

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM BALANÇO DA GESTÃO
AMBIENTAL NO BRASIL (1973-2002)**

**Public sector and sustainable development: a review of environmental management
actions in Brazil (1973-2002)**

Vicente Rosa Alves¹

Resumo

Neste trabalho fazemos um balanço da gestão ambiental no Brasil. Nossa análise começa com a criação da SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) em 1973 indo até o final da administração FHC em 2002. Constatou-se que, durante todo esse período, a gestão ambiental no Brasil foi marcada por uma visão excessivamente preservacionista, isto é, preocupada única e exclusivamente com a proteção da flora e da fauna através da criação de unidades de conservação e também com o controle da poluição. Pode-se também verificar que a gestão dos recursos naturais no Brasil tem sido prejudicada por vários fatores como escassez de recursos financeiros, humanos e materiais.

Palavras-chave: Estado, Desenvolvimento Sustentável, Gestão Ambiental, Política Ambiental.

Abstract

In this work, we evaluate environmental management actions in Brazil. Our analysis considers the period from the creation of SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente) in 1973 to the end of Fernando Henrique Cardoso's government in 2002. Authors found out that Brazilian environmental management actions during this period were characterized by an excessively preservationist outlook – which only worried about protecting the flora and the

¹Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Brasil. Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brasil e Graduação em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Brasil. E-mail: vicenterosaalves@gmail.com

fauna through the creation of conservation units and pollution control. It is also clear that that the management of natural resources in Brazil has been undermined by many factors such as insufficient financial, material and human resources.

Keywords: Public Sector, Sustainable Development, Environmental Management, Environmental Policy

Estado e Meio Ambiente no Brasil

A criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973, através do Decreto N. ° 73.030 estabeleceu o marco oficial da questão ambiental no Brasil. O contexto social e político no qual a SEMA foi criada não era dos mais favoráveis para se estabelecerem medidas de conservação do meio ambiente. Por volta dessa época, início da década de 1970, a proteção dos recursos naturais não interessava nem ao governo nem à sociedade, à exceção de um pequeno grupo de naturalistas e cientistas. Para o governo da época, a principal preocupação era promover as exportações, atrair o capital estrangeiro e criar polos de crescimento, tudo isso com a finalidade de internacionalizar a economia brasileira (Maimon, 1992).

Antes mesmo de tentar viabilizar essa internacionalização, o governo brasileiro já vinha perseguindo, desde os anos 1950, o objetivo de expandir ao máximo o crescimento da economia através do investimento maciço na modernização industrial. Essa obsessão pelo crescimento da economia foi um dos fatores responsáveis pela eclosão dos problemas ambientais no Brasil e, conseqüentemente, pela ascensão dos órgãos estatais de meio ambiente (Monosowski, 1989; Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Pádua, 1991; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991; Vieira, 1992).

Os impactos ambientais sobre o território brasileiro, gerados por essa ambição desenvolvimentista, tornaram-se logo evidentes, embora tenham se manifestado de formas diferentes de uma região para outra, dependendo do nível de desenvolvimento e do tipo de atividade que era realizado em cada uma delas.

Na Região Norte do Brasil, por exemplo, as atividades econômicas que tiveram maior impacto sobre o meio ambiente foram o garimpo, a mineração, a agricultura e pecuária extensiva, a construção de hidrelétricas e a implantação dos polos industriais. Os impactos sobre os ecossistemas da região foram a contaminação dos rios, a destruição da fauna e da

flora, o desmatamento da floresta amazônica, a inundação de áreas florestais, impactos sociais e culturais, poluição das águas, solos e ar etc. (Bressan Jr., 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991).

Na Região Nordeste, os problemas ambientais mais graves foram causados pelas usinas de açúcar e álcool, pela monocultura de cana-de-açúcar, pelos polos industriais e pelo crescimento urbano do litoral. O desenvolvimento urbano-industrial dessa região teve como consequência a poluição dos ecossistemas costeiros, afetando praias, dunas e manguezais, gerando impactos socioeconômicos e culturais e declínio nos estoques pesqueiros (Bressan Jr., 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991).

Outra parte do Brasil bastante afetada pelas atividades econômicas foi a Região Centro-Oeste. As principais atividades geradoras de impactos ambientais nessa região foram a mineração, a monocultura de cereais e leguminosas, a caça e a pesca predatórias, a pecuária extensiva, a industrialização e expansão urbana etc. Os efeitos sobre os ecossistemas da região foram a degradação do cerrado e do pantanal, desmatamento de áreas nativas, queimadas, extinção de espécies, devastação da floresta amazônica, destruição da fauna e da flora, poluição das águas e impactos socioculturais (Bressan Jr., 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991).

A Região Sudeste merecia um capítulo à parte em termos de degradação ambiental. Como nessa parte do país está concentrada a maior parte da população e também metade das suas indústrias, a demanda sempre crescente por recursos naturais, bens de consumo e serviços, bem como a intensificação do processo de industrialização e urbanização, acabaram por afetar de modo muito intenso vários ecossistemas importantes. O mais afetado pelo desenvolvimento urbano-industrial do sudeste foi o ecossistema da Mata Atlântica. Os rios da Região sofreram também um enorme impacto com a industrialização e urbanização, uma vez que neles eram despejadas grandes quantidades de esgotos sanitários e industriais.

A qualidade do ar na Região Sudeste foi também bastante afetada pelo desenvolvimento industrial. Ela declinou sobremaneira devido à grande emissão de gases e partículas produzidas, principalmente, pelas indústrias e pela frota de veículos. Além de ter afetado os ecossistemas da região, a poluição do ar atingiu diretamente a saúde da população, provocando inúmeras doenças. Uma das cidades da Região Sudeste que ficou famosa pela péssima qualidade do ar foi Cubatão. A zona industrial localizada nessa cidade foi considerada uma das mais poluídas do Brasil e também da América Latina, gerando problemas ambientais gravíssimos e colocando em risco a saúde de sua população. Visando controlar a poluição, durante a década de 1980, algumas agências ambientais estaduais adotaram o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP). Embora tendo sido criado para controlar a poluição das atividades industriais, comerciais e agropecuárias, o SLAP acabou sendo aplicado somente para o controle da poluição industrial (Bressan Jr., 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991; Carvalho, 1987).

Na Região Sul, a agricultura foi a atividade econômica mais impactante em termos ambientais. Além da agricultura, outras atividades que trouxeram muitos danos para o meio ambiente nessa parte do Brasil foram as usinas termelétricas, a extração de carvão mineral e o crescimento urbano-industrial da região litorânea. Os efeitos do desenvolvimento da economia sobre os ecossistemas da Região Sul foram extremamente negativos. O resultado de décadas de crescimento em vários setores trouxe, como consequência, a perda de fertilidade e erosão dos solos, a poluição das águas e solos pelo uso de grandes quantidades de agrotóxicos, desmatamentos de florestas, extinção de espécies nativas, degradação de ecossistemas litorâneos etc. (Bressan Jr., 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1991).

Em suma, o desenvolvimento da economia brasileira não produziu apenas o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), a geração de emprego e renda e a modernização da economia do

país. Depois de algumas décadas de crescimento econômico acelerado, os primeiros sinais de degradação começaram a ser revelados, mostrando os custos socioambientais característicos desse estilo de desenvolvimento econômico.

Dissemos, no início desta seção, que o contexto social e político em que a SEMA havia sido criada não era muito favorável para implementar as medidas necessárias à proteção ambiental, em virtude de o governo da época estar mais interessado no crescimento e internacionalização da sua economia. A bem da verdade, a criação da SEMA foi uma medida política de caráter emergencial tomada pelo governo brasileiro que visou, principalmente, responder às pressões de organismos internacionais de ajuda ao desenvolvimento e servir como uma forma de retratação do governo brasileiro à comunidade internacional devido ao posicionamento hostil de sua delegação na Conferência de Estocolmo que, em síntese, resistia em reconhecer a importância da questão ambiental (Viola, 1987; Viola, & Leis, 1992; Maimon, 1992).

Embora tenha sido criada com a atribuição principal de buscar a conservação do meio ambiente através da utilização racional dos recursos naturais, a SEMA possuía, todavia, uma estrutura administrativa insuficiente para colocar em prática as suas metas, uma vez que seus recursos financeiros eram escassos e seu quadro técnico se resumia a apenas três funcionários. Além disso, o momento político não era propício para se discutir o modelo de desenvolvimento que estava em vigor na época, cujos principais defensores eram tanto os militares quanto os burocratas civis, inclusive aqueles do próprio Ministério do Interior, ao qual a SEMA estava subordinada (Maimon, 1992; Andreoli, 1992; Bressan Jr., 1992).

No entanto, mesmo tendo de enfrentar problemas financeiros e técnicos, a SEMA conseguiu criar inúmeras Unidades de Conservação por todo o país, protegendo, dessa maneira, diversos ecossistemas importantes. Uma de suas primeiras realizações foi estabelecer a criação de Estações Ecológicas, visando assegurar a proteção da fauna e flora e

buscando preservar, desse modo, um banco genético para as futuras gerações. Por outro lado, é sabido que esse órgão ambiental não garantiu os recursos necessários para a gestão dessas unidades. Embora sua existência formal estivesse garantida através de lei federal, na prática, o que se verificava é que a SEMA não dispunha de recursos para a implementação efetiva dessas estações. É por essa razão que elas são descritas na literatura como “parques de papel”, ou seja, apesar de sua criação estar garantida sob o aspecto jurídico, na prática, o que vem acontecendo desde então é que muitas dessas unidades estão sendo invadidas e destruídas de um modo acelerado em razão da falta de um plano de gestão ambiental que promova, a um só tempo, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico (Viola, & Boeira, 1990; Andreoli, 1992; Monteiro, 1981; Urban, 1998).

De um modo geral, a atuação da SEMA durante o período que vai de sua institucionalização até a metade da década de 1980 se restringiu ao controle da poluição e à preservação da fauna e da flora. Estudos realizados em outros países demonstram que suas agências ambientais também atuaram de forma limitada, direcionando seus esforços apenas para o combate da poluição e para a preservação restrita da natureza. Na literatura especializada, essa fase de atuação da SEMA é denominada de bissetorialista. Ela foi assim caracterizada pelo fato de ter dado mais atenção à proteção restrita do meio ambiente como também por ter atacado os problemas relacionados à poluição industrial. Esse período recebeu também tal denominação por ter sido composto por dois setores: um governamental e outro originário da sociedade civil. No primeiro estavam incluídas todas as organizações governamentais de meio ambiente, como a SEMA e outros órgãos estatais de atuação nessa área. No segundo, incluíam-se todas as associações civis ambientalistas, tais como a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN) (Ferreira, 1998; Ferreira, & Siviero, 1996; Viola, & Vieira, 1992; Viola, 1987; Viola, & Leis, 1992, 1995; Viola, & Nickel, 1994).

Como vimos, os problemas ambientais que começaram a surgir no Brasil por volta da década de 1970 foram causados exclusivamente pela adoção de um modelo econômico preocupado com a modernização industrial e a expansão das exportações. Lamentavelmente não houve, por parte dos técnicos da SEMA, a preocupação em questionar o modelo de desenvolvimento econômico da época. Sua compreensão estava restrita apenas à proteção da natureza, o que fez com que deixassem de lado a necessidade de se pensar num novo modelo de desenvolvimento capaz de promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, a satisfação das necessidades básicas das atuais e futuras gerações, a redução da pobreza, a revisão dos insustentáveis padrões de produção e consumo, a redução das desigualdades sociais e a participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas governamentais. Em outras palavras, a SEMA deu mais importância à preservação da natureza e ao controle da poluição do que à promoção do desenvolvimento sustentável (Vieira, 1995).

Na verdade, não é de surpreender que a SEMA tenha compreendido a questão ambiental de forma tão restrita. Há algumas razões que explicam esse comportamento. Em primeiro lugar, é preciso entender que a questão ambiental era um fenômeno recente, portanto ainda pouco compreendido tanto pelo governo quanto pela sociedade. Em segundo lugar, naquela época ainda não havia uma consciência ambiental bem desenvolvida e isso se devia principalmente à baixa ocorrência de desastres ecológicos como também à pouca divulgação da questão ambiental realizada pelos meios de comunicação. Em terceiro lugar, o governo estava mais preocupado em alcançar altas taxas de crescimento econômico do que em utilizar os seus recursos naturais de uma maneira sustentável. Nessa época, início da década de 1970, o governo brasileiro estava preocupado em tornar viável a implementação do “Projeto Brasil Grande Potência” (Maimon, 1992).

Essa atitude de indiferença do governo em relação aos problemas ambientais ficou evidente quando da sua participação na Conferência de Estocolmo, onde o Brasil, juntamente com outros países do Terceiro Mundo, declarou que a proteção ao meio ambiente não estava entre as suas prioridades. Seu principal objetivo era estimular o crescimento econômico, e o alcance dessa meta não deveria ser sacrificada em favor da conservação ambiental. Embora reconhecessem que a conservação dos recursos naturais era uma preocupação relevante, os delegados dos países em desenvolvimento, presentes nessa Conferência, alegaram que a responsabilidade principal em preservar o meio ambiente deveria partir dos países industrializados, uma vez que a maior parte dos problemas ambientais globais existentes havia sido causada justamente por eles próprios (Maimon, 1992; Andreoli, 1992; Ferreira, 1993; Cima, 1991).

Para esses mesmos delegados, a questão da proteção ao meio ambiente estava sendo utilizada pelos países industrializados como uma estratégia política que visava, sobretudo, impedir que as nações mais pobres pudessem se desenvolver economicamente (Viola, & Leis, 1992; Viola, 1987; Cima, 1991; Maimon, 1992).

Vimos, até aqui, que o modelo de desenvolvimento econômico implementado pelo governo brasileiro desde praticamente os anos 1950 foi o maior responsável pela crise ambiental que eclodiu em nosso território a partir dos anos 1970. Vimos também que os problemas ambientais constituíram um dos principais fatores responsáveis pela ascensão das organizações estatais de meio ambiente e que uma das principais agências ambientais do país, a SEMA, teve uma compreensão bastante restrita da questão ambiental, que pode ser resumida em dois aspectos principais: 1) controle da poluição e 2) proteção da fauna e da flora através da criação de Unidades de Conservação.

Na seção seguinte faremos um balanço das ações governamentais na área ambiental. Começaremos analisando o período de governo do Presidente José Sarney e, em seguida,

faremos a análise das administrações Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Um balanço da Gestão Ambiental no Brasil (1973-2002)

Pouco tempo depois da instituição da SEMA, por volta da metade da década de 1970, começaram a ser elaboradas novas leis de proteção ambiental. Assim, de 1975 até a aprovação da lei 6.983, em 1981, que tratava sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, entraram em vigor diversas leis ambientais regulamentando, por exemplo, o controle da poluição industrial (decreto N.º 76.389/75), a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico (lei n.º 6.513/77), a regulamentação dos Parques Nacionais (decreto n.º 84.617/79), as áreas de proteção ambiental (lei n.º 6.902/81) etc. (Andreoli, 1992).

Já foi dito no tópico anterior que, durante a primeira fase de sua atuação, a SEMA teve uma compreensão bastante restrita da questão ambiental, limitando suas ações ao controle da poluição e à proteção da fauna e da flora. Nessa fase, que durou praticamente treze anos, a SEMA esteve subordinada ao Ministério do Interior e foi dirigida, durante todo esse período, por um único Secretário: Paulo Nogueira Neto. Deve-se frisar, entretanto, que durante todo esse tempo a SEMA teve de exercer suas funções numa época marcada pelo regime militar. Esse período foi também marcado tanto pelo desconhecimento quanto pelo desinteresse em relação à questão ambiental. Além disso, as ações que visavam à preservação do meio ambiente eram definidas levando-se em consideração os interesses de segurança nacional (Pádua, 1991; Viola, 1987; Guimarães, 1995; Maimon, 1992).

Com o fim do regime militar e o restabelecimento da democracia, a SEMA é extinta e, em seu lugar, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. A partir de então, agora já sob um regime civil, tendo à frente da Presidência da República José Sarney, uma nova fase começa a se gestar. Antes, porém, é preciso fazer referência a um

período chamado pelos analistas Viola (1987) e Monosowski (1989) de fase de transição, ocorrido entre 1982 e 1985: suas características principais foram a politização da questão de meio ambiente e a expansão de órgãos governamentais com atribuições nessa área.

Um aspecto importante em relação à atuação do novo órgão federal de meio ambiente refere-se à sua instabilidade institucional. Se, de 1973 a 1985, a SEMA foi administrada pelo mesmo secretário – Paulo Nogueira Neto - e esteve, também durante todo esse tempo, subordinada ao Ministério do Interior, de 1985 em diante o órgão federal de meio ambiente passou a atuar ora como Ministério, ora como Secretaria (Guimarães, 1995).

Dessa maneira, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente exerceu as suas funções apenas durante dois anos (1985-1987), mudando de denominação a partir de então para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Entretanto, pouco tempo depois, esse Ministério também foi extinto e, para ocupar o seu lugar, o governo Sarney reativou a SEMA, voltando a subordiná-la ao Ministério do Interior.

Contudo, apesar das mudanças constantes de status institucional, de denominação, de Secretários e Ministros, a partir de 1986 a agência ambiental do governo Sarney conseguiu implementar algumas medidas, ainda que tímidas, em relação à conservação dos recursos naturais. Uma medida importante levada a cabo pelo órgão ambiental federal foi o apoio dado à reativação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)¹, que havia sido instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, mas que até 1986 tinha atuado de forma muito limitada. Apesar disso, a criação do CONAMA representou, por si só, um avanço importante em termos da democratização da gestão ambiental em nosso país, uma vez que até a sua instituição não havia no Brasil órgão governamental de meio ambiente que permitisse a participação de entidades da sociedade civil nas suas decisões. O CONAMA tem uma composição mista, sendo integrado por representantes do governo e de entidades da

sociedade civil ligados à temática ambiental. Este órgão tem como atribuição principal propor diretrizes para a política ambiental e determinar Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) (Viola, & Vieira, 1992; Maimon, 1992; Cima, 1991; Monosowski, 1989; Viola, & Leis, 1992; Costa, Alonso, & Tomioka, 1999; Dias, 2000).

Outra ação importante do governo Sarney foi o empenho demonstrado por sua administração na difusão da questão ambiental entre os diversos órgãos governamentais. Neste período a agência ambiental incentivou, ainda, as discussões em torno da relação desenvolvimento e meio ambiente e promoveu a interação entre os órgãos estatais de meio ambiente. Ainda foram realizados, por essa mesma agência, seminários sobre a questão ambiental visando estimular o debate entre os órgãos estatais de meio ambiente e as universidades públicas (Viola, & Leis, 1992).

Entre 1986 e 1988, a administração ambiental do governo Sarney, mesmo tendo implementado as medidas mencionadas nos parágrafos acima, fracassa no que se refere à resolução dos graves problemas ambientais existentes na época. Sua agência ambiental é considerada antiquada e inflexível pelos analistas do movimento ambientalista Viola e Leis (1992), Viola (1996) e Leis (1996) e, segundo estes últimos, tal agência continuou a ocupar uma posição marginal no interior da burocracia estatal. Levando em consideração esse curto período de tempo, os mesmos analistas chegaram à conclusão de que a questão ambiental continuava a ser mal compreendida pelas autoridades governamentais.

Com a promulgação da Constituição de 1988 estabelece-se outro marco importante para a questão ambiental. Sua elaboração contou com a participação de diversos movimentos sociais que, através de um árduo trabalho de convencimento junto aos parlamentares constituintes e por meio da conscientização da população, conseguiram inserir no texto

¹ O CONAMA faz parte da estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, atuando como seu **Organizações e Sustentabilidade**, Londrina, v. 2, n. 2, p. 38-79, jul./dez. 2014. Recebido em 15/10/2014. Aprovado em 10/12/2014. Avaliado em *double blind review*.

constitucional vários capítulos que tratam de temáticas sociais emergentes, como a questão indígena, a questão da mulher, a questão ambiental etc. (Andreoli, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1992a; Maimon, 1989; Cima, 1991).

No que diz respeito à questão ambiental, os avanços mais importantes trazidos pela Constituição de 1988 limitaram-se a três aspectos. O primeiro refere-se à responsabilização pela proteção ao meio ambiente. A partir de então, a responsabilidade de zelar pelo patrimônio ambiental não é mais prerrogativa do Estado, mas de toda a coletividade. Outro ponto importante trazido pela nova Constituição diz respeito à responsabilidade pelos danos provocados ao meio ambiente. Com a promulgação do novo texto constitucional, os responsáveis pela degradação do meio ambiente passaram a ser acionados judicialmente, com penas que variam da multa à reclusão, dependendo da gravidade e extensão do dano causado. Finalmente, um último aspecto digno de nota é que, com a nova Constituição, foram criadas novas áreas de proteção ambiental (Maimon, 1992; Cima, 1991; Monosowski, 1989).

Apesar de ter contribuído para dar mais importância à temática ambiental, a nova Constituição foi criticada pelos analistas da Sociologia Ambiental Andreoli (1992) e Monosowski (1989) no que se refere ao capítulo sobre meio ambiente. Suas críticas se dirigiram especialmente a duas questões. Em primeiro lugar, os analistas entenderam que a Constituição de 1988 deu continuidade a uma política que já vinha sendo adotada desde a criação da SEMA e que consistia, basicamente, na preservação restrita dos recursos naturais. Afirmaram também, em suas pesquisas, que a Constituição se preocupou em criar leis limitando a utilização dos recursos, mas não foi capaz de apontar caminhos para a sua exploração sustentável. Em segundo lugar, para os mesmos analistas Andreoli (1992) e Monosowski (1989), o capítulo da Constituição dedicado ao meio ambiente conseguiu aumentar, ainda mais, a distância que havia entre, de um lado, as determinações da legislação

órgão consultivo e deliberativo.

Organizações e Sustentabilidade, Londrina, v. 2, n. 2, p. 38-79, jul./dez. 2014.
Recebido em 15/10/2014. Aprovado em 10/12/2014. Avaliado em *double blind review*.



ambiental e, de outro, a capacidade da agência ambiental brasileira em fazer com que a sociedade, o setor privado e o próprio Estado as cumprissem.

Outra medida ambiental muito importante implementada durante a administração Sarney foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)². Os fatores principais que contribuíram para a criação do IBAMA foram as críticas que as organizações ambientalistas internacionais vinham fazendo às queimadas na Amazônia e ao assassinato do ambientalista-seringueiro Chico Mendes, cujo ativismo em prol da preservação da floresta amazônica chamou a atenção do movimento ambientalista internacional (Cima, 1991; Maimon, 1992; Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1996; Viola, & Leis, 1992; Bursztyn, 1993; Leis, 1996).

Entretanto, a criação do IBAMA não trouxe modificações significativas ao quadro de destruição ambiental da época. Mesmo assim houve alguns avanços que merecem ser aqui registrados. O primeiro deles refere-se à mudança de visão da agência ambiental federal em relação ao conceito de proteção ambiental. Se antes essa agência concebia a proteção ambiental apenas de um ponto de vista preservacionista, isto é, preocupada apenas e tão somente com a preservação restrita da fauna e flora, depois da criação do IBAMA, pelo menos conceitualmente, essa visão se alterou. Desse momento em diante, esse órgão passou a conceber a proteção do meio ambiente a partir do uso conservacionista dos recursos naturais (Leis, 1996; Viola, & Leis, 1992; Viola, 1996; Viola, & Vieira, 1992).

Outro aspecto positivo em relação à atuação do IBAMA que também merece ser registrado foi o empenho demonstrado no controle das queimadas na floresta amazônica e no monitoramento da qualidade ambiental, ações que, de maneira geral, apresentaram bons resultados. Nessa mesma época, a agência interrompeu, ainda que temporariamente, todos os

² O IBAMA foi criado em 1989, através da fusão da SEMA com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca.

subsídios e incentivos fiscais para as atividades ligadas à agricultura e pecuária na Região Amazônica. Essa decisão visou, sobretudo, impedir o avanço da destruição da floresta amazônica, cujos índices de desmatamento eram alarmantes. A ação do governo Sarney na área ambiental foi marcada também pelo apoio dado aos presidentes do IBAMA, quando eles entravam em conflito com outras áreas de governo; tal apoio foi demonstrado também através de um aumento de verbas e do fortalecimento organizacional da área ambiental. Deve-se salientar ainda que, após a criação do IBAMA, houve um aumento no número de órgãos ambientais por todo o Brasil, embora tal fato não tenha sido acompanhado de uma melhoria na situação ambiental (Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Viola, 1987, 1992b, 1996; Cima, 1991; Leis, 1996, 1999; Viola, & Leis, 1992, 1995).

Do ponto de vista administrativo, pode-se dizer que o IBAMA herdou, praticamente, os mesmos problemas da SEMA, pois tanto uma agência quanto a outra acabaram tendo o seu desempenho prejudicado pela carência de recursos financeiros, técnicos e humanos. A atuação do IBAMA também mereceu críticas em razão de sua gestão ter sido realizada de forma centralizada. Além disso, o IBAMA foi criticado pelo seu comportamento corporativista; em algumas ocasiões foram comprovadas, inclusive, denúncias de corrupção envolvendo esse órgão ambiental, o que acabou afetando o desempenho de suas várias agências espalhadas pelas capitais brasileiras (Viola, & Boeira, 1990).

Outra ação da agência ambiental do governo José Sarney que pode ser considerada progressista foi o seu posicionamento favorável a sediar no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que veio a se realizar na cidade do Rio de Janeiro pouco tempo depois, no ano de 1992. No item três, analisaremos os principais resultados alcançados pela Rio-92 e o papel desempenhado pelo governo brasileiro nessa Conferência. Por fim, destacam-se as últimas realizações do governo Sarney na área

ambiental: a criação de reservas extrativistas e o lançamento do Programa Nossa Natureza em abril de 1989 (Cima, 1991; Maimon, 1992; Viola, 1996).

No que se refere ao Programa Nossa Natureza, os motivos que levaram à sua criação foram os mesmos que determinaram a criação do IBAMA, isto é, seu estabelecimento visou antes responder às críticas das organizações ambientalistas internacionais em relação ao desmatamento na Região Amazônica e numa parte do Cerrado do que propriamente implementar medidas que estivessem comprometidas com a conservação dos recursos naturais. Um dos argumentos utilizados por Sarney em seu discurso, quando do lançamento do Programa, remete-nos imediatamente à época em que o Brasil participou da Conferência de Estocolmo. Naquela ocasião, vimos que os delegados que representavam o Brasil em Estocolmo haviam declarado que os países industrializados estavam utilizando a questão ambiental para impedir o desenvolvimento das nações mais pobres. Sarney acabou reproduzindo, depois de passados mais de quinze anos, praticamente o mesmo discurso dos delegados brasileiros, declarando que a questão ambiental estava sendo utilizada pelas nações ricas para escravizar aquelas em vias de desenvolvimento (Maimon, 1992; Viola, 1996; Cima, 1991).

Ainda no tocante ao Programa Nossa Natureza, as pesquisas realizadas pelos analistas do movimento ambientalista Maimon (1992) e Viola (1996) apontaram algumas limitações em relação à sua gestão, entre as quais podemos citar a participação dos militares na gestão do programa e a subordinação de suas medidas visando garantir a segurança nacional. Tal atitude, na verdade, não chega a surpreender, pois desde o estabelecimento da SEMA as políticas voltadas para a área ambiental foram influenciadas pela visão dos militares. De um modo geral, as ações desenvolvidas pela agência ambiental federal durante as décadas de 1970 e 1980 foram o reflexo de um período marcado pela presença dos militares no poder, pela preocupação obsessiva em atingir altas taxas de crescimento econômico através da

implementação do “Projeto Brasil Grande Potência” e por uma visão limitada da questão ambiental que enfatizava, como já vimos, sobretudo a proteção da fauna e da flora, o controle da poluição e o mote permanente nessa época: a preocupação com a segurança nacional.

Todavia, apesar de ter sido criado dentro desse contexto político-econômico extremamente desfavorável no que concerne à implementação de políticas de meio ambiente, uma das medidas estabelecidas pelo Programa Nossa Natureza trouxe uma inovação muito importante para a efetivação da política ambiental em nosso país. Trata-se da criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), cujo objetivo principal era contribuir para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, que havia sido promulgada em 1981 através da lei 6.983, mas que, por diversos motivos que já foram mencionados aqui, não conseguiu ser colocada em prática pelas autoridades governamentais responsáveis por sua execução³ (Cima, 1991; Fnma, 1998; Viola, & Leis, 1997).

A política do FNMA consistia, basicamente, em apoiar projetos de organizações governamentais, não governamentais e grupos de base que tivessem como meta principal desenvolver ações voltadas para “[...] o uso racional dos recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental nos diversos ecossistemas brasileiros” (Fnma, 1998:6). Contudo, a maior inovação introduzida pelo FNMA foi em relação à sua gestão, que se dava de forma participativa. Ela era realizada através de um Comitê Deliberativo integrado por representantes do governo e das organizações não governamentais.

Essas foram, portanto, as principais realizações do governo Sarney na área ambiental. Apesar de ter implementado algumas ações ambientais importantes, a atuação da agência ambiental nesse período não conseguiu solucionar os principais problemas ambientais da

³ Para saber mais a respeito do funcionamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente e de seus resultados ver ALVES, Vicente Rosa. Estado e ONGs na promoção do desenvolvimento sustentável: uma análise da parceria

época. Outro fator que prejudicou a efetivação da política ambiental durante a gestão Sarney foi sua visão nacionalista a respeito da questão ambiental, visão esta herdada, principalmente, dos militares e da diplomacia brasileira (Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Leis, 1992; Monosowski, 1989; Viola, 1996; Andreoli, 1992).

Após transcorrida quase uma década da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, a realidade ambiental no Brasil permaneceu praticamente inalterada. No final dos anos 1990, portanto, a situação ambiental brasileira poderia ser descrita da seguinte maneira: em relação à legislação ambiental brasileira, os especialistas afirmam que ela é considerada uma das mais avançadas do mundo, embora seja pouco implementada. Há uma grande contradição, porém, entre o discurso e o comportamento da população, isto é, se por um lado as pessoas se posicionam a favor da proteção ambiental, por outro, seu comportamento no cotidiano está longe de ser considerado ecologicamente correto. No que concerne à elaboração e implementação de políticas públicas de meio ambiente, verifica-se que o Estado possui um discurso em favor do desenvolvimento sustentável; no entanto, esse mesmo Estado falha por completo no que diz respeito à aplicação da lei, uma vez que continua não sendo capaz de impedir o seu descumprimento, tanto pelas empresas públicas e privadas quanto pela população em geral (Viola, 1992a; Viola, & Leis, 1995; Leis, 1996).

Em relação às áreas de proteção ambiental, no final da década de 1990 havia no Brasil 34 parques nacionais, 23 reservas biológicas federais, 30 estações ecológicas, 38 florestas nacionais, 15 áreas de proteção ambiental, 4 reservas extrativistas e 6 reservas ecológicas. A área total protegida chegava a cerca de 32 milhões de hectares, correspondendo a 3,7% do território nacional. Pesquisas mais recentes (Dourojeanni, & Pádua, 2001) mostram um aumento das áreas de proteção ambiental no Brasil. Somando as Unidades de Conservação de uso indireto (proteção integral) com as de uso direto (proteção parcial), as áreas protegidas

entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA):

Organizações e Sustentabilidade, Londrina, v. 2, n. 2, p. 38-79, jul./dez. 2014.
Recebido em 15/10/2014. Aprovado em 10/12/2014. Avaliado em *double blind review*.



representam atualmente 4,59% do território nacional. Entretanto, apesar de possuir toda essa área sob proteção, faltam recursos para fazer a sua gestão. Essas Unidades de Conservação, é importante repetir, têm sido descritas na literatura como “Parques de Papel”, pois existem apenas juridicamente, faltando ser implementadas na prática. Além disso, muitas dessas áreas estão sendo ocupadas de maneira ilegal por atividades econômicas clandestinas, que se aproveitam da omissão do governo para obter lucros em curto prazo à revelia do interesse público de longo prazo (Cima, 1991; Viola, & Boeira, 1990; Andreoli, 1992; Urban, 1998).

Outro fator que prejudicou a implementação da política ambiental no Brasil durante os anos 1980 foi a falta de planejamento ambiental por parte do governo federal, o que acabou ocasionando uma série de problemas provenientes de ações isoladas, disputas de poder e pulverização de recursos. A agência federal de meio ambiente não fez também o investimento necessário em seus recursos humanos, ou seja, nem contratava novos técnicos nem treinava os já existentes. Assim, houve uma escassez de quadros técnicos para aplicar os novos instrumentos criados pela Política Nacional do Meio Ambiente, como os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) (Viola, & Boeira, 1990; Maimon, 1992; Viola, & Leis, 1992).

A falta de recursos financeiros, a preocupação governamental com o controle da inflação e os compromissos com a dívida externa foram também fatores decorrentes da política econômica que impediram a implementação da PNMA. Além disso, houve, durante toda a década de 1980, um forte déficit nas contas públicas do país, o que acabou inviabilizando por completo qualquer tentativa de promover a conservação dos recursos naturais (Maimon, 1992; Monosowski, 1989; Guimarães, 1991b).

Em 1990, com a ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM), sendo

1989-2001. Campinas, SP: [s.n.], 2004 (Tese de Doutorado).

nomeado para ocupar essa pasta o ambientalista José Lutzenberger. Ele assume a SEMAM tendo que administrar o legado ambiental deixado por Sarney que, em síntese, caracterizava-se por uma grande devastação ecológica, pela falta de implementação da legislação ambiental e por uma pressão de organizações ambientalistas internacionais que cobravam das autoridades brasileiras uma melhor gestão dos seus recursos naturais (Maimon, 1992).

Embora Collor de Mello tenha permanecido pouco tempo à frente da Presidência da República, sendo dela afastado por um processo de impeachment, tal acontecimento não impediu, entretanto, que em sua gestão fossem implementadas algumas medidas na área ambiental. Uma das primeiras realizações nessa área foi a criação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) com o objetivo principal de proteger as áreas de conservação e os ecossistemas mais ameaçados, como o Pantanal e a Mata Atlântica. De acordo com os especialistas, esse programa, na verdade, acabou dando continuidade à política preservacionista do passado, cuja preocupação central era proteger a fauna e a flora através da criação de Unidades de Conservação (Maimon, 1992).

A agência ambiental do governo Collor de Mello teve um papel importante também na interrupção definitiva do Programa Nuclear Brasileiro e na adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Durante a sua gestão foram tomadas outras medidas ambientais importantes, tais como a demarcação da Reserva Yanomami em 1991, a suspensão dos subsídios e incentivos fiscais para o setor agropecuário, o aumento do monitoramento e fiscalização da devastação florestal, a interrupção do programa ferro-gusa na Amazônia, o apoio a projetos de despoluição e a elaboração de projetos que convertiam a dívida externa em conservação dos recursos naturais (Viola, 1996).

Em 1992, a formulação e implementação de políticas públicas de meio ambiente entram em colapso, motivado, principalmente, pelo processo de impeachment de Fernando Collor. No período em que Collor de Mello esteve na Presidência, houve uma forte instabilidade

institucional da agência ambiental, chegando esta a ter quatro secretários de meio ambiente em apenas dois anos. Com o afastamento de Collor da Presidência da República, Itamar Franco, seu vice-presidente à época, assume o governo e cria, em outubro de 1992, o Ministério do Meio Ambiente, embora tal medida não tenha trazido nenhuma modificação significativa na melhoria das condições ambientais do país (Viola, 1996).

De um modo geral, o tratamento dispensado pelo governo Collor de Mello à questão ambiental não foi muito diferente daquele dispensado pelo governo Sarney, apesar de aquele defender com mais entusiasmo do que este último a promoção do desenvolvimento sustentável. Todavia, apesar do discurso afinado com as propostas de desenvolvimento sustentável, a agência ambiental do governo Fernando Collor de Mello não foi capaz de transformá-lo em medidas concretas em favor da conservação dos recursos naturais. Os fatores responsáveis pelo desencontro entre o discurso e a prática da agência ambiental de Collor foram praticamente os mesmos que afetaram o desempenho da agência ambiental de Sarney, ou seja, tanto uma como a outra foram afetadas por uma conjuntura político-econômica adversa, pela falta de coordenação entre o setor econômico e o de meio ambiente e pela carência de recursos financeiros e humanos.

Outro fator que limitou sobremaneira a atuação da agência ambiental do governo Collor corresponde às pressões exercidas por organizações ambientalistas internacionais. Desse modo, as políticas de meio ambiente elaboradas na era Collor voltaram-se, sobretudo, para o enfrentamento das questões mais relevantes segundo o ponto de vista dessas organizações, as quais, segundo elas, seriam o problema do desmatamento da Amazônia, a conservação da biodiversidade, a demarcação de terras indígenas e a questão da energia nuclear (Maimon, 1992).

Em suma, as medidas ambientais implementadas durante a gestão Collor de Mello trouxeram nenhum avanço extraordinário no que se refere à conservação ambiental. No geral,

suas ações deram continuidade à já conhecida política preservacionista que vinha sendo implementada em governos anteriores, voltadas principalmente para a proteção restrita da natureza.

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito Presidente da República e reeleito quatro anos depois, ficando na presidência do país por um período de oito anos (1994-2002). Embora permanecendo todo esse tempo à frente da presidência, as ações de seu governo na área ambiental deixaram muito a desejar. Se, por um lado, deve-se reconhecer que havia em seus planos de governo uma preocupação com a conservação dos recursos naturais, como é o caso do programa “Brasil em Ação”, por exemplo, por outro lado, essa preocupação não passava, a bem da verdade, de pura retórica. Na opinião dos analistas da sociologia ambiental, o programa “Brasil em Ação” teve nenhum compromisso com a promoção do desenvolvimento sustentável. As ações que faziam parte desse programa, além de terem sido implementadas visando fins “eleitoreiros”, acabaram enfatizando, também, apenas a dimensão ambiental da sustentabilidade, isto é, essas medidas estavam mais preocupadas com a proteção dos principais ecossistemas do país.

Em vários setores do governo FHC, a questão ambiental ou era mal compreendida e até marginalizada, ou avançava com muita dificuldade. Assim, nos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação e do Meio Ambiente, por exemplo, havia uma maior receptividade em relação à temática da sustentabilidade. Já em outras áreas do governo com maior poder político, como os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria, Comércio e Turismo, essa temática não recebeu o mesmo tratamento. Foi por essa razão que, no período de governo de FHC, houve um fracasso expressivo tanto na integração da política ambiental quanto na promoção de políticas públicas sustentáveis (Viola, & Leis, 1997; Viola, 2000).

A agência ambiental do governo FHC acabou sendo afetada também pelos mesmos problemas das administrações anteriores. Em relação ao IBAMA, os principais fatores

responsáveis pelo seu mau desempenho no tratamento dos problemas ambientais foram a escassez de funcionários para trabalhar nas Unidades de Conservação e um excesso de pessoal trabalhando em atividades burocráticas em Brasília e nas capitais dos estados (Viola, & Leis, 1997; Viola, 2000).

Em relação ao Ministério do Meio Ambiente, os problemas que prejudicaram a sua atuação foram falta de liderança e capacidade gerencial. Entretanto, merecem ser destacadas como políticas bem sucedidas desse Ministério a boa atuação da Secretaria de Assuntos da Amazônia e o apoio dado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) a projetos ambientais desenvolvidos por ONGs, organizações de base e órgãos governamentais.

A gestão ambiental realizada durante o período FHC foi considerada incompetente e fragmentada. Mas se, por um lado, o governo FHC enfrentou dificuldades em implementar a política ambiental, por outro, tal situação foi compensada pelo fato de o Brasil possuir tanto uma legislação ambiental avançada como também uma boa conscientização popular sobre a conservação dos recursos naturais - embora seja necessário frisar que a atualização da legislação ambiental enfrentou uma forte resistência por parte de setores conservadores do setor econômico, que viam na modernização das leis ambientais uma ameaça às suas atividades empresariais e à sua lucratividade (Viola, 2000).

Um último aspecto que merece ser mencionado sobre a gestão ambiental no período de governo FHC é que, apesar de nessa época haver um sistema institucionalizado de proteção ambiental no país, o mesmo não foi capaz de influenciar os órgãos com mais poder dentro da estrutura governamental, como os ministérios da Fazenda e do Planejamento, por exemplo. Além da agência ambiental de FHC ocupar uma posição marginal dentro do seu governo, sua estrutura era muito deficiente, o que acabou resultando na elaboração de políticas de meio ambiente de curto prazo (Viola, 1996; Viola, & Leis, 1997).

Os problemas enfrentados pela agência ambiental durante a administração FHC foram a contrapartida de sua própria política governamental, que se voltou quase que exclusivamente para a estabilidade da economia, e, portanto, as questões relativas à conservação dos recursos naturais ocupavam uma posição secundária nos planos do governo (Viola, 2000).

Nesta seção, analisamos o papel desempenhado pelo Estado na tarefa de elaborar e aplicar a política ambiental. Vimos que, de forma geral, sua atuação frente a essa questão ficou muito aquém do que precisaria ser realizado para se alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Suas principais ações se limitaram à preservação da natureza e ao controle dos poluentes emitidos pelas atividades industriais. Na próxima seção, vamos analisar o papel desempenhado pelo Estado na Conferência do Rio e também os seus principais resultados.

O Papel do Estado Brasileiro na Rio-92

No item anterior, analisamos o papel desempenhado pela agência federal de meio ambiente na implementação da política ambiental. Vimos que as medidas executadas pelo Estado visando conciliar o processo de desenvolvimento econômico com a conservação dos recursos naturais, ou seja, tendo em vista o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável, foram insuficientes para atacar os principais problemas ambientais do país, havendo obstáculos de toda sorte que impediram a sua efetivação.

Neste tópico, vamos analisar a participação do Estado na Conferência do Rio. Essa análise terá como objetivo principal investigar o papel desempenhado pelo Estado durante a realização dessa Conferência, bem como os principais resultados alcançados no encontro. Também pretendemos elucidar de que maneira os resultados conseguidos ao final da Rio-92 contribuíram para a concretização do desenvolvimento sustentável em nosso país.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente conhecida por Rio-92 ou também Eco-92, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro em julho de 1992. Nesse encontro, que ocorreu vinte anos após a Conferência de Estocolmo e contou com a participação de delegados de 175 países, chefes de Estado de mais de cem países e líderes de várias organizações não governamentais, foram aprovadas duas convenções globais e três acordos: a convenção sobre mudanças climáticas, a convenção sobre diversidade biológica, a declaração de princípios sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas, a declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento e a Agenda 21 (Guimarães, 1992; Viola, & Leis, 1995).

Em termos políticos, isto é, levando-se em consideração que estiveram presentes na Conferência do Rio representantes de organizações governamentais e não governamentais de muitos países, pode-se dizer que o encontro foi bem sucedido. Ele também contribuiu para disseminar a questão ambiental em âmbito mundial, uma vez que, antes da realização dessa Conferência, tanto a problemática ambiental quanto o conceito de desenvolvimento sustentável só eram conhecidos praticamente por organizações governamentais e não governamentais ambientalistas. No entanto, se considerarmos os objetivos que a Eco-92 pretendia atingir, chega-se à conclusão de que ela não foi capaz de alcançar os resultados a que se propusera no início da Conferência (Viola, & Leis, 1995; Leis, 1996, 1999).

De um modo geral, os resultados obtidos pelos cinco documentos que foram discutidos no encontro do Rio causaram uma grande frustração entre seus participantes, levando inclusive o secretário-geral da Conferência⁴ a fazer a seguinte declaração: “Obtivemos acordos sem que tenhamos logrado compromissos equivalentes” (Ferreira, 1995:54).

⁴ O secretário-geral da CNUMAD na época era Maurice Strong.

Algumas pesquisas publicadas na primeira metade da década de 1990 (Guimarães, 1992, 1995) asseveram que a Conferência do Rio foi muito conservadora, mais até do que a Conferência de Estocolmo, que havia sido realizada duas décadas antes. Isto se deveu, pelo menos, a três fatores: em primeiro lugar, trata-se de uma contradição escolher o Banco Mundial para apoiar financeiramente medidas de conservação dos recursos naturais, sabendo-se que essa instituição tem financiado projetos de desenvolvimento econômico com altíssimo impacto ambiental em vários países em desenvolvimento. Em segundo lugar, causou surpresa entre os participantes do encontro o fato de alguns temas de extrema relevância como, por exemplo, a exportação de lixo tóxico dos países industrializados para os países em vias de desenvolvimento e a questão da energia nuclear terem ficado em segundo plano nas discussões da Conferência. Havia também, por parte dos participantes do encontro, uma enorme expectativa de que os países mais industrializados alterassem os seus padrões de produção e consumo, principais responsáveis por problemas ambientais globais como o efeito estufa, a perda de biodiversidade, a erosão da camada de ozônio etc., o que acabou não acontecendo.

Para se ter uma ideia do impacto que os países mais ricos causaram sobre o meio ambiente ao longo das últimas décadas, basta dizer que, representando apenas 20% da população mundial, o conjunto dessas nações consumiu aproximadamente 80% dos recursos naturais do planeta, sendo responsáveis também por 75% das emissões de gases causadores de problemas ambientais como o efeito estufa e a destruição da camada de ozônio (Guimarães, 1992; Cima, 1991; Comissão Sobre Governança Global, 1996).

Ao final da Conferência do Rio, duas situações puderam ser verificadas. Na primeira, pôde-se constatar que os países mais industrializados não quiseram abrir mão de seu status quo, ou seja, eles decidiram continuar a empregar os mesmos padrões de produção e consumo promotores da desordem global da biosfera. Na segunda situação, verificou-se que, para os

países do Terceiro Mundo, restou a opção de prosseguir trilhando o caminho do subdesenvolvimento (Leis, 1996, 1999; Vieira, 1995; Maimon, 1992).

Se, por um lado, deve-se reconhecer que a Eco-92 foi um divisor de águas para a questão do meio ambiente, havendo, a partir de então, um reconhecimento unânime por parte dos participantes do encontro de que os problemas ambientais eram decorrentes de um estilo de desenvolvimento econômico que havia encontrado os seus próprios limites e se revelado ecologicamente insustentável, socialmente excludente e politicamente injusto, por outro lado, deve-se admitir também que o reconhecimento acerca dos efeitos negativos desse modelo de desenvolvimento, por parte dos representantes dos países industrializados, não mereceu a devida seriedade, uma vez que os países desenvolvidos, como foi visto no parágrafo anterior, não estavam dispostos a fazer alterações nos seus padrões tecnológicos e de consumo. Além disso, como já frisado em outros parágrafos, os cinco documentos acordados durante a Conferência causaram uma enorme decepção entre os seus participantes (Vieira, 1995; Guimarães, 1992; Maimon, 1992).

Quais foram, então, os resultados alcançados por esses cinco documentos discutidos durante a Conferência do Rio? Em relação à Convenção sobre Mudança Climática, por exemplo, apesar de os representantes da delegação brasileira terem se posicionado a favor da sua aprovação, acabou havendo uma forte oposição dos Estados Unidos e dos países produtores de petróleo, que se recusaram a assiná-la. O principal resultado alcançado por essa Convenção, que acabou se tornando mais uma declaração de intenções, foi o de que as emissões de gás carbônico deveriam ser estabilizadas nos níveis atingidos no ano de 1990 (Ferreira, 1995; Guimarães, 1992, 1995; Viola, & Leis, 1995; Viola, 1996).

No tocante à Convenção sobre a Biodiversidade, ela também não passou de uma declaração de intenções. Nessa Convenção o Brasil teve um papel proeminente, participando de sua elaboração. Não foram criadas, porém, compensações para os países que realizassem a

promoção da preservação de suas florestas, fato que acabou por receber inúmeras críticas dos participantes de muitas delegações e membros de ONGs (Guimarães, 1995; Viola, 1996).

No que diz respeito à Agenda 21 e à declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento, a posição brasileira foi amplamente favorável aos compromissos acordados nesses dois documentos. A declaração de princípios sobre manejo, conservação e desenvolvimento sustentável foi o único documento discutido na Conferência do Rio diante da qual o Brasil teve um posicionamento contrário, aproximando-se da posição da Malásia, que havia sido contrária a uma Convenção sobre florestas (Viola, 1996).

Durante a realização da Conferência do Rio, pôde-se constatar que os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, praticamente não haviam modificado a sua visão sobre a problemática ambiental. Esta havia permanecido a mesma desde a realização da Conferência de Estocolmo em 1972. Na visão desses países, tanto a melhoria das condições ambientais do planeta quanto a busca de eficiência na gestão ambiental não deveriam se sobrepor ao desenvolvimento de suas economias e à melhoria de suas condições sociais. Ainda no seu entendimento, os problemas ambientais globais, como o efeito estufa, a erosão da camada de ozônio, a perda de biodiversidade etc., foram causados, principalmente, pela excessiva industrialização dos países desenvolvidos. Sendo assim, caberia a esses mesmos países assumir a maior parte da tarefa de buscar uma solução para tais problemas (Cima, 1991; Viola, 1996; Guimarães, 1991b).

De maneira geral, os resultados da Conferência do Rio ficaram muito aquém do esperado. Como visto algumas páginas atrás, tanto nas duas Convenções como nos outros três documentos discutidos durante a Eco-92 não foram obtidos os avanços necessários para se alcançar o tão almejado desenvolvimento sustentável. Os cinco documentos que foram acordados na Conferência do Rio acabaram se tornando apenas “declaração de intenções”,

sem definição de prazos e recursos para que as medidas tomadas durante o encontro pudessem ser colocadas imediatamente em prática (Viola, & Leis, 1995; Guimarães, 1992).

Mas, embora tenha passado por todos esses percalços, o encontro do Rio apresentou aspectos positivos também. Um deles foi a constatação da existência de um movimento da sociedade civil extremamente articulado e atuante, formado principalmente por organizações não governamentais e movimentos sociais de muitos países. Esse movimento societal planetário organizou inclusive um encontro paralelo à Conferência oficial – o Fórum Global – para discutir propostas visando influenciar as decisões daquela. Para alguns autores, a Eco-92 demonstrou claramente que um futuro comum sustentável, tanto para as gerações atuais como para as vindouras, dependerá em grande parte da influência política que as ONGs e movimentos sociais exercerem sobre os atores governamentais (Vieira, 1995; Ferreira, 1995; Guimarães, 1992; Leis, 1995).

Outro saldo positivo foi o estabelecimento de relações multilaterais entre os países que ali estiveram presentes, com a finalidade de aliar forças para enfrentar os enormes desafios colocados pela crise ambiental do planeta. Mesmo tendo fracassado nos planos econômico e político, ainda assim a Conferência do Rio teve um impacto positivo sobre o Estado e a população brasileira, contribuindo também para conscientizar a população mundial sobre a importância da questão ambiental e para fortalecer o movimento ambientalista, especialmente o brasileiro. Desse momento em diante, o conceito de desenvolvimento sustentável começou a ter uma repercussão muito maior, embora se deva salientar que não há até o momento um consenso a respeito da sua definição. Na década de 1990, Viola e Leis (1995), Guimarães (1992), Costa et al. (1999) e Giddens (1999) realizaram um levantamento das diferentes definições atribuídas ao termo desenvolvimento sustentável e chegaram à conclusão de que o mesmo apresenta uma série de “ambiguidades, inconsistências e contradições” (Baroni, 1992:14).

Muitos atores sociais, sobretudo as ONGs, acabaram se iludindo com a Conferência do Rio, achando que ela traria modificações substanciais ao quadro de degradação ambiental mundial e acreditaram também que teriam um papel de destaque nesse encontro.

Infelizmente, não aconteceu nem uma coisa nem outra (Ferreira, 1995; Viola, & Leis, 1995).

Depois de terminada a Conferência do Rio, nenhum órgão da esfera federal, nem mesmo a agência federal de meio ambiente, tinha planos de governo elaborados com o fim de promover o desenvolvimento sustentável. Além disso, mesmo se houvesse algum plano governamental orientado para a conservação dos recursos naturais, ele dificilmente seria colocado em prática, uma vez que não havia verbas disponíveis para executar os acordos que haviam sido discutidos durante a Eco-92 (Vieira, 1995; Viola, & Leis, 1995; Leis, 1996, 1999).

Conclusão

Em suma, do que foi visto neste artigo, quais as principais conclusões que podem ser tiradas a respeito da atuação estatal frente à questão ambiental? Quais foram as principais ações ambientais implementadas pelo Estado desde a criação da SEMA e quais os resultados que elas trouxeram em termos de melhoria nas condições do meio ambiente? Quais foram os principais obstáculos que dificultaram a ação governamental nessa área?

De 1973 até 1986, as principais ações levadas a cabo pelo Estado na área ambiental ficaram restritas basicamente ao controle da poluição urbano-industrial e a criação de Unidades de Conservação. Esse período também foi caracterizado pela criação de uma avançada legislação ambiental, sendo a mais importante delas a lei que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, criada em 1981 (Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Leis, 1992, 1995, 1997; Viola, & Nickel, 1994).

Todavia, o Estado brasileiro teve muitas dificuldades em fazer com que as empresas e a população cumprissem as determinações previstas nessa mesma legislação. De acordo com os especialistas nessa questão Viola (1992a), Viola e Leis (1995), Leis (1996) e Guimarães (1988), mesmo sendo avançadas do ponto de vista ambiental, tais leis foram pouco implementadas na prática, além de serem muito restritivas. A restrição, aliás, é uma peculiaridade das políticas de meio ambiente, ou seja, elas apontam sempre para os aspectos negativos das políticas de desenvolvimento econômico, salientando suas características insustentáveis. Dessa forma, os agentes do setor econômico tendem a ver a legislação ambiental como um empecilho para o desenvolvimento de suas atividades e, muitas vezes, não veem outra alternativa a não ser descumpri-las.

A legislação ambiental brasileira deu muita ênfase também para a preservação dos ecossistemas mais importantes do país, criando parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais etc. Essa política voltada principalmente para a criação de áreas de preservação foi inspirada em modelos estadunidenses e europeus de proteção ambiental. Nesses países, as políticas de meio ambiente estavam voltadas especialmente para a criação de áreas visando proteger exclusivamente a sua fauna e flora. Nessas áreas não eram permitidas nem a ocupação humana nem a exploração dos seus recursos naturais. Criou-se assim um mito a respeito dessas áreas, segundo o qual a natureza deveria permanecer intocada (Cima, 1991; Viola, & Boeira, 1990; Andreoli, 1992; Diegues, 1996, 1998).

Assim, foram criadas, ao longo das últimas três décadas, Unidades de Conservação por todo o território nacional, sem os recursos necessários para fazer a sua administração. Há um excesso de pessoal trabalhando em serviços burocráticos e uma enorme carência de técnicos para trabalhar diretamente nessas Unidades. Não existem também programas de treinamento visando ao aperfeiçoamento do atual quadro de funcionários das agências ambientais de diversos estados brasileiros. É preciso que se contratem novos técnicos através de concursos

públicos, pois há uma enorme carência de especialistas ambientais para trabalhar no setor. Além disso, faz-se necessária a elaboração de um plano de carreira com uma remuneração digna para os técnicos de meio ambiente, uma vez que as agências estatais de meio ambiente perdem muitos especialistas em virtude dos baixos salários oferecidos como também devido às precárias condições de trabalho (Cima, 1991; Viola, & Boeira, 1990; Andreoli, 1992; Maimon, 1992; Viola, & Leis, 1992; Bressan Jr., 1992).

A falta de quadros especializados para atuar no setor ambiental afetou também a implementação dos Estudos de Impacto Ambiental e dos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Tais instrumentos têm um papel de extrema relevância em termos ambientais, pois, se bem aplicados, podem dar uma enorme contribuição para que as atividades industriais ou outras atendam aos requisitos de sustentabilidade socioambiental, prevenindo, dessa maneira, a degradação dos recursos naturais (Viola, & Boeira, 1990; Maimon, 1992; Viola, & Leis, 1992).

Apesar disso, o Estado teve um papel importante na disseminação da problemática ambiental, promovendo debates sobre a questão através da realização de seminários. Ele incentivou também a interação entre os órgãos estatais de meio ambiente e entre estes com as universidades. Embora importante, essa interação da agência ambiental com outras instituições parece não ter produzido os efeitos esperados, pois em sucessivos governos a complexidade da questão ambiental não tem sido bem compreendida nem por técnicos de órgãos governamentais de meio ambiente, nem por técnicos de outras áreas de governo. De um modo geral, pode-se afirmar que a compreensão que os técnicos tinham sobre a questão ambiental limitava-se a uma visão preservacionista, isto é, para eles o importante era preservar a fauna e flora através da criação de Unidades de Conservação e controlar a poluição industrial. Mas essa visão preservacionista se modificou, pelo menos teoricamente, com a criação do IBAMA em 1989, que, a partir de então, começou a se preocupar com a

conservação dos recursos naturais. Na verdade, essa mudança foi produzida pela publicação do Relatório Brundtland em 1987, cuja leitura pelos técnicos das agências ambientais acabou colocando-os em contato com o conceito de desenvolvimento sustentável⁵.

Em termos concretos, entretanto, a efetivação do conceito de desenvolvimento sustentável tem sido, ainda hoje, muito difícil de ser colocado em prática, uma vez que, para torná-lo realidade, é preciso que se façam modificações profundas no atual modelo de organização social. Em outras palavras, para ser sustentável uma sociedade tem que mudar seu estilo de desenvolvimento econômico e isso implica substituir nossos atuais padrões de produção e consumo por outros mais sustentáveis do ponto de vista ambiental, econômico e social (Guimarães, 1991a, 1991b, 1992, 1995; Benjamin, 1993; Vieira, 1995).

A atuação do Estado frente à questão ambiental foi importante também no que concerne à suspensão de subsídios e incentivos fiscais para a pecuária e agricultura, à demarcação de terras indígenas, ao apoio a projetos de despoluição e ao controle de queimadas e desmatamentos. Mas, de um modo geral, a gestão ambiental implementada pelos governos Sarney, Collor e FHC foi marcada pela falta de planejamento, o que acabou resultando em ações isoladas, disputa de poder e pulverização de recursos (Viola, 1987, 1992b, 1996; Viola, & Vieira, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Cima, 1991; Leis, 1996, 1999; Viola, & Leis, 1992, 1995; Maimon, 1992).

Outro fator responsável pelo malogro da gestão ambiental em nosso país foi a visão nacionalista que alguns de nossos dirigentes tinham sobre essa questão. Consideravam que a questão ambiental fora inventada pelas grandes potências como um pretexto para subjugar os países em vias de desenvolvimento, impedindo o crescimento de sua economia. Essa visão da questão ambiental não era somente defendida pelos militares e alguns diplomatas brasileiros,

⁵ Segundo o relatório Brundtland, Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende “as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991:9). Para

mas também por outros representantes de países em vias de desenvolvimento que, em Estocolmo, formaram um bloco com o Brasil, resistindo em reconhecer a importância da questão ambiental (Maimon, 1992; Viola, 1996; Cima, 1991).

Um dos principais obstáculos a impedir a efetivação de uma política ambiental no Brasil foi a instabilidade institucional da agência federal de meio ambiente. Do governo de Sarney até o de FHC, houve uma mudança constante tanto de secretários e ministros a ocuparem a pasta de meio ambiente quanto na denominação das agências, que ora tinham status de Secretaria ora de Ministério (Guimarães, 1995).

Qualquer política, para ser bem sucedida, precisa ter um mínimo de estabilidade institucional, pois não há como se obterem bons resultados em qualquer área de governo se os planos mudarem a todo o momento com a entrada de um novo secretário ou ministro do meio ambiente. Acaba ocorrendo uma descontinuidade das ações de um governo para o outro ou de um secretário e ministro para outro, dificultando a gestão dos recursos naturais.

Houve também, em todo esse período, escassez de recursos financeiros para colocar em ação uma série de medidas na área ambiental. Além da falta de financiamento, a área ambiental foi afetada por outros fatores derivados de uma conjuntura econômica extremamente adversa, tais como as dívidas interna e externa, o déficit nas contas públicas, as altas taxas de inflação etc. (Maimon, 1992; Monosowski, 1989; Guimarães, 1991b)

A escassez de recursos, como outros elementos da conjuntura econômica, estava imbricados na preocupação obsessiva das autoridades governamentais com o crescimento econômico, pois, como vimos no início deste artigo, a preocupação central do governo brasileiro era internacionalizar a economia através da criação de grandes polos industriais. Inclusive, nos encontros internacionais sobre meio ambiente, a posição do Brasil e de outros países em desenvolvimento era a de que o crescimento de suas economias não deveria ser

saber mais a respeito do conceito, ver NOSSO FUTURO COMUM/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e

Organizações e Sustentabilidade, Londrina, v. 2, n. 2, p. 38-79, jul./dez. 2014.

Recebido em 15/10/2014. Aprovado em 10/12/2014. Avaliado em *double blind review*.



sacrificado em função da proteção ao meio ambiente global. Acrescente-se que a agência federal de meio ambiente esteve também durante muito tempo subordinada ao Ministério do Interior, cuja política era ditada pelos rumos definidos para a economia brasileira (Maimon, 1992; Andreoli, 1992; Ferreira, 1993; Cima, 1991).

Além disso, muitas medidas ambientais foram executadas num contexto político desfavorável, ou seja, em plena ditadura militar. Assim, tais medidas foram implantadas, em sua maioria, sem serem discutidas com a sociedade. Foi por essa razão que as principais ações ambientais executadas nesse período estavam voltadas para a criação das Unidades de Conservação e para o controle da poluição, uma vez que tais medidas não causavam muitos conflitos (Pádua, 1991; Viola, 1987; Guimarães, 1995; Maimon, 1992; Viola, & Boeira, 1990; Andreoli, 1992).

Com os militares no poder, a questão ambiental acabou se tornando também um assunto relativo à segurança e soberania nacionais. Dessa forma, as políticas elaboradas para o setor ambiental visavam impedir a ingerência externa sobre os assuntos relativos a essa questão, pois certas regiões brasileiras, como a Amazônia, eram consideradas estratégicas para o desenvolvimento da economia brasileira. Esses também foram fatores que impediram uma melhor atuação do Estado frente à questão ambiental (Pádua, 1991; Viola, 1987; Guimarães, 1995; Maimon, 1992).

Em relação ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro na Conferência do Rio, pode-se constatar, através das pesquisas realizadas sobre esse tema, que a sua posição foi progressista em relação aos documentos que foram discutidos nesse encontro. Apesar disso, os resultados da Rio-92 frustraram todas as expectativas que vinham sendo alimentadas por muitos dos participantes, que viam esse encontro como uma oportunidade singular para mudar o rumo do desenvolvimento econômico. Houve uma resistência muito grande por

parte dos países industrializados em aceitar acordos que implicassem mudanças necessárias para se alcançar padrões de desenvolvimento compatíveis com os critérios de sustentabilidade. Até hoje esses países ainda insistem em adotar os mesmos padrões tecnológicos e de consumo, que são justamente os maiores responsáveis pela crise ambiental planetária. Temas cruciais como a energia nuclear, dívida externa, dívida ecológica dos países do Norte com os do Sul e revisão dos padrões de consumo e do modelo de desenvolvimento não tiveram espaço durante a conferência, sendo essa omissão um dos fatores responsáveis pela frustração dos participantes desse encontro (Ferreira, 1995; Vieira, 1995; Guimarães, 1992, 1995; Leis, 1996, 1999; Maimon, 1992).

No que diz respeito aos documentos que foram discutidos na Eco-92, eles acabaram se tornando meras “declaração de intenções”. Não havia também nem recursos financeiros nem prazos específicos para se colocar em prática as medidas acordadas no encontro do Rio. Esses foram outros elementos de frustração para os participantes da Conferência (Viola, & Leis, 1995; Guimarães, 1992).

De um modo geral, os principais resultados alcançados pela Rio-92 acabaram sendo um aumento da conscientização da população mundial para com o tema da questão ambiental e um avanço nas Convenções Diplomáticas. Em termos político-econômicos, entretanto, a Conferência do Rio fracassou por completo, uma vez que não foram disponibilizados recursos financeiros para o financiamento das medidas ambientais acordadas na Conferência e também não foram criados instrumentos e órgãos visando à implementação das ações arroladas nos vários documentos resultantes da Conferência. Os ambientalistas brasileiros acabaram se iludindo com a Eco-92, pois acharam que teriam um papel de destaque durante a realização desse encontro, o que não ocorreu. Eles tiveram um papel muito importante na organização da Conferência e no apoio logístico, mas sua atuação teve pouco impacto sobre a conferência oficial (Vieira, 1995; Ferreira, 1995; Viola, & Leis, 1995; Guimarães, 1992).

Do que foi visto, conclui-se que, do período de criação da SEMA até a administração FHC, as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro para o setor ambiental ficaram muito aquém do que seria necessário para alcançar a sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento econômico.

Os resultados de uma pesquisa realizada em 1996 pelo Instituto de Estudos Ambientais mostraram que a ação estatal na área ambiental se limitou a elaborar projetos de educação ambiental para comunidades locais voltados essencialmente para a conservação dos ecossistemas silvestres. Nessa pesquisa descobriu-se também que a agência estatal de meio ambiente procurava desenvolver seus projetos sempre dentro de uma determinada biorregião (principalmente em áreas de Mata Atlântica), ou seja, dentro de um ecossistema específico. Esses projetos desenvolvidos pelo Estado foram implementados, na sua grande maioria, na Região Sudeste (Mater Natura, 1996).

Referências

- Andreoli, C. V. (1992). Principais resultados da política ambiental brasileira: O setor público, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(4):10-31, out./dez.
- Baroni, M. (1992). Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável, *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 32(2):14-24, abr./jun.
- Benjamin, C. de Q. (1993). (editor). *Diálogo sobre ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ.
- Bressan Júnior, A. (1992). Principais resultados da política ambiental brasileira, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(1):96-122, jan./mar.
- Bursztyn, M. (1993). Estado e meio ambiente no Brasil. In M. Bursztyn (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense.
- Carvalho, P. G. M. de. (1987). Meio ambiente e políticas públicas: A FEEMA diante da

- Poluição Industrial. In J. A. Pádua (org.). *Ecologia e política no Brasil* (Coleção Pensando o Brasil, 4). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ
- Cima (1991). Comissão Internacional para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento. *O desafio do desenvolvimento sustentável*. Brasília : Secretaria de Imprensa Presidência da República.
- Comissão Sobre Governança Global. (1996). *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Costa, S., Alonso, A., & Tomioka, S. (1999). Negociando riscos: expansão viária e conflitos ambientais no Brasil, *Novos Estudos CEBRAP*, nº 55, novembro, pp. 157-175.
- Dias, G. F. (2000). *Educação ambiental: princípios e práticas* (6ª ed. rev. e ampl.). São Paulo: Gaia.
- Diegues, A. C. S. (1998). *O mito moderno da natureza intocada* (2ª ed.). São Paulo: Editora Hucitec.
- _____. (1996). O mito do paraíso desabitado: As áreas naturais protegidas. In L. da C. Ferreira, & E. J. Viola (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização* (Coleção Momento). Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- Dourojeanni, M. J., & Pádua, M. T. J. (2001). *Biodiversidade: A hora decisiva*. Curitiba: Editora da UFPR.
- Ferreira, L. da C., & Siviero, S. de O. (1996). Ambiente e cidades: Em direção a uma nova Agenda, *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 10, nº 3, Revista da Fundação SEADE.
- Ferreira, L. da C. (1993). A política ambiental no Brasil. In G. Martine (org.). *População, meio ambiente e desenvolvimento: Verdades e contradições* (Coleção Momento). Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- _____. (1998). *A questão ambiental: Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil* (1ª ed.). São Paulo: Boitempo Editorial.

- _____. (1995). O ambientalismo após a Eco-92., *Idéias*, Campinas 2(1):29-48, jan./jun.
- Fnma (1998). *Relatório de atividades*.
- Giddens, A. (1999). *A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia* (Trad. de Maria Luiza X. de A Borges). Rio de Janeiro: Record.
- Guimarães, R. P. (1991b). A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente. In H. R. Leis (org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE (em coedição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO).
- _____. (1991a). Bureaucracy and ecopolitics in the third world: Environmental policy formation in Brazil, *International Sociology*, vol. 6, nº 1, March.
- _____. (1988). Controle social e ecopolítica no Brasil: Explorando uma utopia possível, *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 35, n.º188, p. 6-27, jul/set.
- _____. (1995). O desafio político do desenvolvimento sustentado, *Lua nova - Revista de Cultura e Política*, nº 35.
- _____. (1992). El discreto encanto de la cumbre de la tierra: Evaluación impresionista de Río-92, *Nueva Sociedad*, nº 122.
- Leis, H. R.(1999). *A modernidade insustentável: As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes; Florianópolis:UFSC.
- _____. (1995). Ambientalismo: Um projeto realista-utópico para a política mundial. In E. J. Viola (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- _____. (1996). *O labirinto: Ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia; Blumenau: FURB.
- Maimon, D. (1992). Política ambiental no Brasil: Estocolmo-72 a Rio-92. In D. Maimon. (Org.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, APED.

- Mater Natura (1996). – *Instituto de Estudos Ambientais* (2ª. ed. rev., ampl.) Ecolista –
Cadastro Nacional de Instituições ambientalistas. Coordenado por Paulo Aparecido Pizzi. Curitiba: WWF.
- Monosowski, E. (1989). Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil, *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 9, nº 16, jun.
- Monteiro, C. A. de F. (1981). *A questão ambiental no Brasil 1960-1980* (Série Teses e Monografias). Universidade de São Paulo, Instituto de Geografia, IGEOG-USP. São Paulo.
- Pádua, J. A. (1991). O nascimento da política verde no Brasil: Fatores exógenos e endógenos. H. R. Leis (org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Fase (em coedição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO).
- Urban, T. (1998). *Saudade do matão: Relembrando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur.
- Vieira, P. F. (1992). A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). In D. J. Hogan, & P. F. Vieira. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável* (Coleção Momento). Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- _____. (1995). Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In E. J. Viola et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina.
- Viola, E. J., & Leis, H. R. (1997). A Agenda 21 diante dos Desafios da Governabilidade, das Políticas Públicas e do Papel das Organizações Não-Governamentais. In U. G. Cordani, J. Marcovitch, & E. Salati (orgs.). *Participação Brasileira na Rio+5* (1997: Embu). A Rio-92 cinco anos depois: avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio-92. São Paulo: Alphagraphics.

- _____. (1992). A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: Do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In D. J. Hogan, & P. F. Vieira (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável* (Coleção Momento). Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- _____. (1991). Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: O papel organizador do ecologismo. In H. R. Leis (org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Fase (em coedição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO).
- _____. (1995). O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. In E. J. Viola et al.. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- Viola, E. J., & Vieira, P. F. (1992). Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: Um desafio ideológico e organizacional ao Movimento Ambientalista no Brasil, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(4), out./dez.
- Viola, E. J. (1996). A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In L. da C. Ferreira, & E. J. Viola (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização* (Coleção Momento). Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- _____. (1992a). O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): Da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In M. Goldenberg. (coordenadora). *Ecologia, ciência e política: Participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico*. Rio de Janeiro: Revan.
- _____. (1987). O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): Do ambientalismo à

- ecopolítica. In J. A. Pádua (org.). *Ecologia e política no Brasil* (Coleção Pensando o Brasil, 4). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ.
- _____. (1992b). A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização, *São Paulo em perspectiva*, 6, 1-2, jan./jun.
- _____. (2000). Globalização e sustentabilidade nas políticas públicas federais no Brasil. In S. Herculano, M. F. de S. Porto, & C. M. Freitas. (orgs.). *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EDUFF.
- Viola, E. J. & Nickel, J. W. (1994). Integrando a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente: lições do Brasil, *Novos Estudos CEBRAP*, nº 40, nov.
- Viola, E. J., & Boeira, S. (1990). A emergência do ambientalismo complexo-multissetorial no Brasil (particularmente na microrregião de Florianópolis) nos anos 80. In Vários Autores: *Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira*. Brasília: IBAMA.