

## O “fracasso” da política ambiental: uma leitura teórica

Benilson Borinelli\*

**Resumo:** O objetivo desse trabalho é apresentar a dimensão política da política ambiental como forma de compreender as causas do recorrente fracasso de instituições que atuam nessa área. Embora, em geral, o problema da vulnerabilidade institucional da política ambiental seja descrito nos termos da estrutura burocrática e arranjos formais, demonstraremos que este problema encontra-se vinculado conflituosamente a dimensões institucionais mais amplas das atuais sociedades ocidentais. Tomando o Estado como instituição central para fins analíticos da política ambiental, destacamos a sociedade e economia capitalistas, a democracia liberal e a cultura política patrimonial como instituições que influenciam diretamente na dinâmica e desempenho da política ambiental. Com isso, julgamentos quanto ao fracasso ou sucesso das instituições ambientais também devem estar sujeitos a uma interpretação relacional no quadro de distribuição assimétrica de poder social e de interesses que compõem os conflitos sócio-ambientais. Como bem parece ilustrar a experiência geral da política ambiental, a funcionalidade sistêmica de uma instituição pode alcançar a melhor *performance* em um desempenho organizacional próximo do fracasso institucional, entendido em seu sentido formal. Nesse sentido, a gestão ambiental pode ser interpretada também como a gestão de um fracasso muitas vezes necessário para a sustentabilidade da sociedade capitalista.

**Palavras-chave:** instituições; debilidade institucional; gestão ambiental

### *The "failure" of environmental policy: a theoretical interpretation*

**Abstract:** The purpose of this paper is to present the political dimension of environmental policy as a way to understand the causes of the recurring failure of institutions engaged in this area. Although in general the problem of institutional vulnerability of environmental policy is described in terms of bureaucratic structure and formal arrangements, we demonstrate that this problem is connected, in a conflicting way, to broader institutional dimensions of the current Western societies. Taking the State as a central institution for analytical and environmental policy, we highlight the capitalist economy and society, liberal democracy and heritage political culture as institutions that directly influence the dynamics and performance of environmental policy. Thus, judgments about the success or failure of environmental institutions should also be subject to a relational interpretation in the context of asymmetric distribution of social power and interests that make up the socio-environmental conflicts. As well seems to illustrate the general experience of environmental policy, the systemic functionality of an institution can achieve better performance in organizational performance close to the institutional failure, understood in its formal sense. In this sense, environmental management can also be interpreted as the management of a failure often necessary for the sustainability of the capitalist society.

**Key words:** institutions, institutional weakness, environmental management.

---

\* **BENILSON BORINELLI** é Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP. Mestre em Política e Planejamento Governamental pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Londrina.

## 1. Introdução

Na grande maioria dos países, as políticas públicas do meio ambiente têm se caracterizado mais pelo fracasso do que pelo sucesso (DRYZEK, 1992; GOLDBLATT, 1996). Embora esta afirmação seja contundente e deva ser relativizada quanto ao montante de recursos e aporte tecnológico investidos e os resultados alcançados em cada país, ela encerra uma importante questão: a incapacidade institucional dos órgãos públicos do meio ambiente tem recorrentemente sido apresentada como um sério impedimento às tentativas de enfrentar os problemas e os riscos ambientais e todas as questões sociais relacionadas a eles. Este quadro institucional, por si, tem se mostrado um risco adicional à segurança ambiental nas sociedades.

As explicações para a tendência de uma falha sistemática das instituições ambientais podem tomar diversos caminhos, dos mais superficiais, como as patologias burocráticas e o desvio moral dos governantes, até os mais estruturais, que enfatizam os limites do contexto e da lógica das sociedades capitalistas modernas para tratarem da questão ambiental. Nesse trabalho, pretendemos oferecer alguns elementos para um debate sobre a debilidade institucional da política ambiental no Brasil. Pretendemos desenvolver estes elementos de forma a indicar um conceito de instituições apropriado para esta análise, elencar alguns dos principais argumentos explicativos das incapacidades institucionais do setor do meio ambiente e apontar os principais condicionantes da debilidade institucional do setor público do meio ambiente no Brasil.

## 2. Instituições e debilidade institucional

O conceito de instituição é um dos mais comuns no campo sociológico, mas, e talvez por isso, é usado frequentemente de forma vaga ou imprecisa. Isso se deve, em parte, à extensão e à variedade temporal-espacial das relações que tenta abarcar. Neste trabalho, o termo instituição será abordado em dois sentidos principais e inter-relacionados: num primeiro sentido, como macro-instituições, regras sociais mais amplas, aqui identificadas na economia capitalista, no Estado e na democracia liberal e, num segundo sentido, influenciadas pelas primeiras, as instituições políticas, sobretudo aquelas pertencentes ao poder executivo, incumbidas de implementar as políticas públicas. Porém, os dois sentidos de instituição serão entendidos como “regras do jogo” (procedimentos, normas, rotinas e convenções formais e informais), que organizam a estrutura da política e da economia política. O conceito de debilidade institucional será elaborado, tendo como referência central o segundo sentido, ou seja, as instituições políticas.

Num sentido, sobretudo funcionalista, as instituições representam a possibilidade de satisfação de necessidades humanas e de estruturação e equilíbrio de interações sociais. Assim, expressam o interesse geral em suas funções sociais manifestas, podendo ser de caráter universalista; diminuem os custos de transação, reduzindo a incerteza e aumentando a informação; e conformam a distribuição de probabilidade de resultados. Por outro lado, as instituições, num sentido crítico, também são vistas como mecanismos de cerceamento de possibilidades, à medida que representam padrões regularizados das

interações sociais, que incorporam e excluem, privilegiando certas ações, atores e processos manifestos ou não manifestos. As regras institucionais definem uma constelação de incentivos e constrangimentos que produzem relações de privilégio e de subordinação/dependência. Portanto, as instituições enviesadas criticamente estabelecem um contexto estratégico para as ações dos atores políticos, alterando e dando um formato resultante, embora não definitivo, a um conflito político específico (STEINMO *et al.*, 1994). Em síntese, acreditamos que estudos sobre o papel das instituições devem considerar o seu duplo caráter de, em geral, representarem e se responsabilizarem pela realização de regras que estruturam as interações sociais, em alguns casos, de caráter universalista, no sentido de garantir estabilidade e redução de incertezas, e de tomar parte de conflitos, excluindo e privilegiando certos interesses e atores em detrimento de outros.

Quanto à segunda preocupação – debilidade institucional –, ela denota a fragilidade das instituições públicas para exercer suas prerrogativas, em realizar funções para as quais foram social e politicamente constituídas e organizadas (SEIBEL, 2003). A debilidade institucional, recorrentemente, aparece em trabalhos que constataam a “incompetência crônica” do Estado na gestão de políticas públicas quase sempre devido à fragilidade de suas instituições para consolidar uma agenda liberal diante de interesses privados identificados com práticas patrimonialistas. Esse é o caso, por exemplo, do debate sobre os partidos políticos no Brasil e na América Latina (SANTOS, 1993).

Quando falamos sobre a debilidade das instituições públicas, pensamos na impossibilidade delas garantirem regras sociais que incentivem e sustentem a implementação de valores universais relacionados, por exemplo, aos direitos sociais e à justiça ambiental. Nesse caso, após já terem percorrido um longo e árduo caminho, com avanços e retrocessos até alcançarem a agenda pública e alguma institucionalidade, estas demandas encontram uma fase seletiva adicional do processo político pelo qual o privilégio de interesses de uma minoria é operado em detrimento da coletividade. Nesse sentido, uma teoria crítica das instituições tem como tarefa não apenas demonstrar o traço quase natural das instituições de excluir demandas, mas o caráter discriminatório e interessado dessa unilateralidade, ou seja, o fato de favorecer com vantagens determinados atores e discriminar outros (OFFE, 1989).

A ideia de debilidade das instituições adotada neste trabalho encerra duas faces: a instituição como um espaço restritivo da realização de demandas coletivas e democráticas essenciais e a instituição como espaço de influência sócio-estatal, portadora e articuladora, portanto, de alguma função positiva para o sistema social.

### **3. Política ambiental e debilidade institucional**

A política ambiental pode ser entendida, num sentido formal, como o conjunto de objetivos, conceitos e legislações, instituições, processos e recursos que o poder público mobiliza para regular e dirimir conflitos e cumprir preceitos constitucionais ou não relativos ao uso, manejo, conservação e recuperação dos recursos naturais e dos serviços ambientais de maneira a garantir a qualidade ambiental aos membros de

uma sociedade e a sustentabilidade ambiental.

A debilidade institucional da política ambiental geralmente é ilustrada na literatura por evidência como: grande número de atribuições complexas, difusas e conflituosas; baixa capacidade de execução de mandatos legais; isolamento e baixo poder político-institucional; insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais; alta vulnerabilidade a interesses políticos e econômicos particulares; caráter cosmético e retórico das ações (BORINELLI, 2007; LE PESTRE, 2000; GOLDBLATT, 1996). Naturalmente, estas evidências podem variar de acordo com o contexto (problema ambiental específico, país, estrutura institucional, poder de organização dos demais atores para defender suas demandas, etc.), mas o que há de comum entre elas é uma frequência na dificuldade geral para encaminhar os conflitos em nome dos quais estas instituições foram criadas e justificam sua existência.

Como a realidade tem fartamente demonstrado, a existência de estruturas burocráticas e arranjos formais para tratar de problemas ambientais não tem sido condição suficiente para cumprir satisfatoriamente os objetivos pelos quais se justificam. Uma análise minuciosa de como a debilidade das instituições manifesta-se deve considerar o funcionamento concreto dessas instituições diante do contexto sócio-político (OFFE, 1984). Embora, em geral, o problema da vulnerabilidade institucional da política ambiental seja descrito nos termos da estrutura burocrática e arranjos formais, demonstraremos que este problema encontra-se vinculado conflituosamente a dimensões institucionais mais amplas das atuais sociedades ocidentais.

Tomando o Estado como instituição central para fins analíticos da política ambiental, apresentaremos, brevemente, outras instituições que influenciam diretamente na dinâmica e no desempenho da política ambiental: a sociedade e a economia capitalistas, a democracia liberal e a cultura política patrimonial.

Algumas características centrais da sociedade capitalista seriam: a) ordem econômica que serve de base principal da produção de bens e serviços, da qual depende globalmente a população dessa sociedade; b) o ciclo investimento-lucro-investimento é conjugado com mão-de-obra e mercados de produção transformados em mercadoria; c) existência da propriedade privada dos meios de produção; d) a separação de Estado e economia em nível de ordens institucionais é marcada por alinhamentos institucionais complexos entre as atividades do Estado e as da propriedade privada (GOLDBLATT, 1996).

A sustentabilidade do capitalismo depende da acumulação e do lucro. O lucro e o crescimento não só são a garantia do retorno do investimento realizado como um incentivo à expansão na forma de novos investimentos (O'CONNOR, 2002). Este ímpeto de crescimento inerente ao capitalismo tem como principais signos a expansão permanente através de mudanças e inovações constantes, a instabilidade e a criação incessante de necessidades, o curto prazo como referência de futuro, a máxima do auto-interesse, como lógica de ação (liberalismo) e valor de troca, fundamentado na forma monetária (STAHEL, 1995; DRYZEK, 1992; CAHN, 1995).

É evidente que a dinâmica da economia capitalista implica em uma

temporalidade e espacialidade particulares, explicada em grande medida por condições históricas, geográficas, políticas, culturais e tecnológicas. Nesse processo, o meio ambiente é incorporado como uma condição de produção fundamental, porém desvalorizada, e inesgotável ou substituível com as inovações tecnológicas. Como o mercado não consegue criar as condições de produção plenamente, cabe ao Estado criar estas condições e regular o acesso a elas num quadro de uma crise de custos eminente, fundamentando o que O'Connor (2002) denomina de a segunda contradição do capitalismo.

Em sua relação com a economia, o Estado deve ser compreendido como sujeito a alguns determinantes funcionais em uma sociedade capitalista, quais sejam: a privatização da produção, a dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática (OFFE, 1984). No que diz respeito à problemática ambiental, o dilema que se estabelece nas instituições estatais pode ser formulado da seguinte maneira: o sistema político, por um lado, constrangido por esses determinantes, em suas diversas instâncias e setores deve produzir as condições de apropriação dos recursos naturais para crescimento econômico nos moldes capitalistas, por outro, ao ter deslocado para si a gestão política dos conflitos sócio-ambientais, deve impor restrições através da política de controle ambiental às suas próprias atribuições centrais e das quais depende seriamente sua manutenção econômica e política. A resultante mais provável deste dilema, como se tem constatado, é a paralisia das políticas e instituições ambientais.

Outra importante frente de inviabilização política das instituições

ambientais é a democracia liberal. Como afirma Dryzek (1992), o mercado transfere para a democracia liberal os problemas que ele cria e não consegue resolver. Embora a democracia consiga se sair melhor do que o mercado, sua capacidade de resolver problemas ambientais esbarra em cinco limites: a) a distribuição do poder nos sistemas democráticos liberais sempre é enviesada; os interesses ligados aos negócios dispõem de uma posição “privilegiada” para se organizar e constranger os governantes; b) as democracias liberais identificam e desagregam problemas ambientais com base em interesses particulares das partes afetadas; c) a democracia liberal empenha-se em fornecer recompensas tangíveis a interesses identificáveis d) o horizonte de tempo da democracia liberal é frequentemente não maior do que o do mercado, privilegiando problemas e ações de curto prazo; e) a democracia liberal está aprisionada pelo imperativo do crescimento econômico.

Segundo Dryzek (1992), seria possível pelo menos chegar a duas conclusões sobre a combinação destas três instituições (mercado; democracia liberal e Estado). Primeira: a democracia liberal e o Estado, em geral, estão “aprisionados” pelo mercado capitalista, excluindo aquelas medidas que impeçam os níveis de lucratividades desejados. Segunda conclusão: a democracia liberal e o Estado administrativo possuem uma lógica de solução de problemas que procede pela decomposição analítica de acordo com a preocupação e peso de interesses particulares. Somos levados a concluir que, combinados ou individualmente, o mercado capitalista, o Estado e a democracia liberal, na maioria das vezes, têm se mostrado incapazes de frear a degradação ambiental.



Se uma das questões centrais no tratamento econômico e político da problemática ambiental é a ameaça de uma crise de custos, a tarefa que se apresenta é evitar que impactos e problemas ambientais convertam-se em custos ambientais. Goldblatt (1996) aponta algumas estratégias dos governos que pretendem reduzir o aumento de custos sociais/ambientais: os governos podem ignorar esses custos; podem contestar a validade das provas que demonstram a sua existência; podem declarar que os impactos presentes são legítimos ou que se justificam; podem recusar-se a compensar ou dar respostas aos danos, ou podem negar a possibilidade de intervenção. Poderiam ser acrescentadas outras ações como a adesão à flexibilização da legislação por meio de políticas e programas incrementais e de negociações *ad hoc* com os responsáveis pela degradação.

A instituição, neste aspecto, torna-se um centro estratégico ativo que deve lidar cotidianamente com o problema de conciliar critérios legais e critérios políticos com o máximo de legitimidade. A ação político-administrativa deve enfrentar os conflitos decorrentes do desnível entre as premissas de uma administração legal-burocrática e as exigências funcionais impostas do exterior à instituição, do “ambiente social”. O dilema central desta condição, bastante precedente para a política ambiental, é que o ambiente não permite ao sistema administrativo desenvolver o esquema normativo que o mesmo ambiente social exige (OFFE, 1984). No caso das instituições do meio ambiente, se tomamos como funções positivas aquelas relacionadas à afirmação de suas prerrogativas e objetivos políticos, e como funções negativas aquelas que negam estas prerrogativas e objetivos,

somos levados a concluir que a debilidade institucional é a expressão de uma política ambiental possível no marco de sua “funcionalidade sistêmica” negativa.

A cultura política patrimonial poder ser descrita como relacionada a uma forma de dominação em que a coisa pública é gerida segundo uma lógica privada ou de grupos com finalidade de autobenefício. O patrimonialismo e seus derivativos, como a corrupção, o clientelismo, encontram-se presentes nas instituições dos poderes executivo, judiciário e legislativo. Ao mesmo tempo em que semeiam a descrença nas instituições democráticas, na coisa e interesses públicos, fortalecem e ratificam o poder e a legitimidade do particularismo e das redes informais e subterrâneas.

A constituição e a perenidade do Estado, fortemente marcado por uma cultura política patrimonial no Brasil (FAORO, 1975; SCHWARTZMAN, 1988) e de outras relações que submetem o espaço público a interesses predominantemente privados, são a expressão mais forte do poder social fundado na posse e concentração da terra (recursos naturais) e da renda. Nesse sentido, a miríade de interesses privados privilegiados no acesso ao aparato público tende a repelir e desencorajar a possibilidade de realização institucional de direitos e interesses públicos e coletivos como os ambientais, como também uma noção consistente de responsabilidade pelo estado do meio ambiente.

O patrimonialismo, o autoritarismo, o clientelismo e a corrupção ainda são fortes instituições informais em um sistema político identificado com a democracia liberal e em uma economia de mercado integrada à economia global como é o caso do Brasil. A combinação

dessas condições é uma questão complexa, mas podemos pelo menos identificar nelas a raiz de muitos dos problemas sócio-ambientais do país, como da maioria dos entraves ao encaminhamento político-institucional de possíveis alternativas democráticas e públicas a esses problemas.

#### 4. Considerações finais

Não procuramos fundamentar nenhum determinismo ou fazer coro com a frustração e pessimismo presentes na literatura que analisa as políticas ambientais, embora os processos e resultados concretos que movem estas políticas em diversos níveis deem, muitas vezes, poucas razões para sentimentos diferentes. Aqui, procuramos reunir e articular alguns elementos necessários a uma maior atenção à problemática da incapacidade institucional das instituições públicas do meio ambiente, a partir do contexto em que estão inseridas.

Tentamos demonstrar como as tensões decorrentes do confronto de regras institucionais do controle ambiental, da sociedade e economia capitalistas, da democracia liberal e da cultura política patrimonial inclinam-se para uma síntese resultante, cuja melhor descrição é a debilidade institucional da política ambiental. Isto não quer dizer que todas as políticas fracassem *a priori*, mas que o seu “sucesso” dependerá de como as fortes tendências dessas tensões e das manifestações da debilidade institucional serão contornadas. Adicionalmente, fica evidente que julgamentos quanto ao fracasso ou sucesso das instituições ambientais também devam estar sujeitos a uma interpretação relacional no quadro de distribuição assimétrica de poder social e de interesses que compõem os conflitos sócio-ambientais. Como bem parece ilustrar a experiência geral da

política ambiental, a funcionalidade sistêmica de uma instituição pode alcançar a melhor *performance* em um desempenho organizacional próximo do fracasso institucional, entendido em seu sentido formal. Nesse sentido, a gestão ambiental pode ser interpretada também como a gestão de um fracasso muitas vezes necessário para a sustentabilidade da sociedade capitalista.

Em especial após os anos 1990, novos fenômenos passaram a fazer parte da discussão e da prática da política ambiental, como a internacionalização da problemática e da gestão ambiental, o reconhecimento de problemas ambientais globais, a descentralização para atores de mercado e para os municípios de atribuições ambientais. Ainda tem se estudado pouco sobre como esses fenômenos interagem e transformam a debilidade das instituições ambientais.

Compreender como se organiza e se articula a debilidade institucional da política ambiental é uma tarefa que se mostra inevitável se ainda se crê que seja possível e necessário contar com o potencial das instituições disponíveis e novas para o controle democrático e público da degradação ambiental e das situações de risco e para instaurar condições razoáveis para a implementação de direitos relativos à justiça social e ambiental em um horizonte minimamente previsível.

#### Referências

BORINELLI, B. **Desempenho Político-Administrativo das Instituições Ambientais na Década de 1990**: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CAHN, M. A. **Environmental Deceptions**: The Tension Between Liberalism and Environmental

Policymaking in the United States. New York: State University of New York, 1995.

DRYZEK, J. Ecology e Discursive Democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. **Capitalism, Nature Socialism**, v.3, n. 2, p.18-42, 1992.

FAORO, R. **Os Donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Ed. Globo; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

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

O'CONNOR, J. Es possible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, H. (Coord.). **Ecología Política**: naturaleza, sociedad y utopia. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2002.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Razão e Política. Entrevista concedida a Francisco Colom Gozales. **Lua Nova**. São Paulo, n. 19, 1989.

SANTOS, W. G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEIBEL, E. (2003). **Cultura Político-Administrativa e Debilidade Institucional**. O lugar do debate teórico e empírico. Florianópolis: Mimeo, 2003.

STAHEL, A. W. Capitalismo e entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis. In: CAVALCANTI, C. **Desenvolvimento e natureza**: estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.

STEINMO, S. *et al.* . **Structuring politics historical institutionalism in comparative analysis**. London: Cambridge University Press, 1994.