito mais sério o fato de Beck não dar uma centralidade em sua teoria às contradições sociais e, assim, os azares, os perigos, os riscos criados na sociedade industrial e capitalista surgem predominantemente como disfunções, desvios, corrigíveis. Alimenta, desta forma, uma necessária, porém, improvável, esperança de reversão da crise ambiental através da subpolítica (Leroy e Blowers, 1998). Embora a sociedade de risco pareça não ser uma teoria paradigmática, ela, sem dúvida, traz contribuições inalienáveis.

No caso da análise das instituições da política ambiental sua contribuição tem sido fundamental para a compreensão dos déficits de efetividade da política ambiental e no controle dos riscos, destacando a construção cultural e política da percepção dos riscos em contraposição aos riscos reais.

A questão da terra e o patrimonialismo são formas histórico-culturais representativas, ao mesmo tempo, de uma base material de apropriação de recursos naturais e de sua correspondente lógica de dominação política. Mas, se são elementos ativos de uma tradição dominante, são também expressões de suas contradições e vulnerabilidades na medida em que se acham sempre ligados às explícitas pressões e limites sociais contemporâneos (Cultura Política (...), 2000: 139). É neste sentido que a nova ordem de riscos assinalada por Beck recebe importância e impõem-se entre as preocupações cotidianas das populações de países em desenvolvimento vinculadas ou não as tradicionais demandas, contudo, sob condições ainda bastante controversas e difusas.

A sociedade de risco de Beck chama a atenção para uma nova ordem de inúmeras, e algumas ainda desconhecidas, ameaças, perigos, e riscos atuais do modelo de produção e organização social - em termos da arquitetura social e institucional, que de fato tendem a universalizar-se com a globalização econômica e a ascendência dos critérios da economia de mercado capitalista como imperativo de organização social. As análises sociais e ambientais enriquecem, complexificam e são desafiadas com a inclusão de um novo campo de produção de violência e sofrimento, campo este despertado por forças até então consideradas em geral intrinsecamente positivas. Por suposto, esta mudança na natureza do conhecimento ocorre como reflexo da percepção de uma nova realidade que se impõe, e

que, por sua vez, traz consigo novas questões e desafios aos indivíduos e às estruturas de poder nacionais e internacionais. A sociedade de risco, ao antecipar os problemas e limites dos macros objetivos civilizatórios que se persegue quase cegamente, permite aos países em desenvolvimento uma posição crítica a respeito destes objetivos e, até certo ponto, o acréscimo de elementos decisivos na redefinição dos projetos civilizatórios individuais e de sociedade desejados.

Mais do que constatar a impotência política individual e coletiva diante do avanço científico e tecnológico - aquilo que ainda restava como o lado bom da modernidade -, a obra de Beck deixa no ar a provocação existencial da necessidade paradigmática de renunciar a sonhos e promessas mais cristalizados em nossos modos de pensar e viver do que imaginamos. Não, é claro, sem as graças das restrições econômicas, políticas e culturais ferreamente impostas pelo liberalismo de mercado.

5. Comentários Finais

Ao longo deste trabalho procuramos constituir uma abordagem analítica das instituições do meio ambiente. Por certo que muitas questões ficaram em aberto e outras surgiram nas construções argumentativas esboçadas e permaneceram sem resposta.

Uma destas questões é como harmonizar ou conciliar em um nível aceitável teorias de estado cunhadas na modernidade com aquelas formuladas sob terreno comum da crise da modernidade, com todas as suas premissas e conseqüências quanto a leitura dos papéis dos atores, das pautas de lutas e estratégias de mudança?

Questões como esta continuam em aberto tanto no campo acadêmico quanto no político. São terrenos de disputas interpretativas e normativas, portanto, com repercussões diretas sobre a compreensão, desenho e legitimação do papel das instituições do meio ambiente nos conflitos ambientais e na superação, ou não, da degradação ambiental. Isto não justifica desvios ou omissões, pelo contrário, é esta a preocupação que nos move neste projeto que ora iniciamos o balizamento teórico. Deslizando para um certo otimismo intelectual, é necessário ter uma porção de crença que seja possível – tarefa nada fácil, é verdade - superar os “etapismos” e (distribuição de bens - distribuição de riscos) os maniqueísmos e atender satisfatoriamente às reivindicações teóricas e sócio-políticas através do debate autônomo, crítico e inclusivo de novas ameaças, incertezas e medos, com os quais e apesar deles, como diz Beck, temos que continuar vivendo.

6. Bibliografia

ACSELRAD, Henri. (2001). **Cidadania e Meio Ambiente**. Texto para Estudo. Mimeo.

- ALTVATER, Elmar. (1995). **O Preço da Riqueza: Pilhagem Ambiental e (des)ordem mundial**. São Paulo: UNESP.
- BECK, U. (1992). **Risk Society: Towards a new modernity**. Londres: Sage Publications.
- BECK, U. (1997). Teoria da Modernização Reflexiva. In. GIDDENS, A, BECK, U., LASCH, S. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: UNESP.
- BENTON, T. (1994). *Biology and social theory in the environmental debate*. In. REDCLIFT, M. & BENTON, T. **Social Theory and the Global Environment**. London: Routledge.
- BERMAN, Marshall. (2000). Nostalgia dos 60. **Folha de São Paulo**. Caderno Mais! 2 jul.
- BORINELLI, Benilson. (1998). **Um Fracasso Necessário: Política Ambiental em Santa Catarina e Debilidade Institucional**. Dissertação de Mestrado. UFSC.
- BREDARIOL, Celso. (1998). **Cidadania e Política Ambiental**. Rio de Janeiro: Record.
- BRYANT, Raymond; BAILEY, Sinéad. (1997). **Third World Political Ecology**. London, New York: Routledge.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. (1973). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympo Editora.
- BURSZTYN, Marcel. (1984). **O Poder dos Donos**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- BUTTEL, F. H. (1997). *Social Institutions and Environmental Change*. In REDCLIFT, M. & WOODGATE, G. (orgs.). **The International Handbook of Environmental Sociology**. UK: Edward Elgar.
- BUTTEL, F. H. Sociologia ambiental, Qualidade Ambiental, e Qualidade de Vida: Algumas observações Teóricas. In. **QUALIDADE de Vida e Riscos Ambientais**. (2000). Selene C. Herculano, Marcelo Firpo de Souza Porto, Carlos Machado de Freitas (orgs). Niterói: EdUFF.
- CAMMACK, Paul. (1992). *The new institutionalism: predatory rule, institutional persistence, a macro social change*. **Economy and Society**, v 21, n 4, nov.
- CARNOY, Martin. (1999). **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papirus.
- CARVALHO, José Murilo. (1991). **Os Bestializados**. São Paulo: Cia da Letras.
- CARVALHO, José Murilo. (2001). Entrevista ao jornal **Valor Econômico**, de 8 de jun. - Ano 2 - n. 278.
- CHOMSKY, Noam. (1996). **O que o Tio Sam realmente quer**. Brasília: Ed. UnB.
- COLLINS, Raldall.(1995). *A Comparative Approach to Political Sociology*. In. State and Society. **A Reader in Comparative Political Sociology**. University of California Press, Berkeley.
- COSTA, Valeriano. M. (2001). **Novo Institucionalismo: Nova Abordagem ou um Velho Argumento Revistado?** Programa de Disciplina. Campinas: Mimeo.
- Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos**. (2000). ALVAREZ, E. Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo.(orgs). Belo Horizonte: Editora UFGV.
- DALY, H. (org.)(1997). **Medio ambiente y desarrollo sostenible**.Trotta Ed., Madrid.
- DRYZEK, J.(1992). *Ecology e Discursive Democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state*, **Capitalism, Nature Socialism**, v. 3/2, n.10.

- DUNLAP, R. E. (1997). *The evolution of environmental sociology: a brief history and assessment of the American experience*. In. REDCLIFT, M. & WOODGATE, G. (orgs.). **The International Handbook of Environmental Sociology**. UK: Edward Elgar.
- EVERS, Tilman. (1984). Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos CEBRAP**, v 2, n 4, abr.
- FERREIRA, Leila da Costa. (1992). **Estado e Ecologia: Novos Dilemas e Desafios** (A Política Ambiental no Estado de São Paulo). Tese de Doutorado. IFCH. UNICAMP.
- FERREIRA, Leila da Costa. (1998). **A Questão Ambiental. Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editora.
- FREI, Klaus. (1998). **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira**. Florianópolis, mimeo,.
- GIDDENS, A. (1991). **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Ed Unesp.
- GOLDBLATT, D. (1996). **Social Theory and the Environment**. London: Polity Press.
- GONÇALVES, Carlos W. Porto. (1995). Formação sócio-espacial e a questão ambiental no Brasil. In. **Geografia e Meio Ambiente no Brasil**. Christofolletti, A .; Becker, B.; Davidovich, Fany R.; Geiger, Pedro P., organizadores. São Paulo - Rio de Janeiro: Ed. Hucitec, Comissão Nacional do Brasil da União Geográfica Internacional.
- GUIMARÃES, Alberto P. (1968). **Quatro Séculos de Latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra.
- GUIMARÃES, Roberto. (1986). **Bureaucracy e Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil**. Connecticut: University of Connecticut. (PHD Thesis).
- GUIVANT, J. S. (2001). A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, abril, pp. 95-112.
- GUIVANT, Julia S. (2000). Reflexividade na Sociedade de Risco: Conflitos entre Leigos e Peritos sobre Agrotóxicos. In. **QUALIDADE de Vida e Riscos Ambientais**. Selene C. Herculano, Marcelo Firpo de Souza Porto, Carlos Machado de Freitas (orgs). Niterói: EdUFF.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalism*. **Political Studies**, v. XLIV, n 5, dez.
- HANNIGAN, J. (1997). **Environmental Sociology** London: Routledge.
- HAY, C. (1994). *Environmental security and state legitimacy*. **Capitalism, Nature, Socialism**, vol. 5(1), march.
- HAY, C. (1994). *Environmental security and state legitimacy*. **Capitalism, Nature, Socialism**, vol. 5(1), march.
- IMMERGUT, Ellen. (1998). *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. *Politics and Society*, v 26, n 1, mar.
- JACOBI, Pedro. (2000). **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV.
- JACOBI, Pedro. (1989). **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez.

- LASCH, S. (1997). Sistemas especialistas ou interpretação situada? Cultura e instituições no capitalismo desorganizado. In: GIDDENS, A, BECK, U., LASCH, S. **Modernização Reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP.
- LEAL, Victor Nunes. (1997). **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LECHNER, Norbert. (1996). Reforma do Estado e Condução Política. São Paulo, **Lua Nova**, n. 37, pp. 33-56.
- LEFF, Henrique. (2001). **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau, SC: Edurb. (Coleção Sociedade e Ambiente; 5)
- LEIS, Hector R. (1999). **A Modernidade Insustentável**. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis, RJ: Vozes. Santa Catarina:UFSC.
- LEROY, P. & BLOWERS,A. (1998). **Political Modernisation, Environmental Policy and Political Inequality**, mimeo.
- LINHARES, Maria Y. e SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. (1999). **Terra Prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1998). **Da Economia Ecológica ao Ecologismo Popular**. Blumenau, SC : Ed. FURB.
- MARTINS, Humberto F. (1996). Uma análise dos Paradigmas de Administração Pública À Luz do Contexto do Estado Social. **Revista Parcerias Estratégicas**, n 1, mai.
- MARTINS, Luciano. (1995). Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Brasília : **ENAP**.
- MARX, Karl. (1982). **Formações Econômicas Pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MASCH, James e OLSEN, Johan. (1984). *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. **American Political Science Review**, n 78.
- MOL, A P. J. (2000). A Globalização e a Mudança dos Modelos de Controle e Poluição Industrial: A teoria da modernização ecológica. In: **QUALIDADE de Vida e Riscos Ambientais**. Selene C. Herculano, Marcelo Firpo de Souza Porto, Carlos Machado de Freitas (orgs). Niterói: EdUFF.
- MOL, A P. J. (1997). *Ecological Modernization industrial transformations and environmental reform*. In REDCLIFT, M. & WOODGATE, G. (orgs.). **The International Handbook of Environmental Sociology**. Edward Elgar: UK.
- MOTA, Vinicius. (2001). O Presente Silencioso. (Resenha do livro Para uma crítica do presente, de Irene Cardoso) Caderno Mais!. **Folha de São Paulo**, 24 jun. n 225, Sept./Oct. 1997, pp. 03-27.
- O'DONNELL, G. (1991). Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n 31, CEBRAP: São Paulo, pp. 25-40.
- O'DONNELL, G. (1996). Uma outra institucionalização. São Paulo, **Lua Nova**, n 37, pp. 5-32.
- OFFE, Claus. (1984). Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a seletividade das instituições políticas. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- PÁDUA, José Augusto. (1987). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ e Editora Espaço e Tempo.
- Para abrir as Ciências Sociais**. (2000). Comissão Gulbenkian. São Paulo: Ed Cortez.
- RAMOS, Luís Fernando A. (1995). **Meio Ambiente e Meios de Comunicação**. São Paulo: Annablume. - (Selo Universidade; 42)
- REIS, José Carlos. (2001). **As Identidades do Brasil. De Varnhagen a FHC**. São Paulo: Editora da FGV.
- REMMER, Karen L. (1997). *Theoretical Decay and Theoretical Development. The Resurgence of Institutional Analysis*. **World Politics**, 50. n 1, out.
- ROMEIRO, Ademar R. (1999). Globalização e Meio Ambiente. **Texto para Discussão**. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, n. 91, nov.
- SALES, Teresa. (1994). Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **RBCS**, n 25, ano 9, jun.
- SANTOS, B. Souza. (2000). **A Crítica da Razão Indolente**. Contra o Desperdício da Experiência. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, B.Souza. (1995). **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Wanderlei G. (1987). **Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana**. Trabalho apresentado à Conferência Internacional sobre "Identidad latinoamericana, modernidad y postmaternidad". 14/16, outubro, Buenos Aires.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). **Cidadania e Justiça**. São Paulo: Ed. Campus.
- SEIBEL, Erni J. (1997). **Gestão de Processos Sociais**: Por uma Metodologia sobre o Caráter de Seletividade da Intervenção Estatal. Relatório CNPQ. Florianópolis.
- SORJ, Bernardo. (2000). **A Nova Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- STEINMO, S. et. All. (1994). **Structuring Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge University Press.
- TELLES, Vera. (1994). Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. **Revista Pólis**, n.14.
- THELEN, Kathlen. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. **Annual Reviews of Political Science**, 2: 369-404.
- VELLINGA, Menno. (1997). El Cambio del papel del Estado en América Latina. In. **El Cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo Veintiuno Ed.
- WEISS, Linda. (1997). *Globalization and the Myth of the Powerless State*. **New Left Review**, n 225, sep/oct, pp. 3-28.
- WILLIAMS, Raymond. (1979). **Marxismo y Literatura**. México: Ed. Península.

