

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.691
7 de octubre de 1988

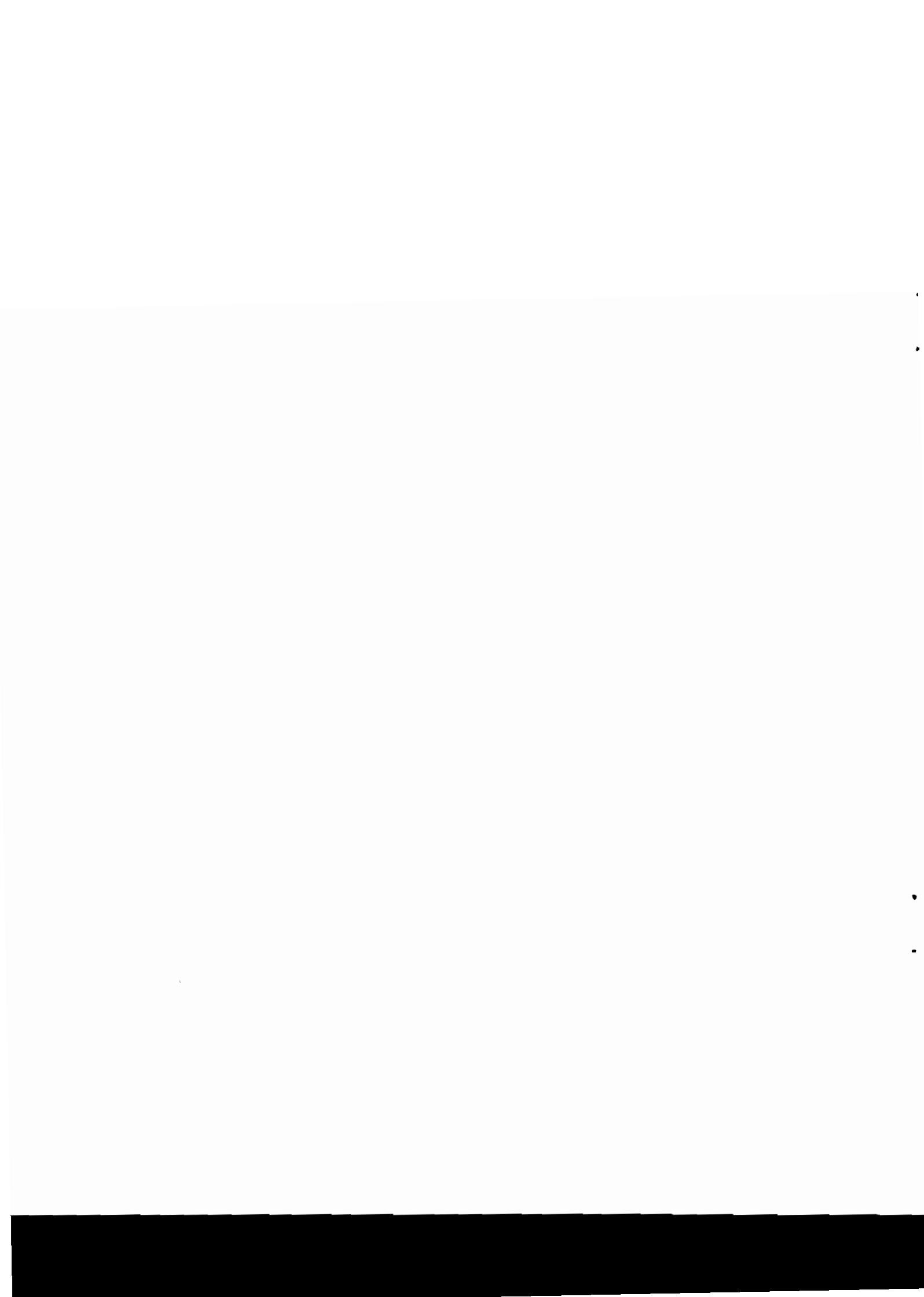
ORIGINAL: PORTUGUES

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONTROLE SOCIAL E ECOPOLITICA NO BRASIL,
EXPLORANDO UMA UTOPIA POSSIVEL */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

88-10-1428



INDICE

I.	DA NECESIDADE DA ECOPOLITICA	1
II.	"ECOPOLITICA", ALGO MAIS DO QUE UM SIMPLES JOGO DE PALAVRA	4
III.	O LEGADO ECOPOLITICO DE DUAS DECADAS DE REGIME MILITAR, OU "NAO VERAS PAIS NENHUM"	6
IV.	O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA POLITICA DE MEIO AMBIENTE ..	9
V.	A NATUREZA CONFLITIVA DAS POLITICAS AMBIENTAIS	12
VI.	SOCIEDADE CIVIL, SOCIEDADE POLITICA, CONTROLE SOCIAL E MEIO AMBIENTE NA NOVA REPUBLICA	14
VII.	DIFICULTADES BUROCRATICAS DA ECOPOLITICA, OU O QUE LHE DIRIA CLOVIS BEVILACQUA SE MAX WEBER VISITASSE O BRASIL	18
VIII.	REFLEXOES FINAIS	22
	NOTAS	23



A luta para ampliar o mundo da beleza, da não violência, da paz, é uma luta política. A reafirmação desses valores, em restaurar a Terra como um ambiente humano, não é apenas uma idéia romântica, poética, que interesse somente aos privilegiados. É hoje uma questão de sobrevivência.

--Herbert Marcuse

I. DA NECESIDADE DA ECOPOLITICA

A história da humanidade é a história de suas relações com a natureza. Mais do que simples retórica, ou propaganda política, esta frase reflete uma realidade social cujas múltiplas facetas ainda não foram compreendidas em sua totalidade.

Vivendo na era dos automóveis, computadores e descartáveis, somos levados a acreditar que podemos conseguir tudo aquilo que queremos em supermercados, no armazém da esquina ou através do correio. Esquecemos, no entanto, que todas as nossas necessidades básicas têm sua fonte de satisfação na terra ou no mar. É fácil esquecer, por exemplo, que se não fôsse pelo desaparecimento dos dinossauros, os seres humanos, como qualquer mamífero, não teriam tido muitas chances para se desenvolverem como espécie.

Quando a escassez aguda de alimentos expõe populações inteiras à fome, ou quando países vão à guerra para garantir o acesso a recursos naturais estratégicos para sua sobrevivência, aí sim deixamos de sofrer esses lapsos de memória. Mas a lucidez dura pouco. Nos enamoramos com a conquista da Lua, com o advento da informática e da robótica, ou com a notícia de mais uma vitória na luta contra o câncer, e de novo buscamos refúgio nos nossos devaneios de poder.

A realidade da vida humana nos ensina, entretanto, que quanto mais avança a sociedade tecnológica, mais íntimas e mais exigentes se tornam as interrelações entre seres humanos e natureza. É assim que os desafios ambientais da sociedade atual decorrem basicamente de dois elementos característicos da evolução humana: tecnologia e crescimento demográfico.1/

A medida em que as civilizações se empenham em satisfazer necessidades e aspirações humanas crescentes, novas e mais intensas demandas são impostas ao meio ambiente. O simples fato de que existe muito mais gente viva hoje do que em qualquer época faz com que mais recursos naturais sejam utilizados, e com maior rapidez, do que em qualquer civilização anterior à nossa. Como não poderia deixar de ser, também produzimos mais resíduos ou rejeitos, e mais rapidamente, do que antes.

Se bem há que reconhecer que a tecnologia tornou o meio ambiente menos inóspito para os seres humanos, corresponde também sublinhar que esta provocou mudanças dramáticas, ainda que graduais, no entorno físico, cultural, social e político. Denota pois extremo realismo a conclusão de que "diversas partes da natureza estão se tornando mais frágeis em nossas mãos e com elas as nossas vidas tendem a se tornar ainda mais frágeis".2/

Se poderia dizer que a afirmação acima revela, em verdade, um extremo realismo político, e que esta constitui o núcleo dos desafios ecológicos contemporâneos. Uma outra forma de aproximar-se a essa realidade é ressaltar que bens e serviços materiais, medidos a partir das necessidades humanas, se caracterizam por sua escassez relativa. Ao mesmo tempo, os interesses e carências dos indivíduos, grupos e sociedades estão sendo permanentemente redefinidos, em si mesmo e em relação uns com os outros. Desta definição surge naturalmente a questão de quem recebe o quê, quando, como e por quê, o que constitui a base do estudo e da atividade política. Precisamente porque os recursos mais essenciais à vida humana, tais como o ar que respiramos, o alimento que nos fornece energia vital e os materiais para construir e equipar nossas casas, todos eles são produzidos a partir de processos naturais, a política se funda no pilar ecológico da sociedade.3/

A incorporação de uma perspectiva ecológica no processo de toma de decisões econômicas e políticas --isto é, considerar as implicações de políticas públicas para o sistema de relações que opera em um ecossistema-- pode muito bem representar uma necessidade biológica, como um meio para garantir a nossa sobrevivência como espécie. Tal como afirma A.F. Coventry, estamos há muito tempo transgredindo as pequenas leis da natureza e as grandes leis já começam a nos alcançar.4/ Mas os sistemas humanos não funcionam como os sistemas naturais, através de mecanismos mais ou menos automáticos; eles necessitam ações conscientes e deliberadas para transformar ou corrigir um determinado curso. Por extensão, pode-se afirmar que um sistema ecosocial, que inclui componentes naturais e humanos, somente consegue se transformar através da capacidade humana de estabelecer e buscar metas definidas.

A introdução dessa nova dimensão, ecológica, no debate político coloca as ciências sociais frente a desafios sem

precedentes. Em primeiro lugar, e ao contrário do que alguns estudiosos de antropologia cultural procuram sugerir,^{5/} limitações de caráter estritamente ambiental impostas sobre sociedades humanas não exercem uma influência uniforme, nem produzem sempre os mesmos resultados. Estes dependem das características sociais, culturais e políticas predominantes em cada situação nacional. A estratificação social, os valores religiosos ou culturais, a divisão de trabalho ou a distribuição de poder em uma sociedade podem torná-la inteiramente vulnerável às condições ambientais adversas e podem, em outra sociedade, representar o verdadeiro antídoto para estas mesmas condições.

Por outro lado, existe uma infinidade de condições sociais que podem modificar um ecossistema. A adoção, por exemplo, da alternativa nuclear ao invés da opção solar para o fornecimento de energia produz efeitos distintos para os sistemas naturais, mesmo assumindo que esteja disponível uma tecnologia para o despejo e armazenagem de resíduos radiativos. Mas essas alternativas também beneficiam setores sociais radicalmente opostos. A geração de energia nuclear requer o desenvolvimento de sistemas de distribuição centralizados e de grande escala, enquanto a energia solar pode ser dimensionada de acordo com as necessidades locais, permitindo assim o surgimento de comunidades mais independentes e auto sustentadas.

Em resumo, para se entender adequadamente o funcionamento interno de um sistema ecosocial --como os sistemas naturais e humanos interagem, mantêm-se e transformam uns aos outros-- é fundamental explorar a dimensão política dessas relações.

II. "ECOPOLITICA", ALGO MAIS DO QUE UM SIMPLES JOGO DE PALAVRA

Ecopolítica é portanto uma forma abreviada para denominar a política ecológica. Nasce do reconhecimento de que para superar a crise ecológica atual --escassez de recursos naturais e de "reservas contamináveis"-- decisões políticas terão de ser tomadas. Nesse processo alguns interesses serão favorecidos e outros contrariados, tanto internamente como entre nações.

Ninguém deve supor, no entanto, que ecopolítica é simplesmente uma nova e artilosa expressão, um recurso mercadológico para os ambientalistas ou conservacionistas, uma moda destinada ao esquecimento tão logo se inicie o novo verão de idéias políticas. Thomas Hobbes, há mais de trezentos anos atrás, fundamentou sua proposição de que algum tipo de autoridade civil deveria surgir, caso contrário haveria o primado do conflito e o domínio do caos, exatamente no fato de que os desejos e necessidades humanas estão sempre insatisfeitos porque os recursos disponíveis são de natureza escassa.^{6/} Hobbes continua absolutamente correto.

A escassez se encontrava também no centro do pensamento político de muitos filósofos anteriores a Hobbes. Platão (427-347 a.c.), por exemplo, manifestou extrema preocupação pelo excesso de atividades pastoris e pelo desmatamento desordenado, chegando a prever a necessidade de um comandante suficientemente responsável para conduzir o que considerava a instável embarcação do Estado, na verdade uma elite de guardiães guiados pelos seus "reis-filósofos". Seu discípulo Aristóteles (384-322 a.c.) sugeriu que a escassez poderia inclusive justificar a escravidão, como um requisito para a vida civilizada, e que a pobreza e o conflito social seriam o resultado inevitável de um crescimento demográfico descontrolado.^{7/} Podemos por isso mesmo afirmar, junto a William Ophuls, que a escassez, além de constituir a fonte do pecado original, está também na raiz do mal político,^{8/} em suma, na origem da política como tal.

O uso do vocábulo ecopolítica para identificar o estudo das interrelações entre as atividades humanas e os sistemas naturais, ou o estudo do poder exercido pelo ser humano para controlar o seu ambiente imediato, é sem dúvida recente. Karl Deutsch, na obra mencionada anteriormente, foi talvez o primeiro estudioso a classificar dessa forma este novo campo das ciências sociais, que ele denominou de ciência "ecosocial" e "ecopolítica". Segundo a

sua definição original, a ecopolítica se preocupa com questões sobre: "a viabilidade de sistemas ecológicos e sociais, isoladamente e em seu interrelacionamento ecosocial, assim como com a possibilidade, conveniência e limites da intervenção política. Esse enfoque rejeita a ilusão romântica de que todos os sistemas naturais são necessariamente viáveis. A maioria dos desertos da terra não decorre de ações do homem. Mas essa perspectiva insiste em que nenhum sistema social pode permanecer viável por muito tempo à medida em que degrada ou detrói seu ambiente natural, ou deixa de impedir a sua deterioração ou autodestruição" (p.13).

O estudo da ecopolítica parte da hipótese de que os modos de apropriação dos recursos naturais e do meio ambiente, em uma dada situação histórico-nacional, contribui para dilucidar as características mais estruturais do sistema político, da mesma forma em que a análise dos componentes principais dos sistemas de dominação revelam o conteúdo e os limites de políticas específicas da preservação ambiental e do uso e conservação de recursos naturais. A prática da ecopolítica se funda no reconhecimento de que atuar sobre as raízes ecológicas da maioria dos problemas políticos não é apenas uma questão de sobrevivência, é também uma consequência lógica. A sua urgência provém do fato de que o tempo, o mais escasso dentre todos os recursos, está se esgotando com muita rapidez, ou pelo menos mais rapidamente do que a capacidade de nossas instituições sociais e políticas de encarar a realidade.

Poderíamos introduzir inúmeros exemplos do caráter político dos problemas ambientais, desde o primeiro relatório sobre as condições sanitárias da população inglesa à época da Revolução Industrial (1840) até a recente confissão pública do Primeiro Ministro francês de que o serviço secreto de seu país havia sido responsável pelo ataque perpetrado contra o barco Rainbow Warrior, pertencente à organização internacional pacifista e de defesa do meio ambiente Greenpeace Foundation. Limitações de espaço não permitem uma lista detalhada.^{9/} De todas maneiras, isso serviria apenas para reiterar o que já foi suficientemente enfatizado: que a crise ambiental é mais generalizada e mais política do que qualquer outra na história recente; que pode ser vivenciada por qualquer habitante do planeta; e que transcende fronteiras ideológicas ou políticas.^{10/} Como resume muito bem o lema do Partido Verde da Alemanha Occidental, "nós não somos esquerda ou direita; estamos simplesmente à frente".

III. O LEGADO ECOPOLITICO DE DUAS DECADAS DE REGIME MILITAR, OU "NAO VERAS PAIS NENHUM"

Muito já foi comentado a respeito das profundas transformações a que o regime militar conduziu o país nos últimos vinte anos, destacando-se o seu lado positivo de crescimento econômico. Não foram poucos também os que chamaram a atenção para os efeitos negativos de duas décadas de progresso no que se refere à justiça social. O Brasil continua apresentando os maiores níveis de concentração de renda, dentre 32 das economias capitalistas mais avançadas.^{11/} Comparando-se a situação social brasileira com a de outros países com renda per capita equivalente, o país detem as maiores taxas de mortalidade infantil, subnutrição e doenças parasitárias. A tal ponto que se chegou a construir um modelo econométrico para explicar como se articulam os 40 milhões de brasileiros cujo padrão de vida aproxima-se ao da Bélgica, com a esmagadora maioria, ou os 90 milhões, semelhante à Índia.^{12/}

Por outro lado, os custos ambientais e ecológicos do devaneio tecnoburocrático-militar do "Brasil Potência" não podem cair no esquecimento. Tem havido uma destruição intensa da natureza, perdas irreparáveis da flora e da fauna e níveis cada vez mais altos de contaminação. Mais importante todavia, os efeitos nocivos de toda uma geração de projetos faraônicos ainda estão por ser devidamente contabilizados. O processo de desertificação da Amazônia é uma entre as muitas indicações do tipo de "contabilidade ambiental" que faz falta ao Brasil, e muito provavelmente não seja a mais grave. O monoculturalismo do Pro-Alcool, o lago formado por Itaipú, a exploração das reservas minerais de Carajás, tudo isso representa um tributo direto sobre a base de recursos naturais. Sem mencionar a necessidade de amortizar a dívida sobre a qual foram erigidos esses projetos, o que significa a necessidade de obter dólares, o que implica mais exportações, o que significa intensificar a exploração de recursos já sobreexplorados. Em suma, ao ciclo estrutural da pobreza, agrega-se agora o círculo vicioso da destruição ecológica e da irresponsabilidade ambiental.

Já a fins dos anos setenta o Brasil pagava um alto preço ecológico para tornar-se, depois dos Estados Unidos, o segundo maior exportador de produtos agrícolas, principalmente em soja, café, cítricos, algodão e açúcar. E isso porque a agricultura brasileira expandiu-se horizontalmente, através da incorporação de mais superfície cultivável, e não por incrementos na produtividade. Entre 1970 e 1980 a superfície total cultivada

aumentou 12 por cento mais do que o incremento verificado nas duas décadas anteriores e, segundo alguns autores, de prevalecer essa taxa de crescimento a partir de 1990 a quase totalidade da terra cultivável já estará sendo utilizada.^{13/} Além disso, a estrutura agrária brasileira combina latifúndio e minifúndio num círculo vicioso que é eminentemente desperdiçador de recursos e predatório enquanto ao uso do solo.

Finalmente, a modernização agrícola no Brasil tem sido um subproduto direto da expansão industrial, o que aparece refletido nas estatísticas sobre o uso de químicos e pesticidas. Entre 1965 e 1975 o uso de fertilizantes químicos cresceram a uma taxa média anual de 60 por cento, e a de pesticidas, 25 por cento. Não deve escandalizar a ninguém, por isso mesmo, que o Brasil represente o terceiro mercado para esses produtos no mundo, logo atrás de Estados Unidos e França.

A vida nas áreas urbanas também não tem sido fácil. Em São Paulo, de acordo com dados censitários, 40 por cento dos domicílios não está conectado à rede de abastecimento de água, e 65 por cento não se beneficia da rede de esgotos da capital. Ainda assim, somente 4.5 por cento das águas servidas recebe qualquer tipo de tratamento; o restante é despejado diretamente nos rios. As florestas naturais, que em 1800 cobriam 82 por cento do território do estado, em 1970 haviam encolhido a poucos 3 ou 9 por cento (dependendo da estimativa que se escolha). Comparativamente, a Alemanha Ocidental, com três vezes mais habitantes e mais séculos de ocupação intensiva, ainda conserva 28 por cento de seu território coberto por florestas; a França, 20 por cento. A proporção de "área verde" por pessoa na cidade de São Paulo é de 1.8 metros quadrados, enquanto as Nações Unidas recomendam como ideal uma proporção seis vezes superior a essa.^{14/} Para terminar, na área específica de poluição atmosférica, a própria SEMA define Cubatão como o exemplo "de uma cidade onde o problema atingiu limites intoleráveis".^{15/}

A medida em que esse processo se aprofunda é possível apreciar a hipoteca ambiental em todo o seu esplendor (que não nos ouçam as futuras gerações de brasileiros!). Foi o nacionalismo exacerbado de Olavo Bilac que o levou a cunhar a famosa expressão, "Não verás País como este!". Cada criança brasileira aprende a descobrir o Brasil através das lentes de Bilac, sua riqueza incomensurável, sua vastidão e sua capacidade infinita de recuperação. As décadas futuras poderão nos obrigar a substituir o ufanismo de Olavo Bilac pela visão realista do Brasil que se avizinha, tal como nos sugere a acuidade de Ignácio de Loyola Brandão em uma de suas obras recentes: "Não Verás País Nenhum!"^{16/} Claro que se pode acenar com a acusação de estar sendo muito pessimista e que, afinal, o livro de Loyola é apenas uma obra de ficção. Não custa lembrar que tanto A Revolução dos Bichos como 1984 foram escritas também como ficção, e que a George Orwell também se acusou de derrotista e apocalítico.

O que não se pode disputar, no entanto, é a ausência dos cidadãos brasileiros, individual ou organizadamente, na discussão dessas questões. Não consta que uma parcela significativa da população tenha sido consultada acerca de se necessitamos (ou queremos) energia nuclear, ou se consideramos legítimo saciar o apetite da comunidade financeira internacional com o que pode muito bem representar a última reserva importante de recursos minerais.

Assume portanto um papel central em qualquer debate, ação ou análise ecopolítica a questão do controle social. Da mesma forma em que é impossível aprender a "controlar socialmente" o que quer que seja --só se controla, controlando-- carece de sentido tentar sugerir mecanismos ou fórmulas mágicas para que a comunidade organizada possa exercer maior "controle social" na formulação e implementação de políticas de preservação do meio ambiente e de conservação de recursos naturais. O mínimo que se justifica, nesse caso, é analisar os condicionamentos, limitações e possibilidades para uma participação mais efetiva da comunidade na construção de um projeto nacional ecológicamente viável.

Pese a importância dos temas indicados, convém explicitar desde já que a preocupação que deu origem aos comentários a seguir não guarda muito otimismo acerca das possibilidades, a médio prazo, para o surgimento de políticas ambientais mais responsáveis e participativas, não só no Brasil como na maior parte da América Latina. O estudo da formação histórica da maioria dos países, assim como da conformação social e política atual dessas sociedades produz uma grande dose de ceticismo a esse respeito.

Ainda assim se justifica uma incursão sobre os aspectos mencionados, que mais não seja, para explicitar as razões que nos levam a tal ceticismo. Na verdade, não se deve permitir que as contradições do passado transformem-se em impossibilidades do futuro. Como nos indica Engels, são os povos que constroem sua própria história, ainda que o façam em um determinado contexto que a condiciona, e em base a relações sociais preexistentes.17/

Quiçá o maior obstáculo para enfrentar com determinação os problemas ou desafios da atualidade siga sendo uma certa perda de capacidade de sonhar responsabilmente, de criar utopias com alguma sustentação nas dinâmicas sociais concretas. Se assim fôr, a ação de dissecar a "utopia possível" já constitui, por si só, um avanço, pois permite enquadrar com mais clareza os limites da discussão sobre o tema na sociedade brasileira.

IV. O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA POLITICA DE MEIO AMBIENTE

Existem sérias insuficiências em aplicar os métodos tradicionais de avaliação de políticas públicas para o caso das políticas ambientais. Por um lado, as políticas de meio ambiente cortam o espaço institucional de várias políticas públicas, o que significa que é altamente questionável tratá-las como um setor específico. Por outro lado, se é correto afirmar que as políticas ambientais vinculam-se a aspectos específicos como controle da poluição, não é menos correto sugerir que a essência de uma política de meio ambiente é precisamente impelir todas as outras políticas a incorporar seus impactos nos sistemas naturais que sustentam a vida e, por conseguinte, as atividades econômicas. Finalmente, considerando-se a multiplicidade de grupos, organizações e estruturas que exercem alguma influência no trato dos assuntos ambientais, uma análise genuinamente "institucional" das políticas de meio ambiente exigiria praticamente o estudo do aparato governamental em sua totalidade.

Vale ser reiterativo em relação a esses aspectos. Como nas outras áreas da política pública, as "ecopolíticas" resultam da necessidade de estabelecer e implementar decisões políticas, neste caso, dirigindo a atenção da sociedade para a situação de escassez de recursos naturais e de "reservas" contamináveis. Por definição, como ocorre em qualquer decisão pública, alguns interesses serão mais beneficiados do que outros. Entretanto, enquanto a maioria das políticas permite uma identificação mais ou menos clara de "vencedores" e "perdedores", as políticas de meio ambiente são muito menos tratáveis nesse aspecto. Além disso, os produtos das políticas ambientais não são passíveis de mensuração direta. É possível medir os resultados, por exemplo, de políticas educacionais ou de saúde pública, assim como identificar os grupos que mais se beneficiam de decisões nessas áreas. Mas como determinar que grupos específicos poderão se beneficiar de uma fonte de água não poluída, ou da reversão das tendências de destruição da camada de ozono? Finalmente, e talvez a dimensão mais importante das políticas ambientais, os beneficiários em última instância das decisões nessa área não participam da luta atual pela sobrevivência. Ecopolíticas devem obrigatoriamente considerar as necessidades e possíveis aspirações das gerações futuras, enquanto nós educamos, alimentamos, abrigamos, fazemos justiça ou tributamos uma população que já está viva.

Voltando por um instante à triste realidade brasileira dos últimos anos, apesar dos avanços notáveis alcançados em matéria institucional e legal na área do meio ambiente, permanece o fato de que esse progresso ocorre dentro dos limites tanto de uma aliança de poder como de um estilo de desenvolvimento cujo compromisso com o meio ambiente não ultrapassa a retórica. Isso não significa que os governos militares tenham sido, por definição, anti-ecológicos. Com toda justiça, há que reconhecer que sempre que foi possível chegar a uma solução de compromisso entre as necessidades de crescimento econômico e preservação do meio ambiente, essa solução foi tentada. Mas não deve subsistir qualquer dúvida de que o meio ambiente não ocupava uma prioridade nem ao menos marginal; não ocupava qualquer prioridade nas preocupações dos sucessivos governos militares.

A ideologia do desenvolvimentismo arraigou-se de um modo tão efetivo na prática política brasileira que até mesmo os que se encontravam supostamente do outro lado da cerca do poder foram presas fáceis da hegemonia ideológica. A atitude predominante na maioria das agências na área da gestão de recursos naturais esteve sempre muito mais próxima à exploração econômica destes do que a sua conservação ou a sua gestão racional. Raras vezes, para não dizer nunca, as agências de proteção ambiental assumiam uma postura mais combativa ou mais intransigente.

Com efeito, a versão mais acabada da ingenuidade tecnocrática nessa área foi o slogan do "desenvolvimento a baixo custo ecológico", cunhado na FEEMA do Rio de Janeiro mas que logo contagiou o entusiasmo de "ambientalistas" em todas as partes. Tratava-se de um eufemismo tão poderoso, além de insidioso, que nem mesmo os tecnocratas mais "conscientes" davam mostras de perceber o indisfarçável substrato ideológico dessa mensagem.

Uma vez mais, não se pode permitir que os comentários acima se prestem a mal entendidos. Não se está sugerindo que para defender a integridade do meio ambiente ou uma utilização mais racional dos recursos naturais deva-se assumir uma postura anti-desenvolvimentista. Mas somos obrigados a reconhecer, sob pena de empulhação, a natureza conflitiva --se bem não necessariamente antagônica-- da relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Esperar, por exemplo, que industriais, principalmente nas formações sociais periféricas e dependentes, se preocupem com os "custos" ambientais de suas ações é tão ou mais ingênuo do que esperar que estes mesmos industriais defendam os interesses dos trabalhadores. De novo, os sindicatos seriam os últimos a tomar uma posição contrária ao desenvolvimento, pelo simples motivo de que compartilhem os interesses empresariais no que se refere a crescimento econômico. Mas se a classe trabalhadora tivesse reivindicado "desenvolvimento com baixo custo humano" --ou outras sandices como "análise de impacto laboral", etc.-- estaria hoje numa situação ainda mais deplorável do que já está.

De todos modos, parece que parcelas crescentes da população estão adquirindo uma consciência bastante clara de que "desenvolvimento a baixo custo ecológico" é mais ou menos como uma gravidez pela metade, ou uma meia-virgindade. Ou respeitam-se as leis da natureza ou estas são simplesmente ignoradas. Ou o processo de desenvolvimento pode ser sustentado de forma tal que se possa garantir a qualidade de vida da geração atual e a dos nossos descendentes, ou simplesmente não existe desenvolvimento. A extinção de uma espécie ou a extinção de um recurso não podem ser medidas em termos de custos "altos" ou "baixos". Os seres humanos representam em muitos sentidos a obra-prima da criação, mas não se encontra entre suas habilidades a de poder gerar filhos pela metade, muito menos sobreviver como uma meia-espécie.

V. A NATUREZA CONFLICTIVA DAS POLITICAS AMBIENTAIS

Como dizia T. S. Eliot, "todo caso é único... e igual a todos os outros". Nesse sentido, o estudo do contexto institucional das políticas de conservação de recursos naturais e de preservação do meio ambiente requer algumas qualificações adicionais.

Em primeiro lugar, a natureza globalizante e ao mesmo tempo particular dos problemas ecológicos fortalece também a noção de que estes se fundam sobre uma base política. Porque não podemos tratar todos os problemas a um só tempo, somos compelidos a concentrar os esforços da ação governamental em áreas ou problemas específicos. Em segundo lugar, ao privilegiar uma área estamos predestinados a provocar disputas jurisdicionais entre instituições burocráticas e societais. Finalmente, esta situação se vê agravada quando se consideram os problemas provocados pela aplicação, às relações ecológicas, do que Herbert Simon classifica como "racionalidade limitada" --a capacidade limitada da mente humana comparada com a dimensão e multiplicidade dos problemas que enfrentamos.^{18/} Em conclusão, o que normalmente se considera como critérios "técnicos" --padrões, normas, etc.-- terminam sendo objeto de intensa negociação política.

As três noções principais apresentadas até aqui, a de que ecopolíticas questionam o estilo de desenvolvimento, de que geram disputas jurisdicionais, e de que não são quantificáveis ou individualizáveis, todas elas conduzem ao elemento central do contexto em que se formam políticas de meio ambiente. Dentro do arcabouço cultural da civilização moderna, no qual o ser humano não faz parte e sim está a parte da natureza, as ecopolíticas são necessariamente antipáticas, inoportunas e desagradáveis. Em suma, as políticas de meio ambiente se distinguem das demais políticas por seu caráter de "estraga festa".

Políticas tradicionais, como as que se desenvolvem em agricultura, educação, saúde pública ou previdência social, todas, sem exceção, fundamentam sua legitimidade em objetivos "positivos". Todas "entregam" algo à sociedade. Além do mais, a implementação dessas políticas cedo ou tarde irá produzir benefícios tangíveis para indivíduos e grupos facilmente identificáveis. Inversamente, as políticas de meio ambiente se dirigem à coletividade como um todo, incluindo uma "coletividade" que ainda não existe.

Por outro lado, as ecopolíticas são caracteristicamente "negativas" em comparação com outras políticas, sempre chamando a atenção para o que não deve ser feito, sempre sublinhando os efeitos negativos das políticas "positivas". Algumas políticas "negativas", como as políticas tributárias e fiscais, também "penalizam" alguns grupos em benefício de outros. Mas essas políticas reivindicam sua legitimidade a partir do poder coercitivo que lhes foi outorgado pela coletividade. Ninguém gosta de pagar impostos, mas todos concordam que o governo necessita de recursos para desenvolver seus programas. E todos esperam beneficiar-se da execução desses programas. As políticas fiscais são consideradas, ademais, poderosos instrumentos para garantir uma distribuição mais igualitária de recursos, o que facilita a adesão de todos.

Com as políticas ambientais ocorre o oposto. Ainda que em casos extremos a própria sobrevivência da espécie poderia exercer uma poderosa influência coercitiva, os defensores das ecopolíticas afastam-se o mais que podem da intimidação. A sua legitimidade se funda normalmente na necessidade de harmonizar, por um lado, desejos e aspirações sociais diferenciadas e, por outro, a capacidade de sustentação dos sistemas ecológicos.

Chegamos pois ao núcleo dos dilemas institucionais a que se vêem confrontados os decisores públicos vinculados à ecopolíticas. Se bem, quase por definição, devem assumir uma postura antagonista, se vêem constrangidos a exercitar a persuasão, o convencimento e o incentivo. Não surpreende, portanto, que requeira muito mais vontade política para romper a inércia das políticas ambientais do que de outras políticas. Analogamente, se necessita de muito menos influência política para produzir-se um impasse, ou para imobilizar programas e projetos orientados à preservação do meio ambiente e à conservação da base de recursos.

Nas ruas do Rio de Janeiro, no auge da revolta estudantil de 1968, se podia divisar um grafito que exprimia com muita clareza o ônus de situações com alta carga política, com alto potencial de conflito e polarização. Lia-se: "quem fica no meio sofre a ação dos extremos". Me parece que a sabedoria popular nesse caso se aplica às políticas ambientais em geral, e ao Brasil em particular. Como uma alta autoridade governamental, que teve inclusive um atuação decisiva na criação da SEMA, confidenciou há alguns anos, que para que possa existir uma política de meio ambiente efetiva, há que saber criar conflitos. É da própria natureza das ecopolíticas não ficar no meio termo.

VI. SOCIEDADE CIVIL, SOCIEDADE POLITICA, CONTROLE SOCIAL E MEIO AMBIENTE NA NOVA REPUBLICA

A herança ambiental transmitida à Nova República em 15 de março de 1985, tal como se indicó anteriormente, não permite muito otimismo. Apesar, no entanto, da gravidade desses problemas, poder-se-ia dizer que o Brasil já dispõe de todas as condições para o surgimento de uma autêntica política de meio ambiente. Conta, por exemplo, com uma rede de organizações dedicadas a essa temática em todos os níveis de governo, federal, estadual e municipal. Dispõe dos mecanismos básicos para a cooperação intergovernamental. Foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), através do qual o governo conta com o mais alto foro para o debate ecopolítico, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), e conta também com um nível técnico, representado pela SEMA, para coordenar a implementação das políticas ambientais. O país dispõe também de um sistema de leis e regulamentos em matéria de proteção ambiental que é considerado dos mais avançados no mundo. Ainda que possam ser mencionados um sem número de vazios do ponto de vista legal, político, financeiro e institucional, não há dúvida de que a área estatal brasileira não está de todo despreparada para enfrentar os desafios da crise ambiental.

A sociedade apresenta também signos de vitalidade. A preocupação com o meio ambiente está presente em todas as partes, desde a qualidade do ar em São Paulo ao desmatamento na Amazônia, passando pela degradação do solo no Nordeste. Sem embargo, não se pode afirmar que existe uma "opinião pública" formada com relação às questões ambientais. Uma ilustração recente desse paradoxo foram os resultados de uma pesquisa de opinião sobre as atitudes do eleitorado brasileiro com vistas às eleições de 1986 e à formação da Assambléia Nacional Constituinte. Perguntados acerca dos tópicos que deveriam merecer uma atenção prioritária dos congressistas, 85 por cento dos respondentes indicaram a preservação do meio ambiente e o conservacionismo. Temas como proteção do menor abandonado, analfabetismo e desnutrição, diga-se de passagem, aspectos intimamente relacionados com a qualidade de vida, mereceram 84 por cento das preferencias. A aplicação de controles mais rígidos em relação ao capital estrangeiro recebeu 16 por cento de apoio; reforma agrária, 58 por cento.^{19/} Mas a julgar pelos temas que dominam o debate dos que foram finalmente eleitos, parece que teriam sido invertidas as prioridades, ou mudou o país; provavelmente ambos.

Seja como fôr, o surgimento de intensas mobilizações populares e comunitárias em defesa do meio ambiente --Contagem, Caucaia, Sete Quedas, Abaeté, Angra dos Reis e tantas outras-- são um atestado de que existe um movimento ecológico fortalecendo-se com rapidez e em todo o território nacional. De dois deputados "verdes" eleitos em 1982, Walter Lazzarini (PMDB, São Paulo) e Liszt Vieira (PT, Rio de Janeiro), passou-se à candidatura de Fernando Gabeira para Governador do Rio de Janeiro e à eleição em 1986 de Fabio Feldman (PMDB, São Paulo), Carlos Minc (PT, Rio de Janeiro) e de outros candidatos identificados com a "questão ambiental", sem mencionar o fato de que a muitos estados brasileiros contam com partidos verdes já organizados ou em formação.20/

Não constitui um exagero enfatizar, a partir das informações precedentes, o papel central da democratização do Estado para o estabelecimento de políticas ambientais que reflitam o projeto de sociedade imaginado pelos brasileiros. Além da herança cultural e política representada pela formação social brasileira, a própria evolução recente demonstra que se aprofundou a ruptura entre Estado e sociedade. Tanto as marcas de um longo período autoritário como a instabilidade que caracteriza o processo de reconstrução democrática apontam na mesma direção. Em primeiro lugar, a sociedade continua atomizada e com diferentes níveis de organização, e, apesar da crescente capacidade de mobilização dos grupos sociais, a sociedade civil não conseguiu ainda projetar-se na sociedade política. Em segundo lugar, a própria sociedade política (partidos políticos, poder legislativo) não reflete ainda a pluralidade de interesses presentes na sociedade, permitindo o predomínio de práticas clientelistas e corporativistas de articulação de demandas.

O resultado final da situação descrita é que o Estado continua representando o único ator com capacidade para ordenar a pugna de interesses e orientar o processo de desenvolvimento no Brasil. Considerando-se ainda os verdadeiros abismos econômicos e sociais entre grupos e classes, com suas sequelas de polarização, desconfiança e ressentimento, a arena estatal constitui-se ainda como o espaço privilegiado para a construção de um pacto social com alguma possibilidade de permanência no tempo. A formulação de políticas ambientais, com maior ou menor grau de controle por parte da sociedade, passa, portanto, pelo Estado.

Convém interromper a discussão neste ponto para destacar o caráter equivocado com que muitas vezes se analisa "a questão do Estado", reduzindo-a a propostas para a desestatização. O debate a esse respeito não raramente se dá sob a lógica do pensamento econômico clássico, em um contexto no qual o "papel do Estado" é o de corrigir possíveis falhas dos mecanismos de mercado, assim como complementar as ações dos demais "agentes". A formação do Estado latinoamericano aponta a que a postura acima, antes mesmo

de considerar se está errada ou não, ou se esgota todas as dimensões do problema, simplesmente não tem sentido no nosso contexto. O Estado foi e continuará sendo durante muito tempo o principal "agente econômico", independente de preferências pessoais ou inclinações ideológicas. Por conseguinte, este será um Estado "grande" quanto a sua presença na vida econômica do país, independente das recomendações que se possam fazer para a sua redução. As iniciativas eufemisticamente chamadas de "desestatização" nos últimos anos apenas o comprovam.

O mesmo raciocínio se aplica, ao pretense papel do Estado em "corrigir possíveis falhas dos mecanismos de mercado". Tem sentido propor conceitualmente desse modo o tema naquelas situações em que, sim, existe um mercado e, sim, seus mecanismos satisfazem as necessidades de desenvolvimento na maior parte do tempo. Onde não se cumprem essas condições --para ficarmos apenas com essas-- como no Brasil, não tem sentido supor a existência daquele Estado. Se isso já não fosse suficiente, bastaria com recordar que a própria crise econômica dos anos oitenta põe em dúvida a capacidade do setor privado (e.g., o sistema bancário) e do mercado para assumir um papel hegemônico no desenvolvimento. Diversos analistas chamam a atenção para o fato de que a violência é tão norteamericana como a torta de maçã, ainda que isso desagrade a muitos nacionais daquele país. Da mesma forma, já é tempo de que se reconheça que a hipertrofia do aparato estatal é uma característica tão estruturalmente latinoamericana como a cumbia, o samba, as empanadas, as tortillas e a feijoada.

Isto não significa avaliar, sob qualquer pretexto, o autoritarismo e o burocratismo que resulta frequentemente da hipertrofia estatal. Mas implica sublinhar que qualquer opção de recorte do aparato estatal tem alcances bastantes limitados na nossa formação histórica. Para fazer frente aos novos desafios da época atual, distinguindo-se com clareza a luta anti-estatal da luta por maior controle social das ações do Estado, urge, antes de tudo, imprimir maior representatividade às instituições públicas e governamentais.

Este não é o momento mais apropriado para entrar no detalhe de propostas específicas, que já foram mencionadas em outra oportunidade.^{21/} Ainda assim, poderíamos indicar, em primeiro lugar, a necessidade de fortalecer a capacidade política do Estado, entendida como a capacidade para ordenar as relações entre as organizações da sociedade civil e das instituições políticas e públicas, assim como as relações ao interior destas. Igualmente decisivo é o fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado. Mas nunca estará demais sublinhar que o planejamento excessivamente centralizado é incompatível com a participação de amplos setores sociais e que, se de redemocratização se trata, haverá que enfatizar a capacidade de negociação e persuasão por sobre a do comando hierárquico, burocratizado e tecnocrático.

Finalmente, deve-se mencionar a necessidade de uma série de medidas específicas tendentes a garantir a participação da comunidade na formulação e implementação de políticas de meio ambiente. Entre elas está a extensão a todos os setores dos direitos mais elementares de cidadania, tais como o direito de pertencer a partidos políticos e a organizações comunitárias e representativas de classe; a definição do grau de autonomia das organizações sociais para intervir no processo decisório público; a existência de múltiplas instâncias de intervenção nas etapas de formulação e implementação de políticas; e a delimitação dos âmbitos de ação, estatal, público, privado e comunitário.

VII. DIFICULDADES BUROCRATICAS DA ECOPOLITICA, OU O QUE LHE
DIRIA CLOVIS BEVILACQUA SE MAX WEBER VISITASSE
O BRASIL

A implementação de uma política ambiental que reflita as prioridades sentidas pela comunidade organizada, tal como esta foi concebida ao longo do presente ensaio, supõe um processo de negociação permanente, em um contexto conflitivo, entre o Estado e as instituições que compõem a sociedade civil brasileira. Com igual razão, as políticas e programas impulsados a partir do Estado ou como resultado de pressões por parte da comunidade só podem materializar-se através de algum tipo de ordenamento burocrático, na maioria dos casos uma organização pública.

Por outro lado, a burocracia em um sentido mais real do que de ideal weberiano, representa um microcosmo da sociedade. De ser assim, a idéia de uma administração pública simétrica, neutra, sem faccionalismos e dissociada da política se revela não só um mito como também pernicioso para a sobrevivência de uma sociedade aberta, pluralista e mais justa, principalmente em países como o Brasil, nos quais ainda não se consolidou sua formação como sociedades nacionais. Justifica-se, portanto, dedicar especial atenção aos aspectos situacionais e políticos próprios das organizações públicas e que influenciam decisivamente, no transpasso à realidade, as políticas e programas pactados.

Para os objetivos deste trabalho, a regularidade mais importante do comportamento burocrático que convém tomar em conta se refere a que a posição assumida por um determinado administrador, sobre qualquer tema, estará sempre fortemente influenciada por sua posição na estrutura institucional do governo. Isso pode ser resumido através do enunciado de uma lei: "A visão de um burocrata depende da localização de seu escritório".²²/ Ilustrações de lei de Miles no Brasil é o que não falta.

O exemplo extremo do poder que possui a burocracia brasileira para mudar e em certo sentido "criar" a realidade de acordo com seus próprios interesses teve lugar, supostamente, num obscuro guichê do finado INPS. Conta-se que a esposa do eminente jurista Clóvis Bevilacqua --quem, entre outras realizações, foi o principal responsável pela redação do Código Civil brasileiro-- dirigiu-se ao INPS para receber a pensão a que tinha direito seu cônjuge. Teve o cuidado de levar consigo uma procuração do marido, impossibilitado de comparecer pessoalmente. Chegando ao

seu destino, foi surpreendida com a recusa do funcionário em lhe pagar a pensão, alegando que a procuração não estava redigida em conformidade com as disposições legais. Esta amável senhora tentou dissimular a sua mais absoluta perplexidade, indicando que a pessoa que assinava a procuração era ninguém menos do que o autor do Código Civil. "Deve haver um engano" disse ela, "esta pessoa foi a que instituiu a própria figura legal da procuração e deve, portanto, saber como redigir uma". Em contraposição a este argumento aparentemente irrefutável o funcionário respondeu-lhe, do alto da autoridade a si conferida pela ordem patrimonial: "este senhor pode ter estabelecido o que constitui uma procuração, mas sou eu quem interpreta a lei aqui, e de acordo com os "nossos" manuais, essa procuração não pode ser aceita".

Essa breve descrição, que seria cômica se não fosse trágica, demonstra a importância de dedicar uma atenção especial, no desenho de qualquer política pública --e com mais razão numa área como a do meio ambiente-- ao estudo da "cultura" das organizações que serão encarregadas de sua execução, na medida em que é isso que em última instância irá determinar os alcances e limites de tais políticas. A cultura de uma organização burocrática reflete a sua história institucional, ideologia, valores, símbolos, preconceitos profissionais e padrões de comportamento cristalizados através de sua existência.

Uma ilustração mais estrutural do fracasso de políticas públicas que pode ser claramente debitado a não consideração prévia desses aspectos é o que nos oferecem as políticas habitacionais de caráter social, nas quais o principal mecanismo de implementação está em mãos de um organismo financeiro. Em primeiro lugar, há que ressaltar a contradição entre os próprios termos como se coloca a questão. Se o mercado pudesse atender, de acordo com seus critérios de racionalidade, as demandas sociais de habitação, a intervenção do Estado seria inteiramente dispensável. Ao assumir o Estado a responsabilidade para resolver o problema deveria se impor uma racionalidade distinta, onde os aspectos sociais primariam ou prevaleceriam sobre os financeiros.

O quê sucede ao se propor, como aconteceu no Brasil, um Banco Nacional de Habitação como o principal mecanismo para colocar em prática tal política? Ocorre que um banco é administrado por banqueiros, e um banqueiro que não consiga aplicar os recursos de seu banco sem uma taxa aceitável de lucro é simplesmente um incompetente, um mal profissional, por mais que possa pautar suas ações a partir de valores sociais amplamente aceitos. O resultado final é que, pouco a pouco, se desvirtuam os objetivos iniciais --prover moradia a baixo custo para os setores populares-- e os novos financiamentos passam a ser dirigidos às classes média e alta, que são as que podem garantir um mínimo de rentabilidade ao sistema. Quando se propõe a volta à política original, concebida com a melhor das intenções, o sistema em seu conjunto vê-se enfrentado à possibilidade bem real de quebra.

Ilustrações como essa, representam muito mais a regra do que a exceção.

Ainda que se esteja simplificando demasiado o problema, posto que existem outras variáveis que também contribuem para o fracasso de políticas "de caráter social", o importante é recalcar que elementos como os indicados ocupam um papel igualmente decisivo para o êxito ou fracasso de uma política ou programa que suponha a existência de uma organização burocrática para a sua execução.

A análise da mencionada lei do comportamento burocrático permite introduzir, desde uma perspectiva institucional, uma série de princípios sobre o processo de decisões públicas. Considerando a sua natureza auto-explicativa e obedecendo a critérios de brevidade, apenas se enuncia a seguir cada um dos postulados:

- a) o resultado das decisões públicas não necessariamente se dirige a solucionar um problema sendo, antes de tudo, o resultado da competição, alianças e compromissos (e, por suposto, muita confusão) entre os diversos atores envolvidos;
- b) os atores que participam no jogo burocrático para estabelecer um programa ou adotar uma determinada decisão não são as instituições como tais, e sim os indivíduos que as compõem;
- c) as decisões que emanam do jogo burocrático não são, em absoluto, exclusivamente "racionais" ou neutras, mas se fundamentam, em boa medida, nas concepções subjetivas, e de classe, a respeito de quais são os objetivos nacionais, organizacionais e individuais;
- d) em matéria de programas públicos, ação não pressupõe intenção. A somatória do comportamento dos representantes de diversas organizações com relação a um determinado assunto raramente é intencional para cada indivíduo ou grupo;
- e) quanto mais controvertidos os interesses envolvidos em um programa específico, maior será a probabilidade de que este não seja implementado; e
- f) decisões sobre assuntos controvertidos que possam ser postergadas, o serão sempre.

As implicações institucionais desses postulados para a formulação de políticas de meio ambiente que promovam um maior controle de população nessa área são, obviamente, muitas e variadas. Dentre as mais importantes destaca-se a definição com absoluta clareza dos objetivos das distintas políticas, programas e projetos de governo que compõem a estratégia global de preservação de meio ambiente e de uso e conservação do

patrimônio natural; bem como das articulações entre estas e os instrumentos disponíveis para a sua implementação, de modo a eliminar possíveis contradições e estabelecer prioridades.

Igualmente essencial, em segundo lugar, é determinar a base de poder real dos gestores de cada política, um aspecto ao qual normalmente não se dedica maior atenção e que explica boa parte do fracasso de políticas com alto potencial de conflito. As experiências de reforma agrária constituem talvez o exemplo mais acabado da não consideração desse aspecto (e de seus resultados).

Em terceiro lugar, é fundamental estabelecer em que medida a essência ou cultura de muitas organizações públicas é antitética ou pelo menos contraditória aos objetivos dos programas específicos que se quer implementar.^{23/} Torna-se indispensável perguntar-se, nessa mesma direção, em que medida a execução das políticas poderá favorecer o predomínio de uma perspectiva profissional específica, muitas vezes inadequada para a superação das insuficiências detectadas.

No que se refere aos grupos sociais, a preocupação por alcançar maior controle social nos obriga a especificar a natureza do grupo de interesse que irá surgir com a implementação dos programas identificados anteriormente, assim como o grau de intervenção que estas poderão exercer na execução. Da mesma forma, há que cuidar para que o interesse criado através da implementação dos programas represente amplos setores e não permita o surgimento de clientelas, muitas vezes como verdadeiras oligarquias, cujos objetivos de longo prazo podem contrariar a própria finalidade das ações propostas.

Por fim, seria conveniente determinar, como contrapartida à identificação da base de poder real dos administradores públicos para levar a bom termo seus programas, quais são os instrumentos e mecanismos institucionais para conseguir o consenso social necessário para o êxito das alternativas propostas. Poder-se-ia afirmar que as possibilidades deste acordo dependem, fundamentalmente, do grau de consenso ou de conflito prevalecente na sociedade; o padrão histórico de resposta do Estado às mobilizações de caráter popular e reivindicativo; e o tipo de controle exercido pelos partidos políticos, pelas instituições mais expressivas da sociedade (como a Igreja) e pelo legislativo nas ações desenvolvidas pela administração pública.

VIII. REFLEXOES FINAIS

Em resumo, seja qual for o ângulo através do qual se analize tanto a questão do controle social como a formulação de políticas de meio ambiente, estas não se revelam nem um pouco triviais. Os desafios de ordem institucional, político, social e até mesmo cultural são sem dúvida complexos e de difícil superação.

De qualquer modo, considerando-se todos esses aspectos em seu conjunto, salta aos olhos a importância de um mínimo de vontade política para enfrentar a crise ambiental. Mas essa "vontade política" não pode e não deve ser confundida com um ato voluntário de um déspota esclarecido (como indivíduo ou como membro da elite). Por vontade política leia-se a construção de alianças políticas que permitam avançar não só no tratamento de problemas ambientais contingentes, mas principalmente na construção de uma sociedade ecológicamente viável --uma sociedade a um só tempo mais humana e com um relacionamento mais sadio e menos prepotente com relação a nossos sócios no mundo natural.

O momento atual, em que o Brasil tenta encontrar-se consigo mesmo e com um autêntico projeto de sociedade, não poderia ser mais oportuno. O fato de que ainda não se pode vislumbrar com precisão o surgimento da mencionada aliança ecopolítica não deve ser motivo de desalento. A luta ecopolítica se aproxima muito mais de uma guerra de guerrilhas do que muitos de nós estaríamos dispostos a reconhecer.

Nesse contexto, vale recordar que Fidel Castro desembarcou em Cuba com apenas 82 homens, e em menos de uma semana estavam reduzidos a uma dúzia. Três anos depois, foram capazes de derrubar uma ditadura apoiada por 30.000 homens armados. Da mesma forma, quando Ralph Nader começou a sua luta contra a indústria automobilística mais poderosa do mundo, nos anos sessenta, a sua cruzada parecia resumir-se à obstinação de apenas um homem. Hoje, muitas vitórias depois, as organizações iniciadas por Nader agrupam centenas de milhares de ativistas, e, entre outras coisas, Detroit foi obrigada a fabricar automóveis mais seguros.

NOTAS

- 1/ Ver, a esse respeito, Lynn White, Jr., "The Historical Roots of our Ecological Crisis", Science 155 (10 de março de 1987):1203-7.
- 2/ Karl W. Deutsch, ed., Eco-Social Systems and Eco-Politics: A Reader on Human and Social Implications of Environmental Management in Developing Countries (Paris: UNESCO, 1977), p. 4.
- 3/ Uma análise bastante abrangente dos fundamentos ecológicos da política contemporânea pode ser encontrado em William Ophuls, Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State (San Francisco: W.B. Saunders, 1971). Um dos ensaios mais lúcidos, e mais provocativos, sobre as relações entre escassez e poder político é o de Richard J. Barnet, The Lean Years: Politics in the Age of Scarcity (New York: Simon and Schuster, 1981). Para uma visão recente sobre o assunto, especialmente referida ao contexto dos países subdesenvolvidos, ver Roberto P. Guimarães, Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil, Tese de doutorado, Universidade de Connecticut, 1986 (a sair pela Westview Press).
- 4/ Citado em G. Tyler Miller, Jr. Living in the Environment, (Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Company, 1979), p.32.
- 5/ Ver, entre outros, Laura Thompson, "The Relationship of Men, Animals and Plants in an Island Community (Fiji)", American Anthropologist 51 (Abril-Junho 1949):253-67, e Betty J. Meggars, "Environmental Limitations on the Development of Culture", American Anthropologist 56 (Dezembro de 1954):801-23.
- 6/ Thomas Hobbes, Leviathan, editado por Crawford B. Macpherson (New York: Penguin Books, 1969).
- 7/ Ver The Republic of Plato, editada por Francis W. Conford (New York: Oxford University Press, 1945), e Aristotle, editado por Ernest Baker (New York: Oxford University Press, 1946).
- 8/ Ophuls, Ecology and the Politics of Scarcity, op.cit., p.143.
- 9/ Para maiores informações consultar Guimarães, Ecopolitics in the Third World, op. cit., especialmente pp. 99-117.
- 10/ Esta afirmação não significa que não existam diferenças marcantes entre os desafios ecológicos no centro e na periferia do sistema capitalista, as quais, unicamente por razões de espaço, não foram aprofundadas nesta oportunidade.
- 11/ De acordo a informações de Luis Carlos Bresser Pereira, Desenvolvimento a Crise no Brasil, 1930-1983, 14a. edição (São Paulo: Editora Brasiliense, 1985) e de Peter T. Night e Ricardo Moran, Brazil: Poverty and Basic Needs Series (Washington: World Bank, 1981).
- 12/ Ver Lance Taylor e Edmar Bacha, "The Unequality Spiral: A First Growth Model for Belindia", Quarterly Journal of Economics 90 (Maio 1976):197-218.

- 13/ Conforme as estimativas de Celso Furtado, O Brasil Pós-"Milagre", 2a. edição (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981), pp. 22-28, e de Francisco Graziano Neto, Questão Agrária e Ecologia: Crítica da Moderna Agricultura (São Paulo: Editora Brasiliense, 1982).
- 14/ Jorge Wilhelm "Metropolización y Medio Ambiente", em Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo, eds., 2 vols. (México: Fondo de Cultura Económica, 1981)2:9-40, e Ibsen G. Camara, O Problema Ecológico no Brasil (São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, Textos de Aula, 1981).
- 15/ Uma descrição recente do processo de degradação ambiental no Brasil pode ser encontrado em Ministerio do Interior, Secretaria Especial do Meio Ambiente, ROMA: Relatório da Qualidade do Meio Ambiente, Sinopse, Brasília, 1984.
- 16/ Ignácio de Loyola Brandão, Não Verás País Nenhum (São Paulo: Global Editora, 1981).
- 17/ Friedrich C. Engels, "Letter to Starkenburg (1894)", em Karl Marx and Friedrich Engels: Selected Correspondence, 1846-1895 (Londres: M. Lawrence, 1934), pp. 516-19.
- 18/ Herbert Simon, Models of Man (New York: John Wiley and Sons, 1957), pp. 198-200, 246 ff. Para uma análise aplicada aos problemas ambientais ver Edmund W. Stahl, "Environmental Policy: Bounded Rationality Applied to Unbounded Ecological Problems", em Environmental Policy Formation: The Impact of Values, Ideology and Standards, Dean E. Mann, ed. (Lexinton, Mass.: Lexinton Books, 1981), pp. 191-201.
- 19/ Ver Afonso Arinos de Melo Franco "Por uma nova Constituição: As Aspirações Nacionais (Relatório de Pesquisa)", Revista de Ciência Política 24 (Setembro-Dezembro 1984):54-85.
- 20/ Para uma visão panorâmica, ainda que incompleta e parcial pela própria rapidez com que se dá a evolução desse processo, ver Carlos Minc, Como Fazer Movimento Ecológico e Defender a Natureza e as Liberdades (Petropolis: Editora Vozes, 1985); Fernando Gabeira et al., Partido Verde (Propostas de Ecologia Política) (Rio de Janeiro: Editora Anima Produções Artísticas e Culturais, 1986) e Eduardo J. Viola, O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo à Ecopolítica (Notre Dame, IN: University of Indiana, the Hellen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 93, Abril 1987).
- 21/ Ver Roberto P. Guimarães, "La Búsqueda de la Equidad: Restricciones Institucionales y Políticas para el Desarrollo Social de América Latina", Revista de la CEPAL 35 (setembro de 1988), e ainda "Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo: El Difícil Arte de Conciliar lo Conflictivo", Revista Interamericana de Planificación, 83-84 (setembro-diezembro de 1987):15-33.
- 22/ O enunciado dessa lei é atribuído a Rufus Miles, ex-Secretário Assistente para Administração do Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar dos Estados Unidos. Em inglês se diz "Where one stands depends on where one sits", cf. Rufus Miles, "The Origin and meaning of Miles Law", Public Administration

Review, 38:5 (Setembro-Outubro 1978), pp. 399-403.

23/ É interessante lembrar, neste aspecto, os intentos de promover a participação popular no Perú, durante o governo do General Velasco Alvarado, entre 1968 e 1975. Segundo nos indica Carlos Franco, Perú: Participación Popular (Lima: CEDEP, 1979), um dos "paradoxos" da experiência peruana de desenvolvimento participativo foi "o transpasso ao campo das relações governo-organizações populares de valores ou estilos de comportamento característicos da atmosfera organizacional da instituição militar: a centralização do poder, o princípio hierárquico, a valorização da "seguridade interna" ou a intolerância ante a diversidade, ao risco e a incerteza, situações estas últimas que são inerentes a um processo de participação popular" (p.24).

07101DRPT
*** ARCHIVO DE DOCUMENTOS (JOSE BESA) ***
BIBLIOTECA
CEPAL

CLI