

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

VICENTE ROSA ALVES

ESTADO E ONGs NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: uma análise da parceria entre o Ministério do Meio
Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente
(FNMA): 1989-2001

200407892

Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada
ao Departamento de Sociologia do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do Profa. Dra.
Leila da Costa Ferreira .

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida e aprovada
26/02/04, perante à Banca Examinadora.

Banca Examinadora:

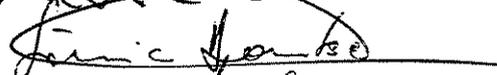
Profa. Dra . Leila da Costa Ferreira



Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira



Profa. Dra Sonia da Cal Seixas Barbosa



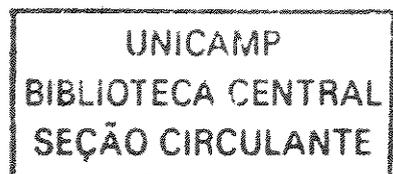
Profa. Dra. Glacir Teresinha Fricke



Profa. Dra. Marta Gislene Pignatti



Fevereiro/2004
Campinas, SP



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

VICENTE ROSA ALVES

**ESTADO E ONGs NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: uma análise da
parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo
Nacional do Meio Ambiente (FNMA): 1989-2001**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de Ciências
Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de Campinas,
sob orientação da Prof.^a Dr.^a Leila da Costa Ferreira

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Leila da Costa Ferreira - Orientadora DS/IFCH/UNICAMP
Prof.^a Dr.^a Lúcia da Costa Ferreira - NEPAM/UNICAMP
Prof.^a Dr.^a Sonia da Cal Seixas Barbosa - NEPAM/PUCCAMP
Prof.^a Dr.^a Glacir Teresinha Fricke - PUC/MG
Prof.^a Dr.^a Marta Gislene Pignatti - UFMT

UNIDADE: BC
Nº CHAMADA: T/UNICAMP
AL87e
V EX
TOMBO BC/ 58098
PROC 16-117-04
C D α
PREÇO 11,00
DATA 28/5/04
Nº CPD

CM00198073-2

B1B1D316904

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP

AL87e Alves, Vicente Rosa
Estado e ONGs na promoção do desenvolvimento sustentável : uma análise da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) : 1989-2001 / Vicente Rosa Alves. -- Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Leila da Costa Ferreira
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Política ambiental. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Organizações não-governamentais. 4. Meio ambiente. 5. Terceiro setor. 6. Estado. I. Ferreira, Leila da Costa. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título

"A única tese realmente ruim é aquela que não foi escrita".
- Cristovam Buarque -

Para Clarissa, Camila e Carolina.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Hamilton e Erna, vó Libânia, meus irmãos Vinicius e Virgínia, Marly, meus cunhados Cândido, Cláudia e Tereza, tia Neida e Nilda. Meu convívio com vocês foi fundamental para que eu pudesse concluir este trabalho;

A Leila, minha orientadora, serei sempre imensamente grato por ter acreditado em minha capacidade intelectual e também por ter me recebido com tanto carinho quando da minha chegada em Campinas;

Ao professor Paulo Freire Vieira pela amizade e apoio demonstrados nos últimos anos;

A professora Ilse Scherer-Warren, com quem muito aprendi sobre as ONGs, por ter lido meu ante-projeto de pesquisa para o doutorado ajudando-me a aperfeiçoá-lo;

A Tanira Piacentini pelo excelente trabalho de revisão textual;

A Júlia Felmanas por ter traduzido para o inglês o resumo da tese;

Aos funcionários da secretaria de pós-graduação em Ciências Sociais, Lurdinha, Gil, Júnior e Irani, pela atenção dispensada ao longo de todos esses anos;

Aos técnicos do Fundo Nacional do Meio Ambiente por terem me disponibilizado os relatórios de atividades do fundo e também por terem respondido a todas as minhas indagações;

Aos representantes das ONGs ambientalistas no fundo por terem se colocado a minha disposição por diversas vezes quando necessitava de documentos do fundo e de respostas para muitas dúvidas;

Ao CNPQ pela bolsa de estudos que permitiu a realização desta pesquisa.

SUMÁRIO

Resumo.....	11
Abstract.....	13
Introdução.....	15
PRIMEIRA PARTE: A QUESTÃO AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DO ESTADO E DAS ONGs.....	25
CAPÍTULO 1: O Estado diante da questão ambiental: da criação da SEMA à Rio-92.....	27
1.1. A eclosão da questão ambiental e a ascensão do movimento ambientalista no Brasil.....	29
1.2. Um balanço da política ambiental no Brasil: de Sarney a FHC.....	40
1.3. A participação brasileira na Rio-92.....	62
CAPÍTULO 2: As associações e ONGs ambientalistas diante da questão ambiental: da criação da AGAPAN ao Fórum Global.....	81
2.1. O surgimento das associações e ONGs ambientalistas no Brasil.....	83
2.2. Um balanço da atuação das associações e ONGs ambientalistas frente à questão ambiental.....	90
2.3. A participação do Fórum das ONGs na Rio-92.....	101
SEGUNDA PARTE: A PARCERIA ENTRE ESTADO E ONGs NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	111
CAPÍTULO 3: A evolução do papel das ONGs: da Cooperação Internacional para a promoção social às parcerias com o Poder Público para a promoção do desenvolvimento sustentável.....	113
3.1. O surgimento das ONGs no Brasil.....	115
3.2. O papel das ONGs desenvolvimentistas no Brasil: Cooperação Internacional para a promoção social.....	119
3.3. A participação das ONGs ambientalistas na promoção do desenvolvimento sustentável: algumas experiências.....	129

CAPÍTULO 4: A parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA: 1989-2001...	139
4.1. A busca pela promoção do desenvolvimento sustentável: uma breve retrospectiva.....	141
4.2. A parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA: 1989-2001.....	148
Considerações finais.....	181
REFERÊNCIAS.....	191

RESUMO

Este trabalho analisa a parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente, órgão federal responsável pelo setor, e as organizações não-governamentais na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA. Esse fundo ambiental fazia parte do "Programa Nossa Natureza", cuja criação se deu em 1989, durante o governo do Presidente José Sarney, em virtude das críticas que organizações ambientalistas internacionais vinham fazendo à administração ambiental desse governo.

A criação do FNMA ocorreu na segunda fase do movimento ambientalista. Nesse segundo período, ocorre uma institucionalização do movimento, produzida principalmente pelo surgimento de organizações não-governamentais ambientalistas, agora com o objetivo principal de elaborar projetos ambientais que promovessem o desenvolvimento sustentável. Foi a partir desse período, também, que começou a haver uma cooperação entre os órgãos governamentais de meio ambiente e as organizações não-governamentais ambientalistas, através de parcerias que visavam à implementação de programas de governo voltados para a proteção do meio ambiente.

Neste trabalho defendemos a hipótese de que a parceria entre o Ministério do Meio Ambiente com as ONGs, no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente representou uma alternativa viável para se alcançar o desenvolvimento sustentável, uma vez que o objetivo principal desse fundo era apoiar projetos ambientais que tivessem como meta principal a implementação da política ambiental. Assim, esta tese tem como objetivo verificar em que medida a parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs, no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente no período de 1989-2001, contribuiu para a promoção do desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This work analyses the partnership between the Ministry of the Environment, the federal entity responsible for this sector, and Non-governmental Organisations, which together manage the Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA (The National Environment Fund). This environmental fund was part of the "Programa Nossa Natureza" ("Our Nature Programme"), created in 1989 during President José Sarney's Government, in response to the criticisms international environmental organisations had been making towards that government's environmental policies.

The FNMA was created during the second phase of the environmental movement. It is during this second period that the institutionalisation of the movement occurs, mainly due to the appearance of environmental NGOs. The main priority of these organisations was to elaborate environmental projects promoting sustainable development. This period also saw the beginning of co-operation between governmental and non-governmental environment entities through partnerships, whose aims were to implement government programmes geared towards the protection of the environment.

In this thesis, I argue that the partnership between the Ministry of Environment and NGOs in the management Fundo Nacional do Meio Ambiente, is a viable way of attaining sustainable development as the Fund's main objective is to support projects which aim to implement environmental policies. My objective, therefore, is to examine to what degree the partnership between the Ministry of the Environment and the NGOs within the context of the FNMA, contributed to the promotion of sustainable development during the period of 1989-2001.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas três décadas, aconteceram inúmeros eventos para se discutir a questão ambiental. Desde a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, autoridades ambientais de muitos países têm se reunido em busca de soluções para a grave crise ambiental que tem colocado em risco a conservação dos recursos naturais. A preocupação central desses encontros tem sido sempre a de achar uma maneira de harmonizar o crescimento econômico com a proteção ao meio ambiente. A isso tem-se denominado desenvolvimento sustentável (VIOLA, 1987; NOSSO FUTURO COMUM, 1991).

O termo desenvolvimento sustentável apareceu pela primeira vez no Relatório Brundtland, conhecido também como "Nosso Futuro Comum". Esse documento foi publicado em 1987 e tinha como objetivo principal alertar a opinião pública sobre a grave deterioração do meio ambiente global (NOSSO FUTURO COMUM, 1991).

Alguns anos após a publicação desse Relatório, a Organização das Nações Unidas (ONU), convocou uma segunda Conferência para tratar da questão ambiental. Realizou-se, assim, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, conhecida popularmente também como Rio-92 ou Eco-92. Nessa conferência, à qual compareceram chefes de Estado de diversos países e

também representantes de centenas de organizações não-governamentais, foram discutidas, novamente, medidas para conter o avanço da destruição do meio ambiente e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento sustentável (VIOLA & LEIS, 1995; GUIMARÃES, 1991a).

O interesse pela proteção ao meio ambiente no Brasil surgiu no início dos anos 1970. Seu marco principal dá-se com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), cuja instituição legal ocorreu no ano de 1973, no período de governo do Presidente Ernesto Geisel, portanto, em plena ditadura militar (FERREIRA & SIVIERO, 1996; VIOLA, 1987; VIOLA & LEIS, 1992; GUIMARÃES, 1991a; MONTEIRO, 1981).

A partir dessa época, começou a se estabelecer e desenvolver-se progressivamente no Brasil uma conscientização social a respeito da destruição do meio ambiente, que acabou por levar à constituição de um movimento ambientalista, o qual, desde a sua origem até os dias atuais, tem se mobilizado na busca de soluções para os graves problemas ambientais do país.

A evolução da atuação do movimento ambientalista brasileiro pode ser dividida em dois períodos. No primeiro, denominado bissetorialista, esse movimento é composto por dois atores: os órgãos governamentais de meio ambiente e as associações ambientalistas. Durante esse período, que vai de 1971 a 1986, os órgãos governamentais de meio ambiente se preocuparam,

basicamente, em controlar a poluição e preservar algumas amostras de ecossistemas naturais. As associações ambientalistas, por sua vez, deram mais ênfase às ações que promoviam a educação ambiental e àquelas que buscavam conscientizar a população sobre a destruição do meio ambiente (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1987, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992, 1995; VIOLA & NICKEL, 1994).

Durante toda a primeira fase do movimento ambientalista, a questão ambiental foi mal compreendida tanto pelos técnicos dos órgãos estatais quanto pelos ativistas das associações ambientalistas. Essas organizações enfatizaram apenas os aspectos ambientais da questão, como a proteção da fauna e da flora, o combate à poluição e a conscientização da população sobre a destruição da natureza. Os atores do ambientalismo esqueceram de vincular a questão ambiental com o processo de desenvolvimento econômico do país, ou seja, com o seu modo de produção e consumo, principais responsáveis pela destruição do meio ambiente (FERREIRA & SIVIERO, 1996; VIOLA, 1992a; VIOLA & NICKEL, 1994).

A partir de 1987, um novo período do movimento ambientalista se inicia. Desse momento em diante, ocorre uma expansão do movimento, com a adesão de outros atores sociais à causa ambientalista. Assim, unem-se ao ambientalismo cientistas, empresários, religiosos, organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicalistas etc. Esses novos atores,

junto com aqueles do primeiro período do movimento ambientalista, transformam-no num movimento multissetorial e complexo (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1987, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992, 1995).

Nesse segundo período, ocorre uma institucionalização do movimento, produzida principalmente pelo surgimento de organizações não-governamentais ambientalistas, agora com o objetivo principal de elaborar projetos ambientais que promovessem o desenvolvimento sustentável. Foi a partir desse período, também, que começou a haver uma cooperação entre os órgãos governamentais de meio ambiente e as organizações não-governamentais ambientalistas, através de parcerias que visavam à implementação de programas de governo voltados para a proteção do meio ambiente (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1995; LANDIM, 1988; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; BOMBAROLO, 1993; GOHN, 1997a, 1997b; REILLY, 1993; CNUMAD, 1995).

Neste trabalho vamos analisar a parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente, órgão federal responsável pelo setor, e as organizações não-governamentais na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA. Esse fundo ambiental fazia parte do "Programa Nossa Natureza", cuja criação se deu em 1989, durante o governo do Presidente José Sarney, em virtude das críticas que organizações ambientalistas internacionais vinham fazendo à administração ambiental desse governo. Tais

críticas cobravam do governo brasileiro medidas urgentes para conter o desmatamento da Amazônia e também para investigar o assassinato do ambientalista-seringueiro Chico Mendes (MAIMON, 1992; FNMA, 1998; VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA & LEIS, 1992).

O propósito do governo, com a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente, era também incentivar uma gestão ambiental descentralizada, através do apoio financeiro a projetos de organizações governamentais, não-governamentais e grupos de base das cinco regiões geográficas do Brasil (FNMA, 1998).

Já se disse aqui que as primeiras iniciativas do governo federal no tocante à gestão ambiental remontam ao período de criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente- SEMA. Desde a criação desse órgão, portanto, o governo brasileiro vem enfrentando muitas dificuldades para implementar a política ambiental. Percebe-se, com muita clareza, que as autoridades governamentais tem estado mais preocupadas com a política econômica do que com a política ambiental. O governo brasileiro vem dando mais importância para o crescimento da economia, a redução da inflação, o pagamento das dívidas interna e externa, entre outras questões, do que para o tratamento dos gravíssimos problemas ambientais que vêm ocorrendo em nosso território (GUIMARÃES, 1991a; MAIMON, 1992).

Ao longo desses anos, a gestão ambiental levada a cabo pelo governo

federal ficou sob a responsabilidade exclusiva de uma Secretaria ou de um Ministério, ao invés de estar integrada aos outros órgãos de governo (VIOLA & BOEIRA, 1990; GUIMARÃES, 1991a). Além disso, a agência federal responsável pelo meio ambiente deu muita ênfase às normas e regulamentações que tinham a finalidade de reduzir os impactos ambientais provocados pelas atividades econômicas, o que a levou, por um lado, a dar mais importância ao controle da poluição do ar, da água e do solo e, por outro, a negligenciar a promoção da conservação e uso sustentável dos recursos naturais (GUIMARÃES, 1991a; MAIMON, 1992; VIOLA & NICKEL, 1994).

Outros problemas referentes à gestão ambiental e que têm inviabilizado a sua implementação são as constantes faltas de recursos financeiros, técnicos e humanos. Mesmo quando existem recursos disponíveis para implementar a política ambiental, porém, ela acaba ficando restrita à proteção das áreas de conservação e aos ecossistemas mais ameaçados de destruição (VIOLA & BOEIRA, 1990; MAIMON, 1992).

Apesar da existência de todos esses obstáculos, constata-se dois aspectos positivos: o governo brasileiro possui uma legislação ambiental avançada e um discurso favorável à implementação do desenvolvimento sustentável - embora tanto o discurso quanto a legislação precisem ser urgentemente colocados em prática (VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1995).

A hipótese de nossa pesquisa foi elaborada depois da realização de uma minuciosa revisão de literatura nas áreas que tratam da análise do movimento ambientalista e das organizações não-governamentais. Após termos realizado um estudo aprofundado das pesquisas elaboradas nessas duas áreas, chegamos à conclusão de que o Estado brasileiro fracassou em estabelecer no país as medidas necessárias para alcançar a conservação dos recursos naturais. A partir do estudo das organizações não-governamentais, especialmente das ONGs ambientalistas, pudemos perceber que a parceria que essas entidades começaram a estabelecer com os governos a partir dos anos 1990, apresentava-se como uma alternativa viável no sentido de ajudar o Estado a implementar a política ambiental no país. Dessa maneira, neste trabalho defendemos a hipótese de que a parceria entre o Ministério do Meio Ambiente com as ONGs, no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente representou uma alternativa viável para se alcançar o desenvolvimento sustentável, uma vez que o objetivo principal desse fundo era apoiar projetos ambientais que tivessem como meta principal a implementação da política ambiental. Assim, esta tese tem como objetivo verificar em que medida a parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs, no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente no período de 1989-2001, contribuiu para a promoção do desenvolvimento sustentável (FNMA, 1998).

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa está vinculada a dois campos

da sociologia: o que trata da análise do movimento ambientalista e aquele que trata das organizações do Terceiro Setor, especialmente das organizações não-governamentais. As pesquisas realizadas sobre o movimento ambientalista, desde a sua origem, têm se utilizado de várias metodologias, tais como surveys, intervenção sociológica, pesquisa comparada e estudo de caso. Em nossa pesquisa utilizaremos a metodologia do estudo de caso (VIEIRA, 1992; FERNANDES, 1988, 1994; FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988, 1993; GOHN, 1997b) .

Para fazer a análise do movimento ambientalista, os pesquisadores têm utilizado também as seguintes abordagens teóricas: grupo de interesse, novo movimento social e movimento histórico. Nesta pesquisa optamos pela abordagem teórica do Terceiro Setor. Em nosso entendimento, ela é a abordagem mais apropriada para explicar as parcerias que começaram a se estabelecer entre o Poder Público e as organizações sem fins lucrativos em meados da década de 1990 (VIOLA, 1992a; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988, 1993; BOMBAROLO, 1993; GOHN, 1997a, 1997b)

De acordo com a abordagem do Terceiro Setor, essas parcerias resultam de uma mudança na forma como o Estado passou a gerir os assuntos públicos. Desse momento em diante, o Estado começa a transferir recursos financeiros e apoio técnico para as organizações da sociedade civil, ficando estas últimas responsáveis pela gestão de programas públicos (GOHN, 1997a,

1997b).

Essas parcerias foram regulamentadas no final dos anos 1990 com a promulgação da Lei N.º 9.790, de 23 de março de 1999. Tal instrumento qualifica as entidades sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPS e institui e disciplina o Termo de Parceria, que é definido no art. 9º da mesma lei como

o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta lei. (apud Coelho, 2000:202)

Este trabalho está dividido em duas partes, cada uma delas contendo dois capítulos. Na primeira parte analisaremos o papel do Estado (capítulo 1) e o das associações e organizações não-governamentais ambientalistas (capítulo 2) diante da questão ambiental. Nesses dois capítulos iniciais, nosso objetivo será o de investigar o que o Estado e as ONGs fizeram para proteger o meio ambiente, isto é, quais as ações que foram elaboradas e implementadas por esses atores para atacar a crise ambiental e quais os resultados que elas produziram em termos da melhoria da qualidade ambiental. Na segunda parte da pesquisa vamos tratar da evolução do papel das ONGs (capítulo 3) e também analisaremos o papel da parceria estabelecida entre o Ministério do Meio Ambiente e as organizações não-governamentais na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (capítulo 4).

Para a realização desta pesquisa foram consultados jornais, revistas,

boletins informativos, relatórios de governo, etc. Foram realizadas, também entrevistas com técnicos do Ministério do Meio Ambiente, bem como com ativistas das organizações não-governamentais.

PRIMEIRA PARTE

A QUESTÃO AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DO ESTADO E DAS ONGs

CAPÍTULO 1

O ESTADO DIANTE DA QUESTÃO AMBIENTAL: DA CRIAÇÃO DA SEMA À RIO-92

1.1. A eclosão da questão ambiental e a ascensão do movimento ambientalista no Brasil

A criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA em 1973, através do Decreto N.º 73.030, estabeleceu o marco oficial da questão ambiental no Brasil. Antes dessa data, porém, o governo federal já havia criado algumas leis que tratavam da proteção do meio ambiente, como os Códigos das Águas, Florestal e da Mineração, e também alguns Parques Nacionais. Entre 1971 e 1992 elas tiveram um crescimento extraordinário, saltando de 12 para 140 agências nacionais de meio ambiente (VIOLA, 1987; VIOLA & LEIS, 1992; GUIMARÃES, 1991a, 1995; MAIMON, 1992; BURSZTYN, 1993; MONOSOWSKI, 1989; ANDREOLI, 1992; CIMA, 1991; MONTEIRO, 1981; BREDARIOL & VIEIRA, 1998; TOBIN, 1990; McCORMICK, 1992; URBAN, 1998; GIDDENS, 1991).

Nos Estados Unidos, o órgão criado para tratar dos problemas ambientais foi a "Environmental Protection Agency"; no Japão e Grã-Bretanha, esses órgãos denominavam-se, respectivamente, "Environmental Agency" e "Department of The Environment". A instituição dessas agências, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos mais industrializados, deveu-se, em grande medida, ao aumento da conscientização dos governantes e da sociedade em geral com a qualidade ambiental (TOBIN, 1990; VOGEL, 1990; VIG & KRAFT, 1990).

No período anterior à criação da SEMA também já havia no Brasil grupos de ambientalistas amadores e instituições que se preocupavam com a questão da proteção do meio ambiente. Dentre as organizações ambientalistas mais antigas estão a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza- FBCN, fundada em 1958 (BREDARIOL & VIEIRA, 1998; PÁDUA, 1991).

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 pólos 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 do movimento ambientalista, do qual tanto a SEMA quanto os órgãos estatais de meio ambiente foram os precursores

(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 pólos 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 pólos 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 sócio-econômicos 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 sócio-culturais (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 processo de 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 sócio-ambientais característicos desse estilo de desenvolvimento econômico.

Dissemos, no início desta seção, que o contexto social e político no qual 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 também 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 sócio-econômico (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 e 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. (No Capítulo 2 vamos analisar mais detalhadamente o papel das associações e ONGs ambientalistas diante da questão ambiental) (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 e 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 do movimento ambientalista no

Brasil e que um dos seus atores, 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 e Fernando Henrique Cardoso - FHC.

1.2. Um balanço da política ambiental no Brasil: de Sarney a FHC

Na seção anterior vimos que a preocupação do governo brasileiro com a preservação dos recursos naturais havia surgido bem antes da criação da SEMA, remontando à década de 1930. Foi durante esse período que surgiram as primeiras iniciativas governamentais orientadas para a administração dos recursos naturais. Datam dessa época, por exemplo, os Códigos das Águas, Florestal e da Mineração, e foi a partir dessa época, também, que começaram a ser criados vários Parques Nacionais, como os de Itatiaia, do Iguaçu e da Serra dos Órgãos (MONOSOWSKI, 1989).

Se, por um lado, pode-se dizer que a legislação ambiental desse período era avançada para a época, por outro é igualmente verdadeiro

afirmar que suas leis tratavam a questão da proteção ambiental de forma excessivamente setorializada, isto é, a gestão ambiental era realizada através da priorização de determinados recursos naturais, tais como a água, a fauna e a flora, a atividade pesqueira, a exploração de minérios etc. (MONOSOWSKI, 1989).

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 que tratavam, por exemplo, do controle da poluição industrial (decreto n.º 76.389/75), da criação de áreas especiais e locais de interesse turístico (lei n.º 6.513/77), da regulamentação dos Parques Nacionais (decreto n.º 84.617/79), das áreas de proteção ambiental (lei n.º 6.902/81) etc. (ANDREOLI, 1992).

Já foi dito no tópico 1.1 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 em que estava em vigor um regime de exceção. Esse período foi marcado, também, 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 o atual presidente do Senado Federal, José Sarney, uma nova fase começa a se gestar. Antes, porém, é preciso fazer referência a um período chamado pelos analistas (VIOLA, 1987; 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, que havia sido instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente em 1981, mas que até 1986 tinha atuado de forma muito limitada (o CONAMA faz parte da estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA atuando como seu órgão consultivo e deliberativo). 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 nenhum 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 no 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 & LEIS, 1992; VIOLA, 1996; 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 um 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 também por meio da conscientização da população, conseguiram inserir no texto constitucional vários capítulos que tratavam 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 sim 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; 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; 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 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.

Uma 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. Ele 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. 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 o assassinato do ambientalista-seringueiro Chico Mendes, cujo ativismo em prol da preservação da floresta amazônica chamou a atenção do movimento ambientalista internacional (BREDARIOL & VIEIRA, 1998; 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).

Um outro aspecto positivo em relação à atuação do IBAMA e 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, essa agência interrompeu, ainda que temporariamente, todos os 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 estes 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 acabou 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).

Uma 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 1.3, 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; 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 execução (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. No Capítulo 4 vamos tratar mais detalhadamente a respeito do funcionamento do FNMA, dos resultados alcançados por esse programa ambiental e do seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável.

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 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).

Essa incapacidade do Estado em fazer com que as empresas (públicas ou privadas) e os indivíduos cumpram a legislação tem sido um desafio para as sociedades capitalistas, uma vez que um dos princípios fundamentais dessas sociedades é o direito à propriedade privada. Portanto, em sociedades liberais o poder do Estado é limitado; ele não pode intervir no modo como os cidadãos desejam utilizar a sua propriedade. Por outro lado, a política ambiental baseia-se na regulamentação dos recursos privados, opondo-se frontalmente aos princípios fundamentais das sociedades liberais (CAHN, 1995).

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, portanto, 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 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 a 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 nomeado para ocupar essa pasta o ambientalista José Lutzenberger. Este 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, que foi estabelecido 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 pela conservação dos recursos naturais (VIOLA, 1996).

Em 1992 a formulação e implementação de políticas públicas de meio ambiente entram em colapso motivadas, 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 daquele 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 não 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" não 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 a 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.

1.3. A participação brasileira 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 nesse encontro. Neste item 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 que 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 esse encontro foi bem sucedido. Ele também contribuiu para disseminar a questão ambiental em nível 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 Conferência a fazer a seguinte declaração: "Obtivemos acordos sem que tenhamos logrado compromissos equivalentes" (FERREIRA, 1995:54).

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 pelos 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 idéia 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 desse 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 sobrepôr 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 deva-se salientar que não há até o momento um consenso a respeito da sua definição. Pesquisas realizadas na década de 1990 (VIOLA & LEIS, 1995; GUIMARÃES, 1992; COSTA, ALONSO & TOMIOKA, 1999;

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 "ambigüidades, 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).

Em suma, do que foi visto neste capítulo, 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?

Na primeira fase do movimento ambientalista, isto é, 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 do ambientalismo 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 & LEIS, 1995; LEIS, 1996; GUIMARÃES, 1988), mesmo sendo avançadas do ponto de vista ambiental, tais leis foram pouco implementadas na prática e além disso eram 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 vêem 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 e 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 sócio-ambiental, 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 sustentável.

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 isto 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).

Um 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, 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 para ocupar 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 obter bons resultados em qualquer área de governo se os planos mudarem a todo 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, estavam imbricados na preocupação obsessiva das autoridades governamentais com o crescimento econômico, pois como vimos no início deste capítulo, a preocupação central do governo brasileiro era internacionalizar a economia através da criação de grandes pólos 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 sacrificado em função da proteção ao meio ambiente global. Acrescenta-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 pleno regime de exceção. 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 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 neste capítulo 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 sócio-ambiental 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).

No capítulo seguinte analisaremos o papel desempenhado pelas associações e ONGs ambientalistas diante da questão ambiental. Essa análise terá como objetivo central investigar as principais ações desenvolvidas por tais atores na área ambiental e também os resultados que produziram para a melhoria das condições ambientais do país.

CAPÍTULO 2

AS ASSOCIAÇÕES E ONGs AMBIENTALISTAS DIANTE DA QUESTÃO AMBIENTAL: DA
CRIAÇÃO DA AGAPAN AO FÓRUM GLOBAL

2.1. O surgimento das associações e ONGs ambientalistas no Brasil

No capítulo anterior analisamos o papel do Estado frente à questão ambiental, procurando identificar as principais ações desenvolvidas pela Agência Federal de Meio Ambiente e os resultados que as mesmas trouxeram em termos de melhoria nas condições ambientais do país. Chegamos à conclusão de que a maior parte dessas ações estava voltada para a proteção da flora e da fauna, isto é, o papel do Estado diante da questão ambiental teve um caráter essencialmente preservacionista.

Neste capítulo analisaremos o papel das associações e ONGs ambientalistas diante da questão ambiental, a fim de identificar as principais ações desenvolvidas por esses atores no campo da conservação do meio ambiente.

As primeiras associações ambientalistas brasileiras surgiram no início dos anos 1970. A mais importante delas, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, foi criada em 1971 e é considerada um dos marcos fundadores do movimento ambientalista brasileiro. Uma das principais lutas da AGAPAN foi travada contra a Borregaarde, empresa multinacional localizada na cidade de Porto Alegre. O conflito entre a AGAPAN e a Borregaarde decorreu do fato de estar essa empresa poluindo o Rio Guaíba com seus efluentes industriais. Entre as décadas de 1970 e 1980, surgiram

outros grupos ecológicos como a AGAPAN. De modo geral, essas entidades foram criadas com a finalidade de lutar pela preservação de algum ecossistema importante: as associações ambientalistas se mobilizaram em torno de muitas questões referentes à proteção do meio ambiente, tais como a defesa da Amazônia (CNDDA); defesa da Mata Atlântica (SAPE); movimento por uma agricultura alternativa sem agrotóxicos (AGAPAN); pela defesa de nossos rios, mares e lagoas (SEMARA); etc. (PÁDUA, 1991; VIOLA, 1987; VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA & LEIS, 1992, 1995; VIOLA & NICKEL, 1994; MINC, 1985; GONÇALVES, 1998).

Os analistas da sociologia ambiental (VIOLA & VIEIRA, 1992; PÁDUA, 1991; VIOLA, 1987) afirmam que os fatores que deram origem ao movimento ambientalista foram os seguintes: 1) devastação dos recursos naturais; 2) surgimento de uma nova classe média; 3) liberalização política iniciada em 1974 e 4) fracasso da luta revolucionária. Esses teriam sido os fatores internos responsáveis pela eclosão do ambientalismo no Brasil. Já os fatores externos responsáveis pelo surgimento do mesmo movimento foram os seguintes: 1) ativismo político do ecologista José Lutzenberger; 2) realização da Conferência de Estocolmo em 1972; 3) globalização dos meios de comunicação de massa; 4) colapso da esquerda marxista e 5) volta ao Brasil dos políticos que haviam sido exilados pela ditadura militar.

Em nível internacional, a eclosão das organizações ambientalistas tem

sido reputada à publicação do livro de Rachel Carson, *Silent Spring*. Após o lançamento desse livro em 1960, centenas de organizações ecológicas emergiram no cenário político estadunidense, voltando sua atuação para um amplo leque de questões (PAEHLKE, 1989).

As pesquisas que vêm sendo realizadas sobre o movimento ambientalista até este momento o tem analisado sob diversos ângulos teóricos. A primeira teoria analisa o movimento ambientalista como formado por grupos de interesses. De acordo com esse enfoque teórico, o surgimento desses grupos (constituídos na sua maioria por organizações não-governamentais ambientalistas) se deu a partir dos problemas gerados pela industrialização. Esses grupos, formados principalmente por indivíduos das classes alta e média, assim que conseguiam estabelecer uma correlação entre poluição e degradação ambiental recorriam imediatamente às autoridades governamentais competentes, isto é, ao sistema político, exigindo medidas para conter a poluição a fim de proteger o meio ambiente (LEIS, 1999; VIOLA, 1992a, 1992b).

O segundo enfoque teórico é o de novo movimento social. Essa abordagem foi utilizada principalmente por pesquisadores europeus neomarxistas e também por ecologistas radicais. De acordo com essa abordagem, o movimento ambientalista seria um novo movimento social, pois sua emergência fora causada por mudanças sociais como, por exemplo, o crescimento no setor de

serviços. Para esses pesquisadores o movimento ambientalista, assim como outros novos movimentos sociais (como o pacifismo e o feminismo), caracteriza-se pelo questionamento do sistema capitalista e pelas demandas por qualidade de vida e descentralização. Para essa mesma abordagem, as organizações caracterizadas como novos movimentos sociais seriam apenas os grupos radicais ambientalistas (LEIS, 1999; VIOLA, 1992a, 1992b).

Finalmente, o movimento histórico é a terceira e última abordagem teórica utilizada pelos pesquisadores para analisar o movimento ambientalista. Segundo essa abordagem, as sociedades modernas atuais estão se tornando insustentáveis do ponto de vista ambiental e isso se deve a quatro fatores principais, que são: 1) crescimento populacional; 2) esgotamento dos recursos naturais; 3) industrialização poluente e ineficiente do ponto de vista da utilização de energia e 4) valores individuais voltados para o consumo de bens materiais. Ainda de acordo com essa abordagem, houve, no final dos anos 1960, uma mudança de mentalidade nos setores da sociedade com maior grau de escolaridade, cuja característica principal foi a demanda por qualidade de vida. O movimento ambientalista histórico abriga organizações de vários tipos. Ele é formado por organizações não-governamentais, grupos comunitários ambientalistas, organizações empresariais, instituições científicas, órgãos governamentais etc. (LEIS, 1999; VIOLA, 1992a, 1992b).

A atuação do movimento ambientalista está dividida em duas fases. Na primeira, que vai de 1971 a 1986, ela é denominada bissetorialista. Suas ações nesse período voltaram-se exclusivamente para a educação ambiental e para a conscientização pública sobre a degradação ambiental. Na segunda, que começa em 1987 e se estende até os dias atuais, ela é denominada de fase de institucionalização. É chamada assim porque durante esse período houve uma profissionalização das entidades ambientalistas. Durante esta segunda fase do movimento ambientalista houve uma transformação profunda dessas associações, tanto do ponto de vista organizacional quanto no modo de sua atuação.

Se na primeira fase as associações ambientalistas se organizavam em forma de movimento social e sua principal estratégia de luta era fazer a denúncia sobre a degradação do meio ambiente através de manifestações públicas, procurando com isso conscientizar a população, na fase seguinte muitas associações se transformaram em organizações não-governamentais e passaram a atuar de forma mais profissionalizada, isto é, essas entidades já não se preocupam tanto em fazer manifestações públicas para denunciar a degradação ambiental. Seu objetivo agora é elaborar propostas concretas para a conservação dos recursos naturais (VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992, 1995).

Numa pesquisa realizada em 1996 pelo Instituto de Estudos Ambientais -

IEA, foram cadastradas 725 organizações não-governamentais ambientalistas atuando em território brasileiro. Um percentual elevado dessas organizações, em torno de 60%, surgiu motivado pela realização da Conferência do Rio. O restante dessas entidades havia surgido, de acordo com a pesquisa do IEA, por volta do início da segunda metade da década de 1980 (MATER NATURA, 1996; URBAN, 2001).

Apesar da literatura sobre o movimento ambientalista descrever a segunda fase do ambientalismo como um período de institucionalização das entidades, caracterizado pela proliferação de entidades profissionais, deve-se frisar, entretanto, que essa institucionalização não ocorreu de forma completa. Muitas organizações não-governamentais ambientalistas carecem de recursos humanos e materiais para colocar em prática suas ações. São bem poucas as entidades que podem remunerar os seus técnicos, que estão legalizadas juridicamente e que têm acesso à Internet e microcomputadores etc. Além disso, cerca de 1/3 das organizações não-governamentais ambientalistas não possui sede própria, tendo que utilizar a residência de um dos seus membros para realizar reuniões, elaborar projetos, acessar a Internet etc. (MATER NATURA, 1996).

A maior parte das ONGs ambientalistas sobrevive com um orçamento anual limitado, que não ultrapassa os dez mil reais. O orçamento dessas entidades é complementado pela contribuição de associados; no caso das pequenas

entidades essa contribuição é praticamente a única fonte de renda. São bem poucas as entidades que podem contar com recursos acima de cinquenta mil reais. De um modo geral, as ONGs e associações ambientalistas são financiadas através das seguintes fontes: 1) repasse de verbas de ONGs ambientalistas estrangeiras, 2) doações das classes alta e média, 3) contribuição de associados e 4) contratos com órgãos governamentais (MATER NATURA, 1996; VIOLA, 1992a).

Em síntese, neste tópico vimos que o movimento ambientalista emergiu no início dos anos 1970 e que seu surgimento se deveu a vários fatores, dentre eles a eclosão dos problemas ambientais e a realização da Conferência de Estocolmo em 1972. Vimos também que a atuação desse movimento está dividida em duas fases. A primeira, de 1971 a 1986, foi denominada pelos analistas do ambientalismo (PÁDUA, 1991; VIOLA, 1987, 1992a; VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA & LEIS, 1992, 1995; VIOLA & NICKEL, 1994) como fase bissetorialista em razão de ser composta por dois setores: as associações ambientalistas e os órgãos estatais de meio ambiente. A atuação das associações foi marcada pela ênfase dada à educação ambiental e à conscientização pública sobre a degradação ambiental. Já os órgãos estatais de meio ambiente orientaram seus esforços para o combate à poluição e para a preservação dos ecossistemas naturais.

Na segunda fase, de 1987 até hoje, há uma expansão do ambientalismo.

Denominada de multissetorial e complexa, essa fase caracterizou-se pela emergência de novos atores sociais e pela profissionalização das entidades ambientalistas. A atuação dessas entidades foi marcada pela criação de projetos ambientais cujo objetivo principal era desenvolver ações para a conservação dos ecossistemas silvestres (VIOLA, 1992a, 1992b, 1996; VIOLA & LEIS, 1992, 1995; MATER NATURA, 1996; LEIS, 1996; COSTA, ALONSO & TOMIOKA, 1999).

No próximo tópico vamos fazer um balanço da atuação das associações e ONGs ambientalistas frente à questão ambiental. O período analisado compreenderá as duas fases do ambientalismo.

2.2. Um balanço da atuação das associações e ONGs ambientalistas frente à questão ambiental

A fundação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN em 1971 estabeleceu o marco oficial da atuação das associações ambientalistas no Brasil. Como vimos no item anterior, essas associações surgiram e se desenvolveram na primeira fase do movimento ambientalista, entre 1971 e 1986. Seu principal papel durante esse período foi promover a educação ambiental e a conscientização da população através de manifestações públicas que denunciavam a degradação do meio ambiente.

No início dos anos 1970, essas manifestações ficaram circunscritas ao âmbito municipal e tiveram pouca repercussão sobre a opinião pública. Somente a partir do final dessa década é que as associações ambientalistas começaram a realizar manifestações públicas de âmbito regional e até nacional. Durante esse período, as associações organizaram algumas manifestações que ficaram marcadas na história do ambientalismo brasileiro. Podemos citar, como exemplos, as mobilizações contra a construção do novo aeroporto de São Paulo em área de Mata Atlântica; contra a construção da barragem de Itaipu para salvar as Sete Quedas; contra o desenvolvimento da energia nuclear; contra o uso de agrotóxicos na agricultura, dentre outras.

De um modo geral, nessa primeira década a atuação das associações ambientalistas não obteve bons resultados, apesar de ter sido bem sucedida no que diz respeito à conscientização de alguns setores da população. Suas mobilizações não tiveram repercussão significativa sobre as principais questões nacionais e tampouco sobre as políticas governamentais. Se, por um lado, a luta das associações ambientalistas não conseguiu deter o processo de degradação dos recursos naturais, por outro, suas denúncias e manifestações públicas serviram para aumentar a consciência da população a respeito dos principais problemas ambientais do país (FERREIRA & FERREIRA, 1992; VIOLA, 1987).

Assim como os órgãos estatais de meio ambiente, as associações

ambientalistas concebiam a problemática ambiental de forma bastante restrita. Para elas, o tratamento dos problemas ambientais se restringia ao controle da poluição urbano-industrial e agrária e à proteção dos ecossistemas naturais. Essa compreensão restrita deve-se, sobretudo, às influências recebidas dos movimentos ambientalistas americano e europeu (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992; GUIMARÃES, 1991a; VIOLA & NICKEL, 1994).

O ideário das entidades ambientalistas norte-americanas e européias enfatizava a proteção da vida selvagem através da criação de Parques Nacionais. Essa política preservacionista acabou influenciando vários países do Terceiro Mundo, inclusive o Brasil. Vimos no capítulo anterior que a criação de Unidades de Conservação foi uma das principais políticas levadas a cabo pela área ambiental do governo federal, objetivando a proteção da fauna e flora, ou seja, a proteção da vida selvagem. Em suma, o governo brasileiro acabou reproduzindo por aqui uma política ambiental criada em um outro contexto social, desconsiderando por completo a complexidade cultural e social das áreas de proteção localizadas nas várias regiões do Brasil, onde não existem somente espécies animais e vegetais, mas também populações indígenas, ribeirinhas, de pescadores artesanais que usam os recursos naturais para a sua sobrevivência.

Essa política recebeu críticas dos principais analistas da sociologia

ambiental (DIEGUES, 1996, 1998; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992). Para estes, nem os técnicos governamentais da área ambiental nem os principais líderes das associações ambientalistas haviam compreendido de maneira adequada a questão ambiental. Para esses dois atores a proteção do meio ambiente se limitava exclusivamente à preservação da fauna e da flora; a espécie humana, segundo o entendimento desses atores, era vista como uma ameaça às demais espécies e, por essa razão, era necessário criar um "mundo natural" à parte, intocado, "em estado primitivo", distante dos centros urbanos e das zonas industriais.

Essa compreensão limitada da questão ambiental, levou os atores da fase inicial do ambientalismo a considerar como problemas ambientais apenas a extinção de espécies da fauna e flora e a degradação dos recursos naturais através da poluição industrial. Os problemas sociais provocados pelo processo de desenvolvimento, como a falta de saneamento e a pobreza, por exemplo, não eram percebidos em sua relação com a questão ambiental. Essa incapacidade dos ambientalistas de entender a questão ambiental como uma problemática simultaneamente social e ambiental durou até o final da década de 1970. A partir de então, o movimento ambientalista entrou em contato com os movimentos sociais que lutavam pela redemocratização do país e acabou sendo influenciado por suas idéias (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a).

No começo dos anos 1980 o movimento ambientalista entra numa nova fase, que na literatura é denominada de fase de transição. Essa fase é curta, durando apenas três anos, de 1982 a 1985. Nesse período ocorre uma politização e expansão do ambientalismo, especialmente nas Regiões Sul e Sudeste do país. A quantidade de organizações ambientalistas cresce de modo expressivo durante essa fase, aumentando de 40 entidades em 1980 para aproximadamente 400 em 1985. Esse crescimento está ligado ao surgimento de valores pós-materialistas entre os jovens da classe média (VIOLA, 1987).

Foi durante essa fase também que as entidades ambientalistas começaram a realizar encontros regionais para discutir os rumos do movimento. Os temas discutidos nesses encontros foram muito variados, indo desde o debate para encontrar formas de negociação com o Estado até a necessidade de constituição de um Partido Verde no Brasil. Durante a fase de transição as lutas das associações ambientalistas começaram a surtir efeito e puderam ser observadas em vários municípios brasileiros a partir de 1985. A propósito, nesse ano foi aprovada a lei de interesses difusos, que permitia às entidades ambientalistas, e também a qualquer cidadão, processar criminalmente empresas públicas ou privadas que estivessem provocando a degradação dos recursos naturais (VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA, 1987, 1992a). Apesar dessa possibilidade, a maioria das organizações ambientalistas não recorreu a essa lei para pressionar as empresas

infratoras. Os analistas (VIOLA, 1987, 1992a) puderam observar que a partir de 1985 as organizações ambientalistas começaram a influenciar as políticas públicas dos governos municipais e estaduais.

Ainda em 1985 algumas entidades ambientalistas fundam a Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte - CIEC. A fundação da CIEC e o papel que ela exerceu no processo de preparação da nova Constituição pode ser considerado um outro marco importante na história do movimento ambientalista brasileiro. Através de uma análise das temáticas que faziam parte da agenda ambientalista para a Constituinte, pôde-se constatar que o ideário das organizações ambientalistas havia se ampliado consideravelmente. Os temas que faziam parte dessa agenda eram os seguintes:

- 1) ecodesenvolvimento; 2) pacifismo; 3) descentralização das fontes energéticas; 4) qualidade de vida; 5) função social e ecológica da propriedade; 6) justiça social; 7) democracia participativa; 8) reforma agrária ecológica; 9) descentralização e democratização do sistema de comunicação de massas e 10) educação ambiental. (VIOLA, 1987:101)

A mudança de conteúdo da agenda ambientalista foi fortemente influenciada pelos movimentos sociais. E a associação das entidades ambientalistas com os movimentos sociais e organizações não-governamentais não se limitou à ampliação temática da agenda dos primeiros. A atuação conjunta desses atores teve também um papel importantíssimo na elaboração da Constituição de 1988. Sem a participação dessas organizações da

sociedade civil no processo Constituinte, muitas das conquistas sociais e ambientais que hoje fazem parte do texto constitucional não teriam sido alcançadas. Os avanços sociais e ambientais presentes na nova constituição devem-se sobretudo ao árduo trabalho de convencimento e conscientização popular realizado pelas organizações da sociedade civil (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a; VIOLA & NICKEL, 1994; GARRISON II, 1993; SCHERER-WARREN, 1994).

A mobilização intensa dos movimentos sociais e das ONGs durante o processo constituinte acabou levando os parlamentares a incluir no texto da nova Constituição um capítulo sobre meio ambiente. Um dos artigos mais importantes desse capítulo é o 225. Segundo esse artigo:

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações. (DIAS, 2000:418)

Um ano antes da promulgação da nova Constituição tem início a segunda fase do movimento ambientalista. A partir de 1987, portanto, ocorre um processo de expansão do movimento, com a adesão de outros atores sociais à causa ambientalista, transformando o ambientalismo num movimento multissetorial e complexo (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992).

Esse segundo momento do ambientalismo tem como principal característica o surgimento de organizações não-governamentais

ambientalistas. Diferentemente das entidades ambientalistas da primeira fase, essas novas entidades têm um perfil mais profissional. As ONGs ambientalistas são formadas na sua grande maioria por técnicos com nível universitário, muitos deles com mestrado e doutorado. Essas ONGs são financiadas por organizações estrangeiras, sobretudo por organizações não-governamentais ambientalistas do primeiro mundo (VIOLA, 1992a; VIOLA & NICKEL, 1994).

Outra característica das ONGs ambientalistas é que seu trabalho é executado dentro de uma área delimitada, isto é, dentro de uma bio-região pré-determinada pela organização. A maioria delas, cerca de 62,5%, executa seus projetos na área de Mata Atlântica e 86,5% desse total estão voltados para a educação ambiental de comunidades locais. Isto significa que, apesar de ter havido um processo de institucionalização do movimento ambientalista, o mesmo não foi capaz de alterar a sua visão a respeito da questão ambiental, isto é, para a maioria das novas entidades que surgiram a partir de 1987 o importante era elaborar projetos visando assegurar a proteção dos recursos naturais (MATER NATURA, 1996).

Apesar de seus projetos ainda terem um viés bastante preservacionista, isto é, preocupados essencialmente com a proteção da flora e da fauna, houve alguns avanços do movimento em relação à fase anterior que merecem ser destacados. Um deles e o mais importante já foi mencionado acima e

refere-se à institucionalização das entidades ambientalistas, que, mesmo não tendo ocorrido de forma completa, significou um passo adiante na sua evolução histórica.

A maior parte dessas entidades ainda enfrenta muitas dificuldades para pôr em prática os seus projetos. Os maiores problemas enfrentados são a falta de técnicos especializados, registro legal, sede própria, acesso à rede eletrônica e microcomputadores. Além disso, as ONGs ambientalistas contam com poucos recursos financeiros; a maioria delas desenvolve suas atividades com pouco menos que dez mil reais por ano, tendo que depender da ajuda de voluntários e da contribuição de seus associados para executar os seus projetos (MATER NATURA, 1996; BOMBAROLO, 1993; VIOLA, 1992a).

Outro avanço que pôde ser constatado em relação às novas entidades ambientalistas refere-se à sua disposição em debater o atual modelo de desenvolvimento econômico, principal responsável pela geração dos problemas ambientais globais, como o efeito estufa, a mudança climática e a perda da biodiversidade. Até o começo dos anos 1980 os ambientalistas não estavam interessados em debater essa questão e, inclusive, demonstraram de forma bastante clara a sua incapacidade de fazer uma simbiose entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, adotando uma estratégia de luta orientada exclusivamente para a denúncia e conscientização pública sobre a degradação ambiental, como já apontado.

Um outro aspecto relevante em relação às organizações da segunda fase do ambientalismo refere-se a sua forma de atuar. Na primeira fase do ambientalismo a atuação das associações era reativa, isto é, suas manifestações reagiam a fatos já consumados, como a poluição e a degradação dos ecossistemas naturais. Na segunda fase, houve uma mudança radical no seu modo de atuar: as entidades passaram a ser mais propositivas. Elas não tinham mais como preocupação central realizar denúncias contra a degradação ambiental, mas buscar a conservação dos recursos naturais através da implementação de projetos ambientais (VIOLA, 1987, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992, 1995; VIOLA & NICKEL, 1994).

Outro avanço muito importante refere-se às parcerias que essas entidades começaram a estabelecer com o poder público. O primeiro programa ambiental realizado em parceria com as ONGs ambientalistas foi criado pela Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAM/PR na administração do então Presidente José Sarney. Denominado de Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, esse programa foi oficialmente estabelecido em 10 de julho de 1989 através da promulgação da Lei n.º 7.797. O objetivo principal do FNMA era apoiar projetos ambientais de ONGs, órgãos governamentais e organizações de base visando à implementação da política ambiental. No quarto capítulo vamos tratar mais detalhadamente a respeito dos resultados desse programa e do seu papel na promoção do

desenvolvimento sustentável (FNMA, 1998; MAIMON, 1992; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988, 1993; BOMBAROLO, 1993; GOHN, 1997a, 1997b).

Finalmente, um aspecto relevante que ainda pode ser considerado um avanço em relação à atuação das entidades ambientalistas ao longo da segunda fase do ambientalismo e que a diferencia da primeira é que a partir dessa fase o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se um tema-chave para as entidades ambientalistas. O interesse por esse conceito surgiu em razão da publicação do Relatório da Comissão Brundtland em 1987, que também é conhecido por "Nosso Futuro Comum" (VIOLA & VIEIRA, 1992; VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992; VIOLA & NICKEL, 1994).

A publicação desse Relatório teve um grande impacto sobre os ambientalistas brasileiros, fazendo com que a partir de 1990 o debate acerca da questão ambiental tomasse uma outra direção. A partir daquela data, portanto, os ambientalistas começam a refletir sobre o que deveria ser feito para se alcançar o desenvolvimento sustentável, abandonando suas idéias obsoletas da primeira fase do ambientalismo, que viam a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico como fatores irreconciliáveis (VIOLA, 1992a; VIOLA & LEIS, 1992).

Durante a segunda fase do ambientalismo, além de passarem a dar mais atenção ao conceito de desenvolvimento sustentável, os ambientalistas começaram a alterar a sua compreensão a respeito dos problemas ambientais.

Se até a metade dos anos 1980 os ativistas do ambientalismo entendiam que os principais problemas ambientais se limitavam à poluição urbano-industrial e à extinção de espécies da fauna e flora, a partir de então sua percepção a esse respeito começa a se alterar. Da segunda metade da década de 1980 em diante começam a perceber que os principais problemas ambientais estavam ocorrendo em uma escala global e não mais nacional. Assim, a atenção do movimento ambientalista volta-se para os problemas ambientais globais, como a erosão da camada de ozônio, o aquecimento global, a perda de biodiversidade e a devastação das florestas tropicais (VIOLA, 1992a).

No início da década de noventa, a busca de soluções para os problemas ambientais globais seriam discutidos na Rio-92. Nessa ocasião, as ONGs ambientalistas e movimentos sociais brasileiros, representados pelo Fórum das ONGs, juntamente com ONGs e movimentos sociais de vários países, realizaram um Fórum Global com o intuito de influenciar as decisões da Conferência oficial. No próximo item vamos analisar a participação do Fórum das ONGs na Eco-92 e os principais resultados por ele alcançados.

2.3. A participação do Fórum das ONGs na Rio-92

Tendo em vista a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD que aconteceria na cidade do Rio

de Janeiro em 1992, foi criado em 1990 na cidade de São Paulo o Fórum das organizações não-governamentais brasileiras. Inicialmente esse Fórum era composto por 40 organizações, provenientes tanto do ambientalismo *stricto sensu* quanto do sócio-ambientalismo. Depois de um ano de existência o Fórum cresceu de forma impressionante, chegando a contar com mais de 800 organizações em julho de 1991 (VIOLA & VIEIRA, 1992; GARRISON II, 1993; REILLY, 1993; FÓRUM DE ONGs BRASILEIRAS, 1992; VIOLA, 1992a; LANDIM, 1993).

Para fazer a coordenação do Fórum foram escolhidas, através de uma eleição, 26 ONGs. As organizações que compunham o Fórum elegeram também um Comitê Executivo, composto por 6 ONGs, que teria como atribuição principal organizar e coordenar as ações do Fórum. Jean Pierre Leroy, ativista de uma ONG denominada Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), foi designado como Secretário Executivo do Fórum. Desde a sua criação até a Conferência do Rio, o Fórum das ONGs realizou 8 assembléias nacionais. Nessas assembléias ocorreram muitos conflitos entre os diversos atores que faziam parte da organização. Como o Fórum tinha uma composição bastante heterogênea, as divergências começaram a surgir e se davam, basicamente, entre os que estavam mais preocupados com o tema do desenvolvimento e aqueles que tinham um maior interesse pela questão ambiental (GARRISON II, 1993; SCHERER-WARREN, 1995).

Pouco a pouco foi-se estabelecendo um consenso entre os componentes do

Fórum, o que acabou resultando na elaboração de um relatório que expressava a visão do órgão sobre a temática ambiental. Intitulado "Meio Ambiente e Desenvolvimento: uma visão das ONG e dos Movimentos Sociais Brasileiros" e publicado um pouco antes da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, esse relatório recebeu o endosso de todas as organizações que compunham o Fórum (GARRISON II, 1993).

Ao Comitê Executivo do Fórum cabiam as seguintes tarefas: em primeiro lugar, ele deveria garantir a logística do encontro das ONGs na Rio-92, isto é, do Fórum Global; a segunda tarefa era financiar a realização do Fórum Internacional das ONGs, que seria o evento principal do Fórum Global. Para cumprir essa segunda meta o Comitê contava com um orçamento de 12 milhões de dólares. Além de fornecer apoio logístico e financeiro para o Fórum Global, as organizações que compunham o Fórum das ONGs também levaram para esse encontro a sua própria pauta de reivindicações, que era composta das seguintes propostas:

- 1) elaborar propostas para uma nova ordem econômica internacional; 2) identificar novos modelos de desenvolvimento para o Brasil; 3) procurar influenciar o resultado da Conferência Intergovernamental através da coordenação de esforços com ONGs de todo mundo; 4) co-organizar uma Conferência paralela de ONGs no Rio de Janeiro em julho de 1992 e 5) preparar um relatório sobre o Estado do meio ambiente e o desenvolvimento no Brasil, alternativo ao relatório oficial produzido pelo governo. (VIOLA, 1992a:67)

Assim, em junho de 1992, paralelamente à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, também

denominada de Eco-92 ou ainda Rio-92 teve início o encontro mundial das ONGs ou Fórum Global, ao qual estiveram presentes mais de 2.500 entidades da sociedade civil provenientes de mais de 150 nações (LEIS, 1996; BROWN, 1992). Durante o encontro foram realizadas centenas de reuniões sobre os mais variados temas, o que acabou resultando na elaboração de 39 documentos abrangendo as seguintes áreas:

- 1) meio ambiente global, 2) políticas econômicas internacionais, 3) agricultura e distribuição de alimentos, 4) situação dos povos indígenas e 5) cooperação das ONG. (GARRISON II, 1993:10)

Esses documentos já haviam sido discutidos anteriormente nas reuniões preparatórias para a Rio-92. Tais reuniões, conhecidas como PREPCOM ou Comissão Preparatória, foram realizadas nas cidades de Nairobi, Genebra e Nova Iorque entre 1990 e 1992 (GARRISON II, 1993).

Da mesma forma que a Conferência oficial, os resultados do Fórum Global foram considerados modestos pelos analistas do ambientalismo (VIOLA & LEIS, 1995; SCHERER-WARREN, 1995). As pesquisas realizadas por esses mesmos analistas chegaram à conclusão de que, mesmo tendo sido bem sucedido no que diz respeito à confraternização dos ativistas das ONGs e proporcionado o intercâmbio de idéias e experiências entre organizações da sociedade civil de várias partes do mundo, o Fórum Global acabou tendo pouco impacto sobre a Conferência oficial.

Além disso, as mesmas pesquisas concluíram ainda que os organizadores

se preocuparam mais com a organização do Fórum do que com os temas que seriam discutidos durante o encontro. Mesmo assim, concordam que a realização da Rio-92 promoveu um fortalecimento do movimento ambientalista brasileiro, que pôde ser constatado tanto através do crescimento do número de entidades ambientalistas quanto da sua profissionalização (VIOLA & LEIS, 1995).

Enfim, do que foi visto neste capítulo, quais as principais conclusões que podem ser tiradas a respeito da atuação das associações e ONGs ambientalistas diante da questão ambiental? Isto é, qual o papel que esses atores desempenharam frente a essa questão e quais os resultados que sua atuação trouxe em termos da melhoria das condições ambientais do país?

No primeiro período do movimento ambientalista, isto é, entre 1971 e 1986, o principal papel desempenhado pelas associações ambientalistas teve um caráter eminentemente educativo. Durante essa fase, seus esforços voltaram-se, como já destacado, exclusivamente para a promoção da educação ambiental e para a conscientização pública sobre a degradação ambiental. Essa época do ambientalismo foi marcada pelas manifestações públicas que visavam sobretudo alertar a opinião pública sobre a degradação dos recursos naturais do país. O objetivo central dos manifestos era denunciar a destruição de algum ecossistema importante, como a Mata Atlântica e a Floresta Amazônica. Algumas dessas manifestações foram bem sucedidas, mas

outras acabaram não surtindo nenhum efeito.

Mesmo não tendo conseguido deter o processo de destruição dos recursos naturais, as mobilizações dos ativistas durante essa primeira fase do ambientalismo foram muito importantes para aumentar a consciência pública sobre os principais problemas ambientais da época. Ainda que tenham sido bem sucedidas na tarefa de "ecologizar" a sociedade brasileira, essa "ecologização" enfatizou, como o próprio nome diz, tão-somente os aspectos ecológicos da questão ambiental. A compreensão que essas associações tinham dessa questão era bastante limitada, restringindo-se basicamente ao controle da poluição urbano-industrial e agrária e à proteção dos ecossistemas naturais.

É natural, entretanto, que as associações ambientalistas tenham compreendido a questão ambiental de forma tão limitada, uma vez que, na época em que surgiram, essa questão ainda não havia penetrado nem na agenda política das organizações governamentais nem na consciência popular. Essa compreensão limitada deveu-se também, como vimos anteriormente, às influências do movimento ambientalista internacional. A agenda e o ideário dessas organizações estrangeiras eram dominadas por uma visão equivocada da questão ambiental, enfatizando a proteção de uma espécie animal ameaçada de extinção ou de um santuário ecológico.

Entre 1982 e 1986, isto é, no período denominado de transição, o

movimento ambientalista começa a desempenhar um outro tipo de papel diante da questão ambiental. Sem abandonar a postura educativa da primeira fase, passa a exercer um papel político: o caráter político de sua atuação vai-se construindo, a partir de 1982, com a realização dos primeiros encontros regionais. Em 1985 o papel político do movimento ambientalista pôde ser constatado na prática. A partir desse instante, as políticas públicas dos governos municipais e estaduais começaram a ser influenciadas pela pressão das entidades ambientalistas. Porém, foi a partir da fundação da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte - CIEC que o papel político do ambientalismo pôde ser percebido de maneira inequívoca. Nessa ocasião, a pressão exercida tanto pelas entidades ambientalistas quanto por outras organizações da sociedade civil foi decisiva para se conquistar os avanços sociais e ambientais contidos no novo texto Constitucional.

Com o surgimento das ONGs a partir de 1987, o ambientalismo se profissionaliza. Deste momento em diante, essas entidades vão desempenhar vários papéis simultaneamente, inclusive o educativo e o político. Neste capítulo já havíamos afirmado que a emergência das ONGs ambientalistas na segunda fase do movimento inaugura um período novo, marcado pela profissionalização das entidades, pela expansão do número de organizações, pela variedade de atores sociais interessados pela questão ambiental e pela

SEGUNDA PARTE
A PARCERIA ENTRE ESTADO E ONGs NA PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO 3

A EVOLUÇÃO DO PAPEL DAS ONGs: DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A
PROMOÇÃO SOCIAL ÀS PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO PARA A PROMOÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

3.1. O surgimento das ONGs no Brasil

O termo organização não-governamental - ONG surgiu nos anos 1940 e foi criado pela ONU com o objetivo de qualificar as organizações não oficiais que eram financiadas com recursos públicos para realizar trabalhos na área de desenvolvimento comunitário em países do Terceiro Mundo. No Brasil, a maior parte das ONGs foi fundada entre 1960 e 1980. Seu surgimento foi uma consequência direta do estabelecimento do regime militar no Brasil a partir de 1964 (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; LANDIM, 1988; SOUZA, 1991; GOHN, 1997a; MONTENEGRO, 1994; MENESCAL, 1996).

No Brasil, as organizações precursoras das ONGs eram denominadas centros de educação popular, centros de promoção social ou ainda centros de assessoria, e seus membros tinham uma ligação forte com as igrejas (principalmente a católica), com os movimentos comunitários e também com os sindicatos. A criação desses centros teve como finalidade principal apoiar as classes sociais marginalizadas, excluídas dos benefícios promovidos pelo processo de desenvolvimento econômico. Nos países do primeiro mundo os centros de educação popular, como eram conhecidos na América Latina, eram denominados organizações não-governamentais de desenvolvimento - ONGDs (FERNANDES, 1994; FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994; LANDIM, 1988; MENESCAL, 1996).

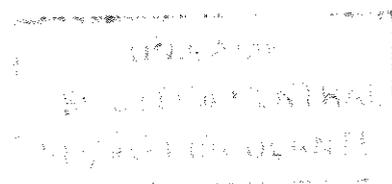
Para ser considerada organização não-governamental, uma entidade tem que reunir as seguintes características: 1) possuir formalidade organizacional; 2) ser privada; 3) não ter fins lucrativos; 4) ser auto-governada e 5) contar com a participação voluntária de seus membros. Dessa maneira, as ONGs se distinguem de outros tipos de organizações, sejam elas privadas ou públicas. O trabalho que executam é guiado por uma racionalidade ético-comunicativa; já as organizações dos setores privado e público orientam-se por um outro tipo de racionalidade, mais instrumental, as primeiras visando ao lucro e as outras ao poder político (FERNANDES, 1988, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1993; SALAMON & ANHEIER, 1992).

O trabalho realizado pelas ONGs brasileiras, isto é, o apoio que prestaram aos movimentos populares e à população mais pobre só foi possível graças às suas relações com as agências de cooperação internacional. As agências de cooperação da Alemanha, Holanda, Estados Unidos, Inglaterra e Canadá foram as que mais apoiaram o trabalho das ONGs brasileiras. De acordo com uma pesquisa realizada em 1994, estima-se que entre 1970 e 1990 as agências de cooperação internacional tenham liberado um montante equivalente a 7,2 bilhões de dólares para as organizações não-governamentais localizadas no hemisfério sul. A população apoiada pelas ONGs nos países em desenvolvimento chega a 250 milhões, segundo um

levantamento realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (VIEIRA, 1997; FERNANDES, 1988, 1994, 1995; FERNANDES & CARNEIRO, 1994; LANDIM, 1988, 1993; SOUZA, 1991; LANDIM & COTRIM, 1996).

No Brasil, a maior parte das ONGs está localizada, até hoje, na Região Sudeste. As principais atividades desenvolvidas por essas entidades, inicialmente, foram o assessoramento, a investigação e a educação popular, e seus beneficiários diretos os trabalhadores rurais, os agentes de promoção social e as associações populares. Geralmente, as ONGs eram compostas por membros oriundos das universidades, das igrejas e da militância política de esquerda. Embora compostas por agentes vindos desses setores sociais, as ONGs sempre fizeram questão de afirmar sua autonomia, seja em relação aos atores mencionados acima ou a outros atores sociais, como o Estado e os partidos políticos (FERNANDES, 1994; FERNANDES & CARNEIRO, 1994; LANDIM, 1988, 1993).

Durante duas décadas, entre 1960 e 1980, o trabalho das ONGs, voltado para as organizações de base, passou praticamente despercebido. Nesse período, essas entidades viveram na clandestinidade em virtude da vigência do regime militar que predominava no país. Somente com o retorno ao regime democrático é que as ONGs começaram a se tornar conhecidas publicamente (SCHERER-WARREN, 1994; SOUZA, 1991; LANDIM, 1993).



Uma das primeiras investigações realizadas sobre as ONGs em 1986 apontou a existência de 1.041 entidades atuando em território brasileiro. Essas organizações, ainda segundo a mesma investigação, estavam subdivididas em três tipos: as que trabalhavam com a mulher; as que trabalhavam com a questão do negro e as que estavam a serviço do movimento popular. Dois anos depois, em 1988, realizou-se uma outra pesquisa de levantamento e, dessa vez, foram cadastradas 1.208 ONGs espalhadas por 378 cidades brasileiras. Do total dessas entidades, 729, isto é, 60,3%, estavam localizadas nas capitais, sendo que 44,6% entre o eixo Rio-São Paulo. As cidades que abrigavam o maior número de organizações não-governamentais, de acordo com a pesquisa citada, eram São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (LANDIM, 1988).

Embora conceitualmente as organizações não-governamentais tenham muitas características semelhantes, como, por exemplo, serem organizações autônomas, não lucrativas etc., isso não significa que não haja diferenças entre elas. De maneira geral, as diferenças existentes entre as ONGs estão ligadas aos seguintes aspectos:

- a) origem institucional; b) concepção filosófica; c) grau de consolidação; d) volume de recursos; e) tarefas que realizam; f) impacto de seus projetos; g) setores atendidos e h) temas que abordam. (BOMBAROLO, 1993:10)

Em suma, neste tópico vimos que a maior parte das organizações não-governamentais brasileiras surgiram entre as décadas de 1960 e 1980, em

plena ditadura militar. Vimos também que as ONGs são entidades privadas e sem fins lucrativos e que seu trabalho estava voltado, inicialmente, para o assessoramento, a investigação e a educação popular dos trabalhadores rurais, dos agentes de promoção social e das associações populares. No próximo item, vamos investigar o papel desempenhado pelas ONGs desenvolvimentistas no Brasil.

3.2. O papel das ONGs desenvolvimentistas no Brasil: cooperação internacional para a promoção social

Como havíamos afirmado no item anterior, as primeiras ONGs que surgiram no Brasil eram mais conhecidas como centros de educação popular, de promoção social ou de assessoria. A missão principal desses centros era servir às camadas mais pobres e oprimidas da população. Na época em que surgiram, esses centros mantinham relações com diversos atores sociais. Por um lado, as ONGs brasileiras mantinham relações com as universidades, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais etc. Por outro, elas se relacionavam com as agências de cooperação internacional, de onde vinha a maior parte dos recursos que financiava o seu trabalho.

Na década de 1970 houve um crescimento significativo no número de

organizações não-governamentais. No início, essas entidades atuavam em colaboração com a Igreja católica, realizando um trabalho de cunho assistencialista. Mais tarde as ONGs se afastam das igrejas e se tornam entidades seculares. Desse momento em diante, há também uma evolução no seu modo de atuar: do trabalho assistencial junto aos mais necessitados, as ONGs voltam a sua atuação para o ativismo político (FERNANDES, 1994; LANDIM, 1988, 1993; GOHN, 1997a).

No item anterior vimos que os quadros técnicos das ONGs haviam saído de três tipos de organizações: as universidades, as igrejas e os partidos políticos de esquerda. Nas ONGs, os membros dessas três instituições encontraram um espaço ideal para colocar em prática o seu ofício, livre do academicismo universitário, da hierarquia eclesiástica e do dogmatismo e manipulação dos partidos políticos de esquerda (FERNANDES, 1988; LANDIM, 1993).

A peça principal de uma ONG é o projeto. Sem ele dificilmente uma entidade tem condições de continuar existindo. Geralmente os projetos desenvolvidos pelas ONGs têm uma peculiaridade que os distingue de outras organizações: seus objetivos têm um componente utópico, quer dizer, elas não se preocupam somente em atingir um determinado objetivo "materialista", mas sim produzir uma mudança social a longo prazo (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; FERNANDES, 1988; LANDIM, 1988, 1993; SOUZA, 1991; SCHERER-WARREN,

1995).

No período relativo à ditadura militar, ou seja, por volta dos anos 1960 e 1970, o objetivo principal que as ONGs pretendiam alcançar era trabalhar no sentido de buscar uma transformação social e política da sociedade brasileira. É por essa razão que as ONGs que surgiram nesse período prestavam serviços nas áreas de assessoria, organização popular e educação. O trabalho de assessoria era desenvolvido através da realização de cursos, seminários ou palestras. Geralmente o público assessorado era formado por agentes ou instituições que trabalhavam com comunidades carentes.

Já a atividade de organização popular visava criar órgãos como sindicatos, associações de moradores ou outras entidades representativas. Finalmente, o trabalho de educação realizado pelas ONGs buscava promover a alfabetização, capacitação profissional e formação política de líderes comunitários. Através do desenvolvimento dessas três atividades junto às massas desorganizadas, as ONGs almejavam alterar uma situação histórica que se caracterizava pelo autoritarismo político, pela impossibilidade de participar das decisões políticas governamentais e pela falta de organização política das classes populares (LANDIM, 1988).

Com o retorno ao Estado de direito, as ONGs entram numa nova fase, cujas características principais são, dentre outras, o aumento do número de

entidades não-governamentais, a profissionalização, a institucionalização e secularização das ONGs e a articulação com outros atores sociais. Se antes do processo de redemocratização o papel das ONGs estava mais voltado para a assessoria, organização popular e educação das comunidades mais desfavorecidas, com o restabelecimento da democracia no país as questões que farão parte da agenda das ONGs serão as seguintes: "ecologia, democratização, sociedade civil, internacionalização, desenvolvimento e diversidade cultural" (FERNANDES & CARNEIRO, 1994:93).

Nesse novo período pós-ditadura, o papel das ONGs voltou-se também para a busca da descentralização do poder estatal e pela participação das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas governamentais visando torná-las mais democráticas e transparentes (FERREIRA, 1996; FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; SOUZA, 1991; BOMBAROLO, 1993; LANDIM, 1993; GARRISON II, 1993; REILLY, 1993; VIEIRA, 1997; LA ROVERE & XAVIER, 1995; SILVA, 1993). Nesse sentido, as ONGs começam a se articular com vários atores sociais como as organizações estatais e empresariais. Quando surgiram no cenário brasileiro, as organizações não-governamentais atuavam de forma completamente independente do Estado. Na literatura especializada muitos autores (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988; SOUZA, 1991; BOMBAROLO, 1993) afirmam que durante os anos de

repressão as ONGs cresceram de costas para o Estado. No período seguinte, as ONGs começam a se relacionar com o Estado com o intuito de democratizar o seu poder. O principal papel das ONGs a partir desse momento passa a ser a proposição de um novo modelo de desenvolvimento econômico que promova, entre outras coisas, a inclusão social, a justiça social e o respeito aos direitos de cidadania.

Um papel importantíssimo que as ONGs e os movimentos sociais exerceram no período de redemocratização foi a sua participação no processo constituinte. Através da organização de diversos grupos sociais e do trabalho de pressão sobre os parlamentares, as ONGs e movimentos sociais conseguiram fazer com que fossem introduzidos no texto constitucional vários dispositivos de cunho sócio-ambiental, tornando-o bastante avançado (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994; GARRISON II, 1993).

Na década de 1990, foram criados dois órgãos de representação das ONGs: a Associação Brasileira de Organizações não-governamentais - ABONG e o Fórum da ONGs. A primeira entidade foi criada em agosto de 1991 na cidade do Rio de Janeiro e contou inicialmente com a participação de 125 ONGs; a segunda foi fundada em São Paulo em 1990. Por volta desse período foi realizado também o 1º Encontro Internacional de ONGs e Agências da Organização das Nações Unidas - ONU, que contou com a participação de mais de 100 ONGs brasileiras e estrangeiras (SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM,

1988, 1993; BOMBAROLO, 1993; GOHN, 1997a, 1997b; GARRISON II, 1993; REILLY, 1993).

Ainda no começo da década de 1990, as ONGs tiveram a oportunidade de participar do principal evento na área de meio ambiente já ocorrido no Brasil: a Rio-92. Como já explicitado na primeira parte deste trabalho, as ONGs brasileiras ficaram responsáveis pela organização do evento e, durante a Conferência do Rio, juntaram-se a outras entidades não-governamentais para participar das discussões do Fórum Global.

No entendimento de alguns autores, a interação que as ONGs passaram a estabelecer ao longo dos anos 1990 com órgãos de governo, através de parcerias em programas sociais e ambientais, e também com outras organizações internacionais, através da participação em encontros como a Rio-92, teve como finalidade buscar transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais tanto local quanto globalmente. Essas interações também pretendiam aumentar o nível de participação das organizações da sociedade civil, buscando o seu fortalecimento e a efetivação da cidadania (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988).

Em 1996, foi realizada uma pesquisa para traçar o perfil das ONGs brasileiras na década de 1990. Nesse estudo só foram pesquisadas as entidades não-governamentais que eram filiadas à Associação Brasileira de

ONGs - ABONG. Os pesquisadores puderam constatar que o perfil das ONGs havia sofrido algumas transformações, se comparado com um outro estudo que havia sido realizado pelos mesmos pesquisadores em 1988 (LANDIM & COTRIM, 1996; LANDIM, 1988).

Um das primeiras modificações constatadas na pesquisa de 1996, foi a de que as entidades que haviam surgido nos anos 1990 eram mais secularizadas e diversificadas. No estudo anterior, de 1988, os pesquisadores constataram que as primeiras ONGs que haviam surgido no Brasil trabalhavam em colaboração com as igrejas. Eles descobriram também que essas entidades tinham fortes laços com os movimentos comunitários e com os sindicatos.

Outra modificação refere-se ao local de atuação das ONGs. Na pesquisa de 1988, 55% das ONGs atuavam em nível local, 31,1% em nível regional e somente 13,4% delas atuavam em nível nacional. Já no estudo de 1996, 40% das ONGs atuavam em nível nacional, 47% em nível estadual, 38% em nível municipal, 29% em nível local e somente uma ONG atuava internacionalmente. Percebe-se, através desses números, que houve um aumento significativo da atuação das ONGs em âmbito nacional e estadual, e uma diminuição expressiva de sua atuação em nível local.

Em relação às atividades desenvolvidas pelas ONGs, houve pouca alteração de uma pesquisa para outra. Na pesquisa realizada em 1988 as

organizações não-governamentais atuavam basicamente em três áreas: assessoria, organização popular e educação. No estudo de 1996, as principais atividades desenvolvidas pelas ONGs eram assessoria (41,2%), educação popular (14,7%) e educação para a cidadania (14,1%).

De acordo com as autoras da última pesquisa (LANDIM & COTRIM, 1996), verificou-se que as ONGs mais novas revelaram um interesse maior em trabalhar com a questão da cidadania. No primeiro estudo, um dos campos de atuação preferidos pelas ONGs era a educação popular. À época, tinham como objetivo formar lideranças dentro das próprias comunidades para que estas, junto com os setores populares, pudessem ser capazes de participar diretamente na transformação social e política da sociedade brasileira. Já no segundo estudo, o tema da cidadania ganha terreno *pari passu* com o processo de redemocratização do Brasil. Dessa forma, a principal tarefa das ONGs a partir de então é trabalhar para a construção e fortalecimento da sociedade civil.

Em relação ao público-alvo atingido pelo trabalho das ONGs, há uma mudança substancial de uma pesquisa para outra. Se na primeira pesquisa os principais beneficiários do trabalho das ONGs eram os trabalhadores rurais (44,3%), os agentes de promoção social (33,6%) e as associações populares (31,7%), na segunda passaram a ser as crianças e adolescentes (63,7%), os movimentos urbanos (52,4%) e os movimentos de bairro (46,6%).

No que diz respeito ao financiamento do trabalho das ONGs não houve alteração de uma pesquisa para outra. As agências de cooperação internacional continuaram a ser os principais financiadores das suas atividades. O estudo publicado em 1996 mostra que 75,9% dos recursos operados pelas ONGs ainda são obtidos através do repasse feito por aquelas agências. Entretanto, a mesma pesquisa revela que, durante a década de 1990, o trabalho das ONGs começou a ser apoiado por outras instituições, tais como as agências de cooperação multilateral, as agências de cooperação bilateral e também por órgãos governamentais brasileiros.

Finalmente, um último aspecto que merece ser ressaltado em relação às duas pesquisas refere-se aos recursos humanos que trabalham nas ONGs. Se na pesquisa realizada em 1988 os recursos humanos das organizações não-governamentais eram formados na sua maior parte por voluntários, na pesquisa de 1996 essa situação se inverteu: a maioria das ONGs eram compostas por funcionários contratados. Levando-se em consideração a totalidade de pessoal trabalhando nas ONGs em 1996, 1702 eram contratados, 214 eram estagiários e apenas 644 realizavam trabalho voluntário (LANDIM & COTRIM, 1996; LANDIM, 1988).

Nesta seção vimos que a atuação das organizações não-governamentais no Brasil pode ser dividida em dois períodos: o primeiro começa com o golpe militar de 1964 e vai até a elaboração da Constituição de 1988. O período

seguinte começa em 1988 e se estende até os dias atuais. Durante o regime militar, as ONGs trabalhavam na clandestinidade voltando seus esforços para a emancipação social, econômica e política dos grupos que se localizavam na base da pirâmide social. Nessa época essas entidades receberam o apoio das igrejas e seus principais interlocutores eram os movimentos sociais, os sindicatos, as universidades e as agências de Cooperação Internacional. A principal missão das ONGs durante o período de autoritarismo político era assessorar, educar e organizar as classes populares, capacitando-as para a participação política. Dessa maneira, o papel das ONGs durante a primeira fase tinha um caráter pedagógico, isto é, através da conscientização dos setores populares, as ONGs pretendiam torná-las capazes de participar dos processos de transformação política do país. No entendimento das ONGs, somente os setores populares poderiam conseguir mudanças sociais, econômicas e políticas profundas na sociedade brasileira. É por essa razão que seu trabalho estava direcionado para a pedagogia política das camadas desprivilegiadas da população (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; LANDIM, 1988, 1993; SOUZA, 1991; GOHN, 1997a; FERNANDES, 1988, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995).

Na fase seguinte ao período da ditadura militar, as ONGs assumem um novo papel, que é o de propor modelos alternativos de políticas públicas que busquem a um só tempo a inclusão social, a justiça social e a

efetivação da cidadania para todos os setores da população (FERNANDES & CARNEIRO, 1994; SCHERER-WARREN, 1994, 1995; LANDIM, 1988; SOUZA, 1991; BOMBAROLO, 1993).

Na próxima seção analisaremos o papel desempenhado pelas ONGs ambientalistas na promoção do desenvolvimento sustentável.

3.3. A participação das ONGs ambientalistas na promoção do desenvolvimento sustentável: algumas experiências

Vimos no capítulo 2 que as ONGs ambientalistas surgiram na segunda fase do movimento ambientalista, portanto a partir de 1987. Este período teve como principais características a profissionalização dessas entidades, o seu crescimento em quantidade, a emergência de novos atores sociais interessados pela questão ambiental e, finalmente, a centralidade que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ter dentro do movimento ambientalista. Vimos também, no mesmo capítulo, que ao contrário das organizações da primeira fase do ambientalismo, as novas entidades ambientalistas, isto é, as ONGs, estavam mais preocupadas com a elaboração e implementação de projetos ambientais.

Nesta seção vamos mostrar algumas experiências envolvendo a participação das ONGs ambientalistas na promoção do desenvolvimento

sustentável. Essas experiências começaram a surgir na segunda metade da década de 1980, mas se notabilizaram nos anos 1990. Nessas experiências as ONGs ambientalistas desempenharam vários papéis. De um modo geral, essas entidades têm se destacado nas seguintes áreas:

- a) monitoramento e fiscalização do cumprimento de dispositivos legais;
- b) co-gestão de áreas protegidas do poder público e da iniciativa privada;
- c) capacitação de pessoal, apoio técnico e difusão de tecnologias apropriadas;
- d) geração e disseminação de informações;
- e) mediação de interesses no uso e conservação de recursos naturais e f) mobilização de recursos. (FONSECA & PINTO, 1996:298)

No que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização das leis de proteção ambiental, a atuação das ONGs tem sido de fundamental importância para assegurar a preservação de vários ecossistemas brasileiros. Recentemente, o Ministério do Meio Ambiente elaborou uma proposta visando alterar o Decreto 750/93, que dispunha sobre a proteção da Mata Atlântica. A alteração do Decreto buscava diminuir a área de abrangência da Mata Atlântica, de forma que uma parte dela pudesse ser explorada pelo setor produtivo. A reação das ONGs foi imediata. Através da realização de um *workshop*, as ONGs convenceram as autoridades governamentais de que a mudança proposta provocaria diversos impactos ambientais, colocando em risco a rica biodiversidade da Mata Atlântica. Como resultado da mobilização das ONGs, o governo cedeu e voltou atrás na sua intenção de alterar a referida lei (COSTA, 1997).

Outra atuação importante das ONGs tem ocorrido no âmbito dos Conselhos

de Meio Ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA foi o primeiro espaço aberto pelo governo a permitir a participação das ONGs nas suas deliberações. O CONAMA foi criado em 1981 pela Lei 6.938 e acabou inspirando a criação de outros Conselhos de Meio Ambiente por todo o país, como é o caso do Conselho Ambiental do Estado de São Paulo, que também conta com a participação das ONGs desde a sua criação em 1983 (COSTA, 1997).

O Conselho Nacional de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica é outra instância governamental que trabalha em parceria com as ONGs. O reconhecimento dessa reserva foi conseguido, em grande parte, graças ao trabalho realizado por uma ONG, a Sociedade Nordestina de Ecologia - SNE (COSTA, 1997).

As ONGs ambientalistas também têm participado ativamente dos Conselhos do Fundo Nacional da Biodiversidade - FUNBIO, do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA e do Programa Nacional de Biodiversidade - PRONABIO. Em relação a este último, as ONGs, além de ficarem responsáveis pela execução de alguns projetos, têm pressionado o governo exigindo mais transparência na gestão do PRONABIO e também uma maior participação em seu Conselho Deliberativo (COSTA, 1997).

Segundo Costa (1997), as parcerias que têm sido firmadas entre as organizações não-governamentais e órgãos do governo para fazer a co-gestão

de áreas ambientais ou de outros programas ambientais no âmbito do setor público precisam ser aperfeiçoadas. Os governos têm reconhecido a importância da participação das ONGs na conservação da biodiversidade, na articulação com diferentes atores sociais e na fiscalização dos programas ambientais criados pelos governos. Por outro lado, as parcerias entre o governo e a sociedade civil têm enfrentado dificuldades de ordem administrativa e legal. Além disso, os técnicos do setor público vêem as parcerias como uma ameaça aos seus empregos e, por essa razão, têm tido uma certa resistência a esse tipo de cooperação.

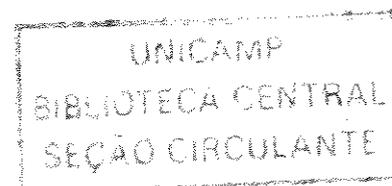
Trabalhos teóricos publicados recentemente na área da sociologia (GOHN, 1995, 1997a, 1997b; SCHERER-WARREN, 1999) têm focado experiências de co-gestão de programas sociais e ambientais que envolvem a parceria entre o setor público e as ONGs. Para os sociólogos, essas parcerias são um fenômeno social característico dos anos 1990 e têm ocorrido particularmente nos países do Terceiro Mundo. Nessas nações a responsabilidade pela execução de muitas políticas sociais ou ambientais tem sido transferida para as organizações da sociedade civil, sobretudo para as organizações não-governamentais.

Diferentemente dos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, em que a ação social tinha um caráter exclusivamente reivindicativo, as experiências de co-gestão de programas sociais ou ambientais através de parcerias entre

o governo e as ONGs inauguram um novo formato de ação social. Com o surgimento das ONGs, as demandas por políticas sociais deixam de ser reivindicadas de forma unilateral e passam a ser geridas coletivamente através das parcerias. Ao invés de apenas reivindicar ao Estado a prestação de serviços públicos, como faziam os movimentos sociais, as ONGs apresentam propostas para resolver muitas questões sociais e ambientais há muito ignoradas pelo órgãos públicos (GOHN, 1995, 1997a, 1997b).

Outra experiência envolvendo a cooperação entre as ONGs e o Estado ocorreu no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA. Desde 1989 esse Fundo Ambiental vem financiando projetos de ONGs, organizações de base e de órgãos governamentais, visando implementar a Política Nacional do Meio Ambiente. A gestão do FNMA é realizada por um Conselho Deliberativo composto por membros do governo e de ONGs, sendo que os recursos financeiros que apoiaram a realização dos projetos enviados ao FNMA vinham do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do próprio Governo Federal. No capítulo 4 analisaremos com mais detalhes os resultados alcançados por esse programa governamental e o papel que a parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs teve na promoção do desenvolvimento sustentável (FNMA, 1998).

As ONGs também têm tido um papel relevante na capacitação de pessoal, apoio técnico e difusão de tecnologias apropriadas. Podemos citar como



exemplo o trabalho desenvolvido pela AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa). Essa ONG tem assessorado pequenos agricultores a desenvolver técnicas de cultivo que sejam sustentáveis, isto é, que tenham a preocupação de produzir alimentos orgânicos e que, ao mesmo tempo, não causem destruição nem poluição do meio ambiente. - O padrão tecnológico adotado para o desenvolvimento da agricultura brasileira causou diversos impactos sobre o meio ambiente, tais como a erosão dos solos, a poluição e assoreamento dos rios, queimadas, desflorestamento, utilização maciça de agrotóxicos etc. O objetivo da AS-PTA vai numa outra direção. Sua preocupação é desenvolver um estilo alternativo de agricultura que empregue tecnologias apropriadas e que gerem como resultado a produção de alimentos orgânicos, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento local. Essa técnica de agricultura sustentável tem sido denominada de agroecologia. Um outro objetivo da AS-PTA é divulgar para outras instituições sociais, como universidades, ONGs, cooperativas agrícolas etc. as suas experiências no campo da agroecologia (FONSECA & PINTO, 1996).

As ONGs também têm sido bem sucedidas na tarefa de produção e divulgação de informações ambientais. A Fundação Vitória Amazônica - FVA localizada na cidade de Manaus, tem se dedicado ao levantamento de informações ambientais sobre o Parque Nacional do Jaú. Suas ações têm por finalidade buscar a gestão ambiental do Parque. Com esse intuito, em 1993

estabeleceu uma parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Essa parceria foi financiada pelos governos brasileiro e alemão e também pelo Banco Mundial e, a partir dela, a FVA passou a ser responsável pela administração do Parque. Desde então suas ações têm se direcionado para a fiscalização do Parque, para o desenvolvimento de programas de educação ambiental e para o levantamento de dados ambientais (FONSECA & PINTO, 1996).

As ONGs também têm tido um papel de destaque na mediação de interesses no uso e conservação de recursos naturais. Na cidade de Curitiba, uma ONG denominada Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental - SPVS ficou responsável pela coordenação de um programa ambiental que tinha como objetivo central promover a conservação do meio ambiente e melhorar a qualidade de vida da população de Guaraqueçaba. Para desenvolver esse programa, a SPVS estabeleceu parcerias com uma ONG internacional e com um órgão de governo e foi apoiada financeiramente por órgãos governamentais, empresas privadas e ONGs nacionais e estrangeiras. O primeiro passo dado pela SPVS para alcançar o objetivo do programa foi elaborar um diagnóstico sócio-ambiental da localidade onde ela pretendia atuar. Também foi criado uma base de dados com informações sobre o meio ambiente da região. O projeto da SPVS também tinha como objetivo promover o desenvolvimento sustentável local e, para alcançar essa meta, essa entidade procurou

envolver organizações governamentais, empresariais e também a população local no desenvolvimento de alternativas inovadoras e criativas para a gestão dos recursos naturais da região de Guaraqueçaba (FONSECA & PINTO, 1996).

Em todos os exemplos citados até aqui, as ONGs também demonstraram uma habilidade especial no que diz respeito à captação de recursos. Aliás, o financiamento é um elemento essencial tanto para o funcionamento quanto para o bom desempenho de uma entidade não-governamental. Dessa forma, as funções desempenhadas pelas ONGs nas experiências que envolveram a sua participação só foram possíveis graças ao levantamento de recursos financeiros junto a instituições governamentais, privadas e, também, a fontes não-governamentais internacionais (FONSECA & PINTO, 1996).

Em suma, neste capítulo vimos que a eclosão das organizações não-governamentais no Brasil ocorreu por volta da década de 1960 e que um dos principais fatores que suscitou o seu aparecimento foi o estabelecimento do regime militar em 1964. Vimos também que essas organizações mantinham um relacionamento estreito com os movimentos sociais, as igrejas e as instituições acadêmicas, e que seu trabalho estava voltado para a pedagogia política dos grupos situados na base da pirâmide social. Também foi visto neste capítulo que as primeiras ONGs brasileiras desenvolviam um trabalho de caráter assistencialista; assessoria, organização popular e educação

eram os principais "serviços" prestados por essas entidades. Esses serviços buscavam capacitar politicamente os trabalhadores rurais, os agentes de promoção social e as associações populares, visando a sua participação na transformação social e política do país.

Após o restabelecimento do estado de direito no Brasil, a atuação das ONGs começou a obter um maior reconhecimento público e, desse momento em diante, essas organizações iniciaram um processo de interlocução com as instituições governamentais. Já que suas lutas pela redemocratização do país foram bem sucedidas, a missão seguinte das ONGs passou a ser influenciar as políticas públicas governamentais, propondo leis e elaborando propostas de políticas alternativas que promovessem a inclusão social, a justiça social e a efetivação da cidadania.

No que concerne à questão ambiental, as ONGs também tiveram um papel proeminente. Nas últimas três décadas essas organizações tiveram uma evolução notável. De pequenas associações ambientalistas lutando pela preservação da natureza através do trabalho de denúncia e conscientização pública sobre a degradação do meio ambiente, as organizações ambientalistas se transformaram em entidades profissionais. Desde então seus esforços têm se direcionado para a elaboração de projetos de educação ambiental para comunidades locais e para a conservação de ecossistemas silvestres, especialmente aqueles localizados no bioma da Mata Atlântica. Nos anos 1990

as ONGs também estiveram envolvidas em experiências que buscavam a promoção do desenvolvimento sustentável. Seja em parceria com o governo, com a iniciativa privada ou ainda com uma entidade não-governamental internacional, as ONGs demonstraram que estão capacitadas para o desempenho de múltiplos papéis no campo da gestão ambiental.

O próximo capítulo será dedicado à análise da parceria firmada entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA. O estudo dessa experiência terá como principal objetivo investigar em que medida essa parceria entre o governo federal e as organizações não-governamentais contribuiu para a promoção do desenvolvimento sustentável. Outro objetivo do capítulo 4 será apresentar os principais resultados alcançados por esse programa ambiental.

CAPÍTULO 4

A PARCERIA ENTRE O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E AS ONGs NA GESTÃO DO FUNDO
NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - FNMA: 1989-2001

4.1. A busca pela promoção do desenvolvimento sustentável: uma breve retrospectiva

Nas últimas três décadas foram realizados diversos seminários acadêmicos e encontros mundiais com a finalidade de se debater as relações entre meio ambiente e desenvolvimento. Nessas reuniões buscava-se simultaneamente a ampliação do conhecimento científico sobre a temática ambiental e a elaboração de medidas com vistas a deter o processo de degradação do meio ambiente. O encontro de Founex, ocorrido na Suíça em 1971, marcou o início das discussões em torno da problemática ambiental e fez parte dos preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano que viria a ser realizada na cidade de Estocolmo um ano depois (SACHS, 1993a, 1993b, 2000).

Nessa reunião houve um confronto de opiniões acerca de qual seria o melhor caminho para se equacionar as relações entre meio ambiente e desenvolvimento. De um lado estavam os ecologistas radicais ou malthusianos, que tinham um posicionamento mais pessimista a respeito da problemática ambiental. A preocupação principal demonstrada por esse grupo durante o encontro foi a de que a exploração desmedida dos recursos naturais da terra conduziria inevitavelmente ao seu esgotamento. Em contraposição aos malthusianos, uma outra corrente mais otimista defendia

que ainda havia uma abundância de recursos naturais e que os problemas ambientais decorrentes do crescimento econômico seriam resolvidos pelo desenvolvimento da tecnologia. Os defensores dessa visão economicista da problemática ambiental ficaram conhecidos, depois desse encontro, como cornucopianos (SACHS, 1993a, 1993; FOLADORI & TOMMASINO, 2000).

No relatório de Founex, ambas as posições - de malthusianos e cornucopianos - foram rechaçadas e o que acabou prevalecendo foi uma síntese entre essas visões polarizadas. Concluiu-se que, as relações entre meio ambiente e desenvolvimento não seriam resolvidas recorrendo-se a posições extremadas, ou seja, nem pela via economicista nem pela via do ecologismo radical. O consenso extraído do encontro na Suíça foi o de que seria preciso encontrar um caminho intermediário, alternativo à dualidade manifestada por malthusianos e cornucopianos. No relatório de Founex, esse caminho recebeu a denominação de ecodesenvolvimento, que foi definido como um estilo de desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente. A criação do termo ecodesenvolvimento tem sido reputada a Maurice Strong, que o utilizou pela primeira vez para definir um estilo de desenvolvimento que levava em consideração a necessidade de utilizar os recursos naturais de forma sustentável (SACHS, 1993a, 1993b; FOLADORI & TOMMASINO, 2000; BRÜSEKE, 1996).

Imediatamente após o encontro de Founex, a ONU organizou o primeiro

encontro mundial sobre meio ambiente, escolhendo a capital da Suécia para sediar o evento. As discussões travadas durante a Conferência de Cúpula resultaram na elaboração da Declaração de Estocolmo, na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e no estabelecimento da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CMMAD, também conhecida como Comissão Brundtland (SACHS, 1993a, 1993b; FOLADORI & TOMMASINO, 2000).

A receita prescrita pela Declaração de Estocolmo para equacionar os problemas ambientais e alcançar o ecodesenvolvimento baseava-se em três estratégias: em primeiro lugar, os países desenvolvidos deveriam fazer um esforço para empregar tecnologias mais limpas na industrialização de seus produtos; em segundo lugar seria necessário transferir para os países terceiro-mundistas recursos financeiros e técnicos e finalmente, como terceira e última estratégia recomendada para se alcançar um padrão de desenvolvimento mais prudente do ponto de vista ecológico, indicava-se a necessidade de adoção de uma política de controle de natalidade para evitar uma explosão demográfica (FOLADORI & TOMMASINO, 2000).

Pouco tempo depois da realização da Conferência de Estocolmo, vários países foram convocados a comparecer a um outro encontro, onde novamente seriam discutidas questões referentes à problemática ambiental. Assim, realizou-se, no ano de 1974, no México a Conferência de Cocoyoc, na qual

foram discutidos os impactos ambientais derivados do estilo industrialista de produção e os limites do crescimento (FOLADORI & TOMMASINO, 2000).

Em 1987, foi publicado o Relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecido popularmente como "Nosso Futuro Comum". Sob a coordenação da Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, uma comissão de cientistas de renome, a pedido da Assembléia Geral das Nações Unidas, realiza um diagnóstico da situação ambiental do planeta e propõe a seguir medidas para buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação dos recursos naturais. A essa harmonia entre meio ambiente e desenvolvimento os cientistas chamaram desenvolvimento sustentável, definindo-o como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades" (NOSSO FUTURO COMUM, 1991:46; PORTER & BROWN, 1996).

Finalmente, em 1992, foi realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, também conhecida como Rio-92 ou ainda Eco-92. Esse encontro de cúpula tinha como propósito elaborar medidas para conter o processo de deterioração do meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável. Os principais documentos aprovados nessa reunião, como já citado no capítulo 1, foram os seguintes: 1) Convenção sobre Mudança

Climática; 2) Convenção sobre Biodiversidade; 3) Declaração de Princípios sobre o Manejo, a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de todas as Florestas e 4) Agenda 21. Esses foram, portanto, os principais fatos que marcaram a evolução das preocupações acerca da questão ambiental em nível mundial (FOLADORI & TOMMASINO, 2000).

No Brasil, a busca pela promoção do desenvolvimento sustentável começa a se processar por volta do início dos anos 1970, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Nessa época, começam a aparecer os primeiros grupos ecológicos e as primeiras agências estatais de meio ambiente, dando conformação a um incipiente movimento ambientalista que, a partir desse momento começa a se mobilizar buscando soluções para enfrentar os principais desafios colocados pela crise ambiental. Um dos fatores responsáveis pela eclosão desse movimento no Brasil foi a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972.

Mesmo sem ter trazido qualquer modificação ao quadro de degradação ambiental brasileiro da época, ou ter causado qualquer impacto sobre a população em termos de conscientização ambiental, esse encontro de cúpula acabou sendo um dos principais responsáveis pela emergência da primeira agência ambiental brasileira: a SEMA.

A atuação desse órgão voltou-se exclusivamente para o controle da poluição urbano-industrial e para a preservação da flora e da fauna, além

de enfrentar também diversos problemas, tais como a falta de recursos financeiros e técnicos. O leitor deve se recordar do que afirmamos anteriormente: o governo da época estava mais interessado no crescimento da economia e na sua internacionalização do que em fazer a gestão dos recursos naturais. A SEMA ainda teve que conviver com a ausência de uma conscientização pública a respeito dos problemas ambientais e isso se deveu, particularmente, à baixa ocorrência de desastres ambientais e à ausência de matérias jornalísticas sobre a questão ambiental. Esse foi, em síntese, o contexto histórico em que emergiu a questão ambiental no Brasil.

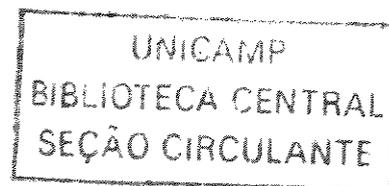
Em seguida à institucionalização da SEMA, foram criadas ao longo das décadas de 1970 e 1980 diversas leis ambientais, sendo a mais importante delas a lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Um dos destaques dessa lei foi a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. O estabelecimento desse Conselho a partir de 1981 introduziu uma inovação importante no que se refere à gestão dos recursos naturais, pois permitiu, pela primeira vez, que entidades da sociedade civil pudessem participar das suas decisões.

Em 1989, em decorrência de pressões internacionais sobre a maneira como vinha administrando os seus recursos naturais, o governo brasileiro decide criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. O assassinato do seringueiro Chico Mendes

também é apontado como um outro fator que levou o governo a criar esse órgão ambiental.

Levado pelas mesmas razões que o fizeram criar o IBAMA em 1989, o governo Sarney institui, nesse mesmo ano, o Programa Nossa Natureza. Tanto a instituição desse programa quanto a criação do IBAMA são frutos de uma tomada de consciência por parte do governo federal frente ao agravamento do quadro ambiental brasileiro ao final da década de 1980. Mesmo tendo uma legislação ambiental avançada e uma população que, pelo menos no discurso, apoiava as propostas do desenvolvimento sustentável, o Estado brasileiro ainda não havia conseguido implementar, até aquela data, uma política ambiental eficaz. Desse modo, no final da década de 1980 a situação ambiental brasileira ainda padecia dos seguintes problemas: falta de aplicação das leis ambientais; descompromisso de alguns setores da população com os princípios do desenvolvimento sustentável; e descumprimento da legislação ambiental por parte das empresas públicas e privadas.

Assim, o estabelecimento do Programa Nossa Natureza representou uma tentativa de reverter o quadro de degradação ambiental da época, através da criação de mecanismos que facilitassem a implementação da política ambiental tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Como um desses mecanismos, o governo Sarney, criou o Fundo Nacional do Meio



Ambiente - FNMA. No próximo item analisaremos os principais resultados alcançados pelo FNMA e o papel que desempenhou na promoção do desenvolvimento sustentável.

4.2. A parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA: 1989-2001

Promover o desenvolvimento sustentável no Brasil não tem sido uma tarefa fácil. Desde a criação da SEMA em 1973, a formulação e implementação de políticas ambientais têm sido prejudicadas por uma série de fatores, relativos tanto às visões governamentais que nortearam a definição das políticas públicas e suas prioridades quanto aos diversos momentos de atuação das organizações ambientais e do nível de conscientização da população em geral.

No entendimento de alguns autores, para ser sustentável uma sociedade teria que planejar o seu desenvolvimento com base em pelo menos cinco critérios de sustentabilidade: 1) sustentabilidade social; 2) sustentabilidade econômica; 3) sustentabilidade ecológica; 4) sustentabilidade espacial e 5) sustentabilidade cultural (SACHS, 1993a, 1993b;).

Promover a sustentabilidade social significa desenhar um modelo de

desenvolvimento econômico que se preocupe em distribuir a renda, buscando diminuir as desigualdades entre as classes sociais. No caso do Brasil, ainda estamos muito longe de atingir um equilíbrio na distribuição da renda. Nosso modelo de desenvolvimento econômico caracteriza-se por concentrar a renda e promover as desigualdades sociais. Portanto, para ser sustentável do ponto de vista social, seria necessário projetar um modelo de desenvolvimento econômico que levasse em consideração a redução das desigualdades de renda entre os diferentes estratos sociais (SACHS, 1993a, 1993b).

Em relação à sustentabilidade econômica, para promovê-la de fato, as seguintes medidas precisariam ser adotadas: em primeiro lugar os governos deveriam alocar e administrar os recursos financeiros ou outros quaisquer de modo mais eficiente; também deveriam se preocupar em realizar investimentos permanentes, principalmente em áreas críticas como geração de energia, saneamento básico, habitação etc. Promover a sustentabilidade da economia também irá requerer das autoridades governamentais habilidade para renegociar o endividamento externo com os credores estrangeiros. Para ser sustentável do ponto de vista econômico, a economia brasileira deveria conter a remessa anual de recursos para o exterior. Outro passo importante que deve ser dado a fim de se atingir a sustentabilidade econômica do desenvolvimento seria alocar um maior volume de recursos para o

desenvolvimento da ciência e tecnologia (SACHS, 1993a, 1993b). Por último, mas não menos importante, buscar a sustentabilidade econômica do desenvolvimento requer a eliminação das barreiras alfandegárias entre os países, de modo que as nações mais pobres tenham a oportunidade de encontrar mercado para seus produtos (SACHS, 1993a, 1993b).

Lamentavelmente a economia brasileira não tem demonstrado sinais de sustentabilidade econômica nas últimas décadas. No Brasil ainda se desperdiçam muitos recursos. Seja pela falta de planejamento, por motivos de ordem econômica, negligência do governo ou ainda por corrupção, os recursos tomados através de empréstimos ou pela arrecadação de impostos são muito mal empregados. Há também no Brasil uma carência enorme de investimentos públicos e privados em várias áreas. Além dessas deficiências históricas na área social, o Brasil tem de enfrentar as restrições impostas pelos juros das dívidas interna e externa que consomem uma parcela importante de recursos que poderiam ser destinados para a promoção de políticas sociais e para o desenvolvimento global de sua economia. Finalmente, um último aspecto que tem comprometido a sustentabilidade da economia brasileira é a política protecionista levada a cabo pelos países desenvolvidos, que tem impedido os produtos brasileiros de se tornarem competitivos (SACHS, 1993a, 1993b).

O planejamento de uma sociedade sustentável deve conter também medidas

para a preservação dos recursos naturais, ou seja, seu desenvolvimento tem que levar em conta critérios de sustentabilidade ecológica. Para tanto, as seguintes medidas deveriam ser colocadas em prática: em primeiro lugar, a exploração dos recursos naturais deveria ser realizada de forma a causar pouco impacto ambiental sobre os sistemas ecológicos. Dever-se-ia dar preferência também para o uso de recursos renováveis e limitar ao máximo o consumo dos não-renováveis. Os setores público e privado deveriam empregar tecnologias que gerassem poucos resíduos e fossem menos poluentes; na medida do possível, essas organizações deveriam criar também sistemas de reciclagem como parte de seus processos produtivos (SACHS, 1993a, 1993b).

A sustentabilidade ecológica do desenvolvimento está diretamente relacionada com os padrões de produção e consumo. Assim, numa sociedade sustentável o desenvolvimento da economia deve ser orientado para a satisfação das necessidades básicas da população, reduzindo ao máximo o consumo de itens supérfluos e descartáveis. Deve-se incentivar, através de políticas governamentais, programas de educação ambiental que ensinem as crianças e os jovens a valorizar outros aspectos da vida como, por exemplo, a família, a comunidade, a amizade, o lazer, o esporte, a natureza etc. (SACHS, 1993a, 1993b).

No Brasil, a adoção de critérios de sustentabilidade ecológica no planejamento do desenvolvimento da economia ainda não tem sido considerada

como medida prioritária pelas autoridades governamentais. Como vimos no primeiro capítulo, em sucessivas administrações a preocupação central dos governos tem sido a de alavancar o processo de crescimento da economia, buscando a sua inserção na economia mundial. Para atingir essa meta, o governo brasileiro investiu maciçamente na modernização do país, criando pólos industriais e atraindo o capital estrangeiro (MAIMON, 1992).

Essa política desenvolvimentista levada a cabo pelo governo brasileiro desde praticamente os anos 1950 foi responsável pela eclosão de muitos problemas ambientais. Vários ecossistemas importantes como a Mata Atlântica, o Cerrado, o Pantanal e a Amazônia foram seriamente afetados pelo crescimento desordenado da economia nacional. Os principais problemas ambientais decorrentes desse "devaneio" desenvolvimentista foram a contaminação dos recursos hídricos, a destruição da biodiversidade, a inundação de áreas florestais, a poluição dos solos e do ar, a poluição de ecossistemas costeiros, impactos sócio-culturais etc. (MAIMON, 1992; BRESSAN Jr., 1992; VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA, 1987; VIOLA & LEIS, 1991).

Podemos concluir, através do que foi exposto, que as preocupações da área econômica do governo com os critérios de ordem ecológica não foram incorporadas ao processo de desenvolvimento da economia, uma vez que no seu planejamento não foram tomadas as precauções necessárias para evitar danos aos ecossistemas naturais. O setor econômico do governo também não se

preocupou com o esgotamento dos recursos não-renováveis; muitas das atividades econômicas foram direcionadas para a exploração intensiva desses recursos, como, por exemplo, o garimpo, a mineração, a extração de carvão mineral etc.

A política industrial brasileira também não inseriu no seu planejamento medidas voltadas para a contenção da poluição e para a reciclagem de matérias-primas. A zona industrial de Cubatão, localizada na Região Sudeste do Brasil, é um dos maiores exemplos do descaso governamental em relação à contaminação industrial. O setor público também não fez os investimentos necessários ao desenvolvimento de tecnologias alternativas (BRESSAN Jr., 1992; VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA, 1987; VIOLA & LEIS, 1991).

No Brasil, os padrões de produção e consumo são também extremamente insustentáveis. Basta verificar alguns setores da economia para comprovar a falta de responsabilidade na exploração de suas atividades econômicas. Exemplos clássicos de produção insustentável podem ser constatados na agricultura e no setor de energia. No caso da produção agrícola, por exemplo, os padrões produtivos adotados ao longo de várias décadas acabaram trazendo como resultado a perda de fertilidade e erosão dos solos, a poluição dos recursos hídricos, queimadas e desmatamento de florestas, perda da biodiversidade etc. Além disso, não devemos nos esquecer dos

problemas de saúde acarretados aos agricultores pelo uso desmedido de agrotóxicos, nem do êxodo rural provocado pela modernização do setor agrícola (BRESSAN Jr., 1992; VIOLA & BOEIRA, 1990; VIOLA, 1987; VIOLA & LEIS, 1991).

Em relação à produção de energia, sua insustentabilidade produtiva pode ser verificada, por exemplo, nos alagamentos de áreas florestais para a construção de grandes hidrelétricas, fato que tem provocado enormes perdas em termos de biodiversidade e causado impactos culturais e sociais com a remoção de populações autóctones.

A insustentabilidade do desenvolvimento econômico brasileiro também pode ser constatada através do seu padrão de consumo. Se por um lado faz-se necessário incluir as classes mais desfavorecidas, do ponto de vista social, ao processo de desenvolvimento econômico, permitindo que esse setor também possa consumir os itens necessários à sua sobrevivência, por outro deve-se coibir os abusos de consumo por parte das camadas mais privilegiadas e desestimular, através de programas de educação, o consumo de itens supérfluos e insustentáveis do ponto de vista ambiental.

No Brasil, o acesso aos bens de consumo é feito de forma desigual entre as diversas classes sociais. Taxas de consumo elevadas convivem lado a lado com níveis baixíssimos de consumação. Em nosso país, uma parte expressiva da população ainda enfrenta muitas dificuldades em atender as

suas necessidades básicas. Enquanto isso, uma pequena parte dessa mesma população tem um padrão de consumo semelhante aos encontrados nos países do primeiro mundo (CIMA, 1991). De acordo com o relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre as décadas de 1960 e 1980 a renda dos 10% mais ricos cresceu cerca de 40 a 50%, enquanto que a dos 50% mais pobres diminuiu de 17% para 12%. O relatório informa ainda que as causas da crise ambiental no Brasil são decorrentes justamente das disparidades de renda encontradas entre ricos e pobres; assim, a degradação dos recursos naturais estaria se processando de duas formas: a primeira através da super-exploração da base de recursos naturais realizada pelos mais ricos, e a segunda através do uso inadequado pelos mais pobres (CIMA, 1991).

O quarto critério de sustentabilidade é o espacial. Uma sociedade sustentável do ponto de vista espacial é aquela que possui um padrão de crescimento urbano-industrial bem distribuído entre a zona rural e a urbana. No Brasil, 60% da população vive nos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro. De acordo com uma pesquisa realizada na década de 1990, estimou-se que, por volta do ano 2000, 80% da população estaria concentrada nas grandes cidades, o que de fato veio a ocorrer. Segundo a mesma pesquisa, os fatores que provocaram essa migração urbana teriam sido a oferta de empregos industriais e o acesso a bens e serviços públicos

promovidos pelas grandes cidades (CIMA, 1991; SACHS, 1993a, 1993b).

Em cinquenta anos, o número de cidades com mais de vinte mil habitantes passou de 51, em 1940, para 685 em 1990; já a população urbana dessas mesmas cidades saltou de 8,03 milhões em 1940 para 61,8 milhões em 1980. A concentração urbana e industrial nos grandes centros acabou acarretando diversos problemas ambientais como a carência de saneamento básico e a questão referente à disposição do lixo. Em relação ao saneamento básico, fontes oficiais contataram que 35% dos domicílios urbanos não possuem instalações sanitárias dentro dos padrões aceitáveis de salubridade. Essas residências, ainda segundo as estatísticas, estariam localizadas, em sua maior parte, nas periferias dos grandes centros urbanos, e abrigariam um contingente populacional de 33 milhões de habitantes (CIMA, 1991).

No que se refere à disposição e tratamento dos resíduos sólidos, a situação também é crítica. Em muitas cidades do Brasil a prática adotada para dispor o lixo tem sido a de depositá-lo a céu aberto ou nos corpos d'água. Até a primeira metade da década de 1990, a coleta seletiva de lixo era um procedimento bastante raro, sendo praticada somente em alguns municípios, como Florianópolis e Curitiba e, mesmo assim, como uma experiência piloto. Levando-se em consideração a totalidade da população urbana do Brasil, apenas a metade dela é atendida por serviços de coleta de lixo (CIMA, 1991).

Finalmente, o quinto e último critério de sustentabilidade é o cultural. De acordo com esse critério, a sustentabilidade do desenvolvimento deveria ser buscada através de processos de modernização que levassem em consideração as singularidades culturais e ecossistêmicas locais. No caso específico do Brasil, esses cuidados não foram tomados. A modernização de sua economia não se baseou nas suas especificidades naturais e culturais, mas na adaptação de padrões tecnológicos estrangeiros. Na ótica dos planejadores essa diversidade natural e cultural era considerada um obstáculo ao desenvolvimento da economia nacional (CIMA, 1991; SACHS, 1993a, 1993b).

Do que foi exposto até aqui, percebem-se as complexidades e os desafios com os quais autoridades governamentais se deparam no que se refere à tarefa de colocar em prática um modelo de desenvolvimento que esteja de acordo com todos os critérios de sustentabilidade considerados adequados.

No final da década de 1980, face à grave crise ambiental que ameaçava a integridade do meio ambiente natural e urbano e também devido às pressões realizadas por organizações ambientalistas internacionais, o governo brasileiro decide criar o "Programa Nossa Natureza" como forma de buscar um melhor gerenciamento dos recursos naturais do país. No bojo desse programa, criou também o Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, através da Lei n.º

7.797, de 10 de julho de 1989, com o objetivo de implementar a política ambiental por meio do apoio a projetos ambientais de organizações governamentais e de entidades da sociedade civil.

O Fundo apoiava financeiramente três tipos de entidades: 1) ONGs ambientalistas (registradas legalmente há mais de um ano); 2) outros tipos de ONGs (registradas legalmente há mais de dois anos e que militassem na área ambiental) e 3) agências ambientais da esfera federal, estadual e municipal (FNMA, 2000; LEMOS, 1999). Várias causas contribuíram para a instituição do FNMA, sendo que as mais importantes foram o crescimento da mobilização política das entidades civis em todo o país e o impacto produzido pela ascensão e consolidação das organizações ambientalistas.

Quando foi criado, o FNMA subordinava-se administrativamente à então Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República- SEMAM/PR. Porém, a partir de 1993, passa a fazer parte da estrutura administrativa do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. No ano seguinte, através de uma decisão desse mesmo Ministério, o Fundo passou a ser gerido de maneira autônoma, tendo a sua coordenação, desse momento em diante, independência para liberar recursos e realizar despesas (FNMA, 2000).

Para serem financiados, os projetos enviados ao FNMA deveriam ter como meta principal o "uso racional dos recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental dos diversos

ecossistemas brasileiros" (FNMA, 2000:11; LEMOS, 1999; PIZZI & MAFRA, 1995). A responsabilidade de julgar e aprovar os inúmeros projetos recebidos pelo Fundo era de um Conselho Deliberativo formado por representantes do governo e das ONGs.

Quando entrou em funcionamento, o Conselho do FNMA era formado por seis representantes do governo e três de entidades não-governamentais. A partir de 1993, as ONGs começaram a pressionar a coordenação do Fundo para que fosse incluído no seu Conselho um maior número de entidades da sociedade civil.

Com a anuência do Fundo, a representação das ONGs no Conselho passou de três para cinco entidades. Assim, de 1993 até 1998, o Conselho Deliberativo do FNMA tinha a seguinte composição: três representantes do Ministério do Meio Ambiente, um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, três do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e cinco de organizações não-governamentais, uma de cada região do país. Atualmente, o Conselho do Fundo conta ainda com um representante da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - ABEMA (FNMA, 2000).

O FNMA apoiava projetos em seis áreas temáticas: 1) Extensão Florestal, Manejo Sustentável e Conservação dos Recursos Naturais Renováveis; 2) Unidades de Conservação; 3) Pesquisa e Desenvolvimento

Tecnológico; 4) Educação Ambiental e Divulgação; 5) Controle Ambiental e 6) Fortalecimento e Desenvolvimento Institucional. Nos seus dez anos de atuação, os projetos mais apoiados pelo Fundo foram desenvolvidos nas áreas temáticas de Educação Ambiental e Manejo Sustentável da Flora e da Fauna, representando respectivamente 33% e 17% do total de projetos apoiados. As áreas temáticas do Fundo eram definidas pelo seu Conselho Deliberativo e procuravam refletir os principais setores da Política Nacional do Meio Ambiente (FNMA, 1998; FNMA, 2000; DPMAB, 1995).

A divisão do FNMA em áreas temáticas permitiu-lhe orientar projetos, avaliar e comparar resultados de projetos desenvolvidos numa mesma área temática, possibilitando, ainda, a verificação daquelas áreas que tiveram uma maior demanda por recursos. Ao longo dos anos, as áreas temáticas do Fundo foram sendo substituídas por outras, visando atender as diretrizes da Política Ambiental brasileira (FNMA, 2000).

O Fundo começou a funcionar efetivamente a partir de 1990, e dessa data até 1992, investiu um total de US\$ 2,7 milhões no apoio a 67 projetos. O primeiro projeto apoiado pelo FNMA foi desenvolvido pelo IBAMA em 1990 e destinava-se a combater os incêndios florestais. Em 6 de julho de 1992, o FNMA estabeleceu um acordo contratual com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID da ordem de US\$ 30 milhões; desse total, US\$ 22 milhões foram emprestados pelo BID e US\$ 8 milhões correspondiam à

contrapartida do governo federal. Além do BID, outras instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia, por exemplo, vêm se interessando cada vez mais em financiar projetos que busquem a promoção do desenvolvimento sustentável. O Banco Mundial chegou até a criar um departamento ambiental, cuja tarefa é prestar apoio a projetos desenvolvidos nas áreas de preservação de florestas, proteção da diversidade biológica etc. Através da parceria com o BID, em 1992 o Fundo realizou um ajuste em seus objetivos que a partir de então passam a ser os seguintes: "1) promover a conservação e utilização sustentável dos recursos naturais e o melhoramento da qualidade ambiental no Brasil e 2) promover e facilitar a participação da sociedade civil na solução dos problemas ambientais do país" (FNMA, 1998:19).

No que se refere ao tratamento dos problemas ambientais, a instituição do FNMA introduziu uma nova forma de se fazer a gestão dos recursos naturais no Brasil: trata-se da co-gestão ambiental. Em outras palavras, a partir da criação do FNMA a gestão do meio ambiente passou a se dar através da parceria entre Estado e entidades da sociedade civil. Mais de 70% dos projetos apoiados pelo Fundo foram realizados em parceria com ONGs e prefeituras de várias regiões do Brasil (FNMA, 1998).

A gestão do Fundo ocorria de forma descentralizada, isto é, os governos municipais, estaduais - e até mesmo o Governo Federal - e também

as ONGs e outras organizações locais ficavam responsáveis pela execução dos projetos. Ao FNMA cabia apenas a tarefa de fazer a análise e o acompanhamento dos projetos. Na avaliação dos técnicos do Fundo, essa forma descentralizada de gestão, na qual governo e entidades da sociedade civil se responsabilizam pela conservação dos recursos naturais, tem permitido a solução de muitos problemas ambientais locais e, por consequência, tem facilitado a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente. Ela também propicia o fortalecimento e aprendizagem institucionais das organizações executoras. Além disso, as instituições que são financiadas pelo Fundo acabam aprendendo noções de administração e gerência na área de meio ambiente; a experiência dessas entidades na execução de projetos traz também benefícios no aspecto educacional, pois muitas delas acabam tomando consciência dos principais problemas ambientais que ameaçam os ecossistemas brasileiros (FNMA, 2000).

Algumas publicações lançadas durante a década de 1990 (CNUMAD, 1995; NOSSO FUTURO COMUM, 1991) recomendam às organizações do setor público e também às do setor privado que prestem apoio financeiro e administrativo às ONGs, especialmente para aquelas localizadas nas regiões menos favorecidas economicamente. Tal apoio, segundo essas publicações, é vital para que essas entidades sem fins-lucrativos possam contribuir para o acompanhamento e avaliação de programas públicos voltados para a área ambiental. As

organizações privadas, e sobretudo as públicas, deveriam também criar programas de treinamento com o propósito de preparar as ONGs para o desempenho do papel de "parceiras na formulação e implementação de programas" (CNUMAD - Agenda 21, 1995:255).

Trabalhos publicados no final da década de 1990 (GOHN, 1995, 1997a, 1997b; RUIZ, 1994; ALATORRE F. & AGUILAR, 1994; DEMIROVIC, 1998; SCHERER-WARREN, 1999), na área da sociologia, têm analisado as parcerias entre as organizações não-governamentais e órgãos do setor público. Para esses sociólogos, essas parcerias emergiram e se intensificaram nos anos 1990 e são um retrato das políticas públicas que vêm sendo adotadas atualmente em vários países do Terceiro Mundo. Nessas nações o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social teria sido transferido para as organizações comunitárias, ficando as ONGs com a incumbência de fazer a mediação entre as comunidades organizadas e o Estado.

De acordo ainda com a teoria sociológica, as formas de participação da sociedade civil na arena política sofreram um processo de institucionalização. Em outras palavras, para influenciar as decisões governamentais e participar de programas públicos, as organizações sociais teriam que fazer parte de algum Conselho governamental e possuir registro legal como entidades sem fins lucrativos e de interesse público.

Nos anos 1990, "o paradigma da ação social" sofreu uma profunda

transformação. Ele não se caracteriza mais pela reivindicação, como acontecia nos anos 1980, quando os movimentos sociais ocupavam o principal lugar na cena política brasileira, mobilizando-se contra os governos para cobrar a criação de políticas sociais. A partir da década de 1990, com a emergência das ONGs os movimentos sociais, segundo Gohn (1995, 1997a, 1997b), saem de cena e a ação social deixa de ser apenas reivindicada e passa a ser tratada coletivamente. Dessa forma, os ativistas das ONGs passam também a ser responsáveis pela formulação e implantação das políticas sociais, diferentemente dos ativistas dos movimentos sociais que limitariam suas ações ao papel reivindicativo, não propositivo.

Nesse novo paradigma da ação social, as ONGs seriam os principais protagonistas, cabendo-lhes a tarefa de elaborar e administrar a execução dos projetos e ficando sob a responsabilidade dos governos apenas o repasse dos recursos financeiros. Esse novo formato de ação social tem sido muito criticado pelos analistas da sociologia (ver GOHN, 1997b). Uma das críticas que têm sido feitas a esse novo paradigma refere-se à demora dos governos em fazer a regulamentação das parcerias entre o setor estatal e não-estatal. Segundo Gohn (1997b), o governo aproveitando-se dessa situação, estabeleceu por sua própria iniciativa, sem realizar nenhum tipo de consulta às organizações da sociedade civil, um conjunto de regras visando disciplinar as parcerias entre o setor público estatal e o público não-

estatal. Dessa forma, o critério para composição dos Conselhos, que são as instâncias responsáveis pela administração dos programas de parcerias entre governo e sociedade civil, ao invés de se dar pela via democrática, através de consulta à sociedade, dá-se por meio da indicação de um indivíduo com conhecimento notório num determinado campo do conhecimento.

Outra limitação apontada por Gohn (1997b), em relação às políticas de parcerias diz respeito aos resultados alcançados por esses programas. Isto é, a formulação e implementação de projetos sociais ou ambientais através das parcerias entre governo e organizações da sociedade civil têm sido guiadas por uma "lógica de resultados" que tem, na maioria das vezes, refletido os interesses das elites dirigentes. Ainda segundo essa autora, a participação das entidades da sociedade civil nessas parcerias tem sido realizada de forma subordinada.

Geralmente as organizações civis que participam dos programas governamentais estão mais preocupadas com o sucesso de seus projetos do que com questões de natureza ideológica ou política. Na opinião de vários autores que trabalham com a problemática dos movimentos sociais (GOHN, 1995, 1997a; BAYMA et al., 1995; RUIZ, 1994; ALATORRE F. & AGUILAR, 1994; DEMIROVIC, 1998), somente as ONGs cidadãs estariam preocupadas com a militância política e com a conscientização da sociedade civil, tal qual faziam os movimentos sociais nos anos 1980. Ao contrário das ONGs cidadãs,

as ONGs assistencialistas e desenvolvimentistas têm se preocupado especialmente com a execução de projetos de "interesse público". As ONGs que surgiram nas décadas de 1960 e 1970 tiveram um papel bem diferente daquelas que apareceram nos anos 1990. As primeiras estavam a serviço dos movimentos sociais e sua atuação visava buscar uma transformação social e política da sociedade brasileira. Em relação às ONGs mais novas, seus objetivos contrastam nitidamente com os das entidades mais antigas: sua preocupação tem sido a de substituir o Estado na promoção de políticas sociais. Para os especialistas citados, as ONGs que têm firmado parceria com os governos com o intuito de substituir serviços que seriam responsabilidade do Estado, acabam por avalizar uma política neoliberal. O propósito dessa política é liberar o Estado da função de realizar a promoção social, transferindo essa responsabilidade para as ONGs.

Vejamos o que diz Gohn (1997a:36) a respeito das parcerias envolvendo os atores estatais e não-estatais: "os novos programas sociais de parceria têm sido implantados como 'serviços sociais', ou seja, não como direitos mas como prestação de serviço, despolitizando totalmente o conteúdo político da questão".

As políticas de parceria têm sido direcionadas para atender determinados setores da população. Elas têm a finalidade também de buscar soluções para "áreas temáticas-problema", de forma associada com as

comunidades organizadas, cujos projetos são elaborados, executados e administrados pelas ONGs.

O marco legal das políticas de parceria foi estabelecido no final dos anos 1990 com a promulgação da Lei N.º 9.790, em 23 de março de 1999. Segundo Gohn (2000:70), essa lei

dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSC-IP, também conhecida como Lei do Terceiro Setor ou Lei das ONGs. Ela normatiza e cria novos tipos de relações de trabalho, institui e disciplina as relações e o termo das parcerias, aborda a questão do voluntariado e trata da remuneração dos dirigentes. A Lei trata também da prestação de serviços não-remunerados por períodos superiores a noventa dias e que não criam vínculos empregatícios e, conseqüentemente, desobrigam os encargos trabalhistas.

Nessa direção, a Lei do Terceiro Setor corrompe o sentido de cidadania, entendido como o acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais, substituindo a "cidadania emancipatória" pela "cidadania outorgada". Com a introdução dessa lei, os indivíduos perdem a sua condição de cidadãos, transformando-se em meros consumidores de serviços sociais promovidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSC-IP. Outro aspecto extremamente negativo é que ela fere os direitos trabalhistas, retirando dos trabalhadores do Terceiro Setor o direito a piso salarial, férias, 13º salário etc.

Outra questão problemática trazida pela Lei do Terceiro Setor refere-se ao financiamento das atividades das OSC-IP. Os recursos utilizados por essas organizações da sociedade civil para executar os seus projetos são

oriundos de fontes governamentais que, por sua vez, conseguem tais recursos por intermédio de contratos de empréstimos junto às agências bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Com a função de repassador, o governo usa esse tipo de política estatal acima de tudo para reduzir o aporte financeiro em investimentos sociais e tornar a máquina governamental, segundo seu discurso, mais eficiente. Em outras palavras: o governo "terceiriza" o atendimento das necessidades da população com recursos de empréstimos, sem investir os recursos recolhidos dessa mesma população através dos impostos.

Essa forma de financiamento conduz a uma perda de direitos sociais e políticos na medida em que os indivíduos perdem a sua condição de cidadãos e se transformam em "clientes" ou "usuários" dos serviços implementados pelas OSC-IP (GOHN, 2000).

Além do Brasil, outros países da América Latina e também do Caribe criaram fundos ambientais ao longo dos anos 1990, a maioria deles financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. A instituição desses fundos foi baseada na experiência brasileira, já que o FNMA foi um dos primeiros a serem estabelecidos na região. Seguindo a experiência do Brasil, a Colômbia criou também o seu fundo ambiental e, da mesma forma que o FNMA, é apoiada com recursos do BID (FNMA, 2000).

Alguns trabalhos publicados na década de 1990 (GUIMARÃES, 1995; FRENCH, 1992, 1994; AMARAL, 1995), têm demonstrado a incoerência da política das agências de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em relação à questão ambiental. No Brasil, por exemplo, o apoio financeiro do Banco Mundial ao Projeto Polonoroeste, no estado de Rondônia, contribuiu para a geração de muitos impactos sobre o meio ambiente da região. Ao longo dos anos 1980 uma larga faixa florestal foi destruída em função das obras do Projeto Polonoroeste; no intervalo de uma década a área desmatada aumentou de 1,7% para 23,7%. A Índia também recebeu apoio financeiro do Banco Mundial para executar projetos na área de desenvolvimento econômico. Nesse país o BIRD ajudou a financiar a construção de várias usinas termelétricas, o que acarretou o aumento na emissão de gás carbônico e ainda por cima levou centenas de pessoas a abandonar suas residências sem ao menos receberem algum tipo de compensação financeira. Por outro lado, o próprio Banco Mundial criou, em 1990, o *Global Environmental Facility*, visando financiar projetos para combater os principais problemas globais, como o aquecimento global e a perda da biodiversidade. Além disso, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento criaram uma linha de financiamento para apoiar projetos nas áreas de saneamento básico e preservação ambiental. No Brasil, essa linha de financiamento ajudou a financiar os projetos apoiados

pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA.

Durante a primeira fase do FNMA (1989-1998) foram apoiados por volta de 533 projetos, 278 deles executados por ONGs. Os projetos dessas entidades deram ênfase à promoção da educação ambiental e foram desenvolvidos na sua maior parte nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil. Entre 1991 e 1997, essas duas Regiões consumiram em torno de 63% dos recursos financeiros do Fundo, o que equivale a cerca de US\$ 18,8 milhões, dos quais US\$ 14,4 milhões apoiaram as atividades de educação ambiental desenvolvidas pelas organizações não-governamentais (HACON, PAIXÃO & BRANDÃO, 1998).

Dos projetos aplicados pelas ONGs, a maior parte é voltado para o desenvolvimento de metodologias no campo da educação ambiental, tendo em vista incorporá-las ao ensino formal e informal. No primeiro caso, o objetivo era introduzir a questão ambiental no âmbito dos estabelecimentos de ensino. Dessa forma, em sala de aula, os ativistas das ONGs procuravam desenvolver atividades que despertassem nos alunos o interesse em conhecer o meio ambiente, no qual viviam. O objetivo dessa metodologia de ensino era estabelecer uma ligação entre o conhecimento teórico aprendido em sala de aula e a realidade cotidiana vivenciada pelo alunos.

Já nos projetos de educação informal, procurava-se valorizar as experiências comunitárias e o conhecimento popular na área de meio ambiente. Em alguns projetos, as ONGs elaboraram junto com as comunidades

locais agendas ambientais, com o propósito de realizar um diagnóstico dos principais problemas ambientais dessas localidades. O objetivo era fazer com que, através do conhecimento desses problemas, a comunidade se mobilizasse e cobrasse das autoridades competentes medidas para solucioná-los. Outras ONGs têm elaborado projetos com a finalidade de divulgar informações ambientais sobre o bairro, a cidade ou até mesmo sobre os problemas ambientais globais. A difusão dessas informações é feita, normalmente, através de programas de rádio e TV ou ainda por meio da edição de jornais (FNMA, 2000; HACON, PAIXÃO & BRANDÃO, 1998).

Entre 1989 e 1998, algumas experiências apoiadas pelo FNMA apresentaram bons resultados em termos ambientais, especialmente as executadas por ONGs. Entretanto, nesse mesmo período, alguns fatores interferiram no desempenho de outras atividades que receberam a ajuda financeira do Fundo. Muitos dos projetos enviados ao Fundo para financiamento apresentaram resultados insatisfatórios. Os fatores responsáveis pelo baixo desempenho desses projetos foram principalmente as altas taxas de inflação ocorridas nos primeiros anos de funcionamento do FNMA e também a falta de experiência das organizações da sociedade civil na elaboração e implementação de projetos ambientais. A saída encontrada pelo Fundo, pelo menos para tentar resolver o problema da falta de experiência de algumas entidades proponentes, foi buscar um aperfeiçoamento em seus

formulários de apresentação de projetos. Também procurou aprimorar o seu processo de análise de projetos, visando à melhoria da sua qualidade (FNMA, 2000).

A inadequação da estrutura organizacional do FNMA para atender as demandas das instituições que buscavam o seu apoio, bem como os conflitos existentes entre a sua coordenação e as organizações da sociedade civil, foram também outros fatores responsáveis pela baixa eficiência no desempenho de muitos projetos. A falta de técnicos especializados para trabalhar no setor de análise de projetos trouxe inúmeros problemas ao Fundo; um deles - e o mais grave - foi a morosidade na aprovação dos projetos. Muitos deles levaram até três anos para serem aprovados. Essa demora na aprovação dos projetos acabou levando o Fundo a gastar menos da metade dos recursos que estavam a sua disposição. Assim, dos US\$ 30 milhões obtidos junto ao BID e ao Governo Federal para serem aplicados até 1996, havia sido utilizado menos de 50% até 1995. A demora na aprovação dos projetos provocou um descrédito nas organizações da sociedade civil e também em alguns setores do próprio governo, segundo o próprio FNMA (2000).

A partir de 1995, buscando melhorar tanto o seu desempenho organizacional quanto a sua imagem perante a clientela, o Fundo passa por um processo de reestruturação. Dessa forma, para fazer frente à grande quantidade de projetos que lhe eram submetidos, foram feitos investimentos

em recursos humanos e materiais. Com a aquisição de novos equipamentos e a contratação de técnicos especializados em análise de projetos, o Fundo conseguiu tornar mais ágil a aprovação dos projetos, reduzindo o tempo de tramitação de 26 meses, em 1994, para 6 meses em 2000. A modernização da estrutura do Fundo também contou com a elaboração de uma base de dados, o que lhe permitiu monitorar todas as etapas dos projetos que recebiam o seu apoio (FNMA, 2000).

O Fundo passou a apoiar também projetos no campo da capacitação técnica, visando resolver o problema da falta de experiência das instituições proponentes na elaboração e gestão de projetos ambientais. A adoção dessa medida visava promover uma distribuição mais eqüitativa dos seus recursos, evitando, desse modo, a concentração de projetos nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Nos seus dez anos de existência, todos os 533 projetos do Fundo foram apoiados através de Demanda Espontânea. Nessa modalidade de apoio, as organizações governamentais, não-governamentais e entidades de base poderiam enviar seus projetos em qualquer período do ano. De modo geral, as propostas apresentadas por essas organizações eram elaboradas levando-se em conta as principais demandas sócio-ambientais das comunidades locais.

A gestão descentralizada dos projetos foi um dos aspectos positivos trazidos pela Demanda Espontânea, permitindo às entidades proponentes

resolver muitos problemas ambientais locais. Todavia, essa modalidade de apoio trouxe também algumas desvantagens. Embora importante, a descentralização acabou por levar a uma dispersão dos recursos do Fundo e, devido a isso, de 1999 em diante foi introduzida uma nova modalidade de apoio: a Demanda Induzida. Com a criação dessa nova modalidade, o Fundo, ao invés de apoiar projetos baseado nas demandas das instituições proponentes, buscando atender as prioridades locais das comunidades, passou a estabelecer editais, visando apoiar as iniciativas que estivessem direcionadas para o atendimento das principais áreas da Política Nacional do Meio Ambiente. A instituição da Demanda Induzida em 1999 foi o resultado de uma mudança nas prioridades de apoio do FNMA que, por sua vez, resultaram do novo Plano Plurianual - PPA do Ministério do Meio Ambiente. As novas prioridades do Fundo foram discutidas com outros setores desse próprio Ministério e avalizadas pelo seu Conselho Deliberativo (FNMA, 2000).

Com o estabelecimento da Demanda Induzida, o Fundo passa a apoiar projetos em três grandes áreas: Agenda Verde (conservação e uso sustentável da biodiversidade e das florestas), Agenda Azul (conservação e gestão das águas) e Agenda Marrom (gestão integrada de resíduos e controle da poluição). O Fundo também criou novas áreas temáticas, visando com isso priorizar setores importantes da política ambiental. Foram elas: Amazônia

Sustentável, Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros, Gestão Integrada de Áreas Protegidas, Manejo Sustentável da Flora e da Fauna, Extensão Florestal, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Qualidade Ambiental e Educação Ambiental (FNMA, 2000; FNMA, 2001). A introdução dessa nova modalidade de apoio a projetos, porém, não significou o fim da Demanda Espontânea: o Fundo continuou apoiando projetos que lhe eram dirigidos nessa modalidade. Mas já em 2000 o FNMA começou a lançar os primeiros editais de Demanda Induzida. As áreas temáticas contempladas foram: Gestão Integrada de Unidades de Conservação, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Projetos Produtivos Sustentáveis (FNMA, 2000).

Ainda em 1999 o Fundo assinou um novo contrato de empréstimo com o BID no valor de US\$ 75 milhões. Nesse novo acordo os recursos do FNMA foram aplicados em duas etapas. Na primeira (1999-2001), foram investidos US\$ 40 milhões e na segunda (2002-2003), US\$ 35 milhões. Esses empréstimos firmados entre o governo federal e o BID têm uma característica especial em relação aos demais que visam ao investimento em outras áreas. Os recursos contraídos pelo Fundo junto ao BID são provenientes de fundos de operações especiais, cujas taxas de juros são muito baixas, girando em torno de 3% ao ano (FNMA, 2000).

Tendo em vista corrigir as falhas da gestão passada, a partir da fase que iniciou em 1999 o Fundo passou a investir no treinamento das

organizações proponentes, dos membros do Conselho Deliberativo e também de seus próprios técnicos. A capacitação técnica desses setores visou aperfeiçoar os projetos que eram enviados ao Fundo, orientando as entidades proponentes sobretudo quanto às regras de operação e prestação de contas. O treinamento técnico também incluiu uma série de palestras sobre questões ambientais contemporâneas, ministradas para os integrantes do Conselho Deliberativo (FNMA, 2000).

Entre março e setembro do ano 2000 o Fundo realizou inúmeros cursos de capacitação em várias cidades do país, nos quais estiveram presentes 1.667 participantes e 1.186 entidades. Desde aquela data, o Fundo já lançou 13 editais. No período 2000-2001 aprovou 59 projetos de Demanda Espontânea e 109 de Demanda Induzida (FNMA, 2001).

Nesses 12 anos de funcionamento do Fundo foram financiados mais de 700 projetos, tanto de entidades da sociedade civil organizada quanto de órgãos estatais das três esferas de governo. O volume de recursos aplicados nesse período chegou quase à casa dos 60 milhões de reais, cuja distribuição contemplou todas as regiões do país. Entre 1990 e 2001, as Regiões Sul e Sudeste foram as que mais se beneficiaram com os recursos do Fundo, ficando cada uma delas com respectivamente 23% e 33% do total dos recursos repassados por região geográfica. O restante dos recursos foi distribuído entre as outras regiões do país, ficando a Região Norte com 9% deles e as

Regiões Centro-Oeste e Nordeste com respectivamente 15% e 20% cada uma. Levando-se em consideração o mesmo período, as áreas temáticas mais apoiadas pelo Fundo foram Educação Ambiental e Qualidade Ambiental. A primeira recebeu 26% dos recursos do FNMA e a outra ficou com 15% deles. O restante dos recursos foram repassados para as áreas temáticas de Extensão Florestal (12%), Amazônia Sustentável (7%), Gestão Integrada de Áreas Protegidas (12%), Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (9%), Manejo Sustentável da Flora e da Fauna (13%) e Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros (6%) (FNMA, 2001).

Esses foram, portanto, os principais resultados alcançados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente ao longo dos seus 12 anos de atividades. Restamos, daqui para a frente, então, responder à indagação a que nós propusemos na parte introdutória deste trabalho e que serviu de guia para a sua elaboração: em que medida os resultados obtidos pelo FNMA durante os seus 12 anos de atuação contribuíram para a promoção do desenvolvimento sustentável?

A busca pela promoção do desenvolvimento sustentável realizada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente pode ser dividida em duas fases. Na primeira (1989-1998), o FNMA apoiou projetos através da Demanda Espontânea. Nessa modalidade de apoio, os projetos eram enviados ao Fundo em qualquer época do ano por iniciativa das organizações proponentes. De um modo geral,

esses projetos refletiam as principais demandas da sociedade. A maior parte dos projetos aprovados pelo FNMA concentrou-se nas Regiões Sul e Sudeste. Durante essa primeira fase a ênfase do Fundo voltou-se para a promoção da Educação Ambiental: os projetos desenvolvidos nessa área temática tinham como objetivo principal desenvolver metodologias no campo da Educação Ambiental, tendo em vista incorporá-las ao ensino formal e informal.

Na segunda fase (1999-2001), o Fundo criou uma nova modalidade de apoio: a Demanda Induzida. Através dessa modalidade os recursos do Fundo passaram a ser canalizados para as áreas prioritárias da Política Nacional do Meio Ambiente: Amazônia Sustentável, Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros, Gestão Integrada de Áreas Protegidas, Manejo sustentável da Flora e da Fauna, Extensão Florestal, Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Qualidade Ambiental e Educação Ambiental. Nesse período o Fundo apoiou prioritariamente iniciativas voltadas para a gestão ambiental.

Os projetos desenvolvidos no campo da gestão ambiental buscavam ao mesmo tempo preservar os recursos naturais e promover benefícios sócio-econômicos para as populações envolvidas. Foi esse o caso, por exemplo, dos projetos desenvolvidos dentro da área temática da Amazônia Sustentável. Nessa área, os projetos financiados pelo Fundo se dirigiram para o apoio das comunidades extrativistas, para a gestão ambiental em terras indígenas, para a recuperação de áreas alteradas etc. Os projetos formulados e

implantados pelos parceiros do FNMA tiveram múltiplos objetivos. Buscaram desenvolver programas ambientais que protegessem os recursos naturais, aumentassem a renda das populações envolvidas, capacitassem entidades da sociedade civil e melhorassem as condições sócio-econômicas das populações locais.

Em síntese, pode-se concluir que os projetos financiados pelo Fundo entre 1989-1998 enfatizaram a promoção da Educação Ambiental; já no período seguinte, 1999-2001, o apoio do Fundo visou buscar a promoção da gestão ambiental. Verificou-se, também, que durante a primeira fase os projetos apoiados pelo Fundo enfatizaram a dimensão ambiental da sustentabilidade. Já na fase subsequente, houve uma maior preocupação com outras dimensões da sustentabilidade, como a cultural, social e econômica. Todos os projetos apoiados pelo FNMA foram desenvolvidos através de parcerias, nas quais o Ministério do Meio Ambiente transferiu aos seus parceiros a tarefa de buscar a promoção do desenvolvimento sustentável, ficando sob a responsabilidade daquele apenas o repasse de recursos e o apoio técnico.

Considerações finais

Nossa pesquisa teve como objetivo principal analisar a parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e as ONGs no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA; a finalidade dessa análise era descobrir quais as contribuições trazidas por essa parceria para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Vimos no capítulo 4 que a principal contribuição trazida pela parceria entre o Estado e as ONGs ficou restrita basicamente à promoção da educação ambiental; nos 12 anos de funcionamento do Fundo, essa área temática recebeu 26% da totalidade dos seus recursos. De um modo geral, os projetos apoiados dentro dessa área temática tinham como objetivo central o desenvolvimento de metodologias no campo da educação ambiental, visando introduzi-las no âmbito do ensino formal e informal.

Nesse mesmo período, o Fundo também apoiou iniciativas que se direcionavam para a valorização de experiências comunitárias na área de meio ambiente. Na primeira fase do Fundo (1989-1998), todos os projetos foram desenvolvidos dentro da modalidade de Demanda Espontânea, cabendo aos seus parceiros apresentar iniciativas que tivessem como meta principal a utilização racional dos recursos naturais, buscando a preservação dos ecossistemas brasileiros. Diante dos resultados apresentados pelo Fundo na

primeira fase de sua atuação, chega-se à conclusão de que uma parte considerável dos projetos que receberam o seu apoio enfatizaram ações no campo da educação ambiental, buscando conscientizar especialmente alunos (do 1º e 2º graus) e professores da rede pública de ensino (escolas estaduais e municipais), bem como a comunidade em geral. Ainda dentro desse mesmo período, as iniciativas apoiadas pelo Fundo buscavam desenvolver suas ações dentro de um bioma específico, como a Mata Atlântica, o Cerrado e a Amazônia, por exemplo (FERRAZ, 1995; HACON, PAIXÃO & BRANDÃO, 1998).

Através da análise da primeira fase do FNMA, pôde-se constatar que tanto as organizações civis quanto as organizações governamentais que atuam na área ambiental, ainda têm direcionado seus projetos para a promoção da educação ambiental, buscando conscientizar a sociedade para a importância em se preservar os principais ecossistemas do país. Apesar do processo de institucionalização sofrido pelo ambientalismo a partir de 1987, vê-se que as questões relativas à preservação da natureza ainda encontram guarida no seio de muitas organizações, sejam elas estatais ou não.

Nessa primeira fase do Fundo (1989-1998), coube aos seus parceiros a tarefa de elaboração, execução e administração dos projetos; ao Fundo restou apenas fazer o repasse dos recursos financeiros e fazer a análise e acompanhamento desses projetos. Pôde-se constatar que a política ambiental levada a cabo por esse programa ambiental acabou apresentando as mesmas

deficiências de políticas adotadas em outras administrações. Ou seja, o Fundo teve que enfrentar os problemas clássicos da política ambiental brasileira, como a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros.

Em relação aos recursos financeiros, o problema não era propriamente a falta de recursos, mas a demora na sua liberação. Como vimos no último capítulo deste trabalho, a demora na liberação dos recursos do Fundo deveu-se, em grande parte, a uma deficiência de sua estrutura administrativa, que contava com poucos técnicos para analisar o grande número de projetos que chegavam ao Fundo, além da falta de equipamentos de informática: entre 1989 e 1994, a análise dos projetos era feita somente de forma manual.

Deve-se frisar, entretanto, que a maior parte dos recursos obtidos pelo Fundo foram conseguidos através de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Percebe-se, desse modo, que o orçamento do governo brasileiro para a área ambiental, pelo menos no caso do FNMA, dependeu do contrato com agências de financiamento bilaterais e multilaterais. Neste ponto, deve-se ressaltar que a conduta dessas agências de financiamento, como o Banco Mundial e o próprio BID têm sido ambígua no que se refere à questão ambiental. Ao mesmo tempo em que destinam recursos para apoiar projetos ambientais nos países em desenvolvimento, contribuindo assim para a promoção do desenvolvimento sustentável nessas regiões, tais agências continuam a financiar, nesses mesmos países, projetos altamente

impactantes não só do ponto de vista ambiental, mas também em relação aos aspectos sociais, econômicos e culturais.

A partir de 1995 o Fundo sofreu um processo de reestruturação e conseguiu resolver alguns entraves que estavam impedindo a efetividade de sua gestão. Desse modo, com os investimentos realizados na compra de equipamentos e na contratação de técnicos, conseguiu tornar mais ágil o processo de análise e aprovação dos projetos, o que pôde ser verificado através da redução do seu tempo de tramitação, que era de 26 meses em 1994 e passou para apenas 6 meses em 2000.

A criação do Fundo e o seu funcionamento só se tornaram viáveis graças à elaboração de decretos e leis que foram sendo estabelecidas desde a sua instituição em 1989. A elaboração de legislação constituiu-se (como evidenciado no capítulo 1) numa das principais políticas da agência ambiental brasileira. Vimos neste trabalho que, apesar de avançada, a legislação ambiental brasileira foi muito pouco implementada e isso se deveu à incapacidade do Estado em fazer com que as empresas (públicas e privadas) e também a população em geral cumprissem as suas determinações. Além disso, a criação de leis e decretos que dispõem sobre o funcionamento do Fundo foi a forma encontrada pelo Estado para obter um maior controle sobre as ONGs e outras organizações sem fins lucrativos.

Na segunda fase do Fundo (1999-2001), ocorreu uma mudança na forma de

seu apoio, havendo, também, uma ampliação de suas áreas temáticas. Com a introdução da Demanda Induzida, o Fundo passou a lançar editais em áreas-chave da Política Nacional do Meio Ambiente, procurando buscar a sustentabilidade sócio-ambiental em três grandes áreas: conservação e uso sustentável da biodiversidade e das florestas (Agenda Verde), conservação e gestão das águas (Agenda Azul) e gestão integrada de resíduos e controle da poluição (Agenda Marrom). Dessa vez os parceiros do Fundo não poderiam elaborar os seus projetos de acordo com as prioridades de sua localidade; eles deveriam apresentar medidas voltadas para o gerenciamento ambiental das três áreas citadas, de forma que seus resultados pudessem trazer tanto a preservação dos recursos naturais como a geração de emprego e renda, o apoio às populações indígenas e tradicionais, a melhoria das condições sócio-econômicas da população local, entre outros resultados.

Embora tenha realmente havido uma evolução na atuação do Fundo, uma vez que suas ações deixaram de focar apenas a questão da educação ambiental para buscar o gerenciamento ambiental dos recursos naturais, convém salientar que a abrangência da atuação desse programa ambiental governamental continuou bastante limitada, pois priorizou a realização de micro-projetos pilotos voltados para áreas-temáticas e público-alvo específicos. O papel do Estado frente a esses projetos também foi limitado, cabendo-lhe apenas o repasse dos recursos e o acompanhamento dos projetos,

enquanto aos seus parceiros coube a elaboração, administração e execução das medidas ambientais. Pode-se afirmar que, até hoje, esse tipo de atuação tem predominado no FNMA.

Como vimos no capítulo 4, as parcerias que têm sido estabelecidas entre o Estado, as ONGs e outras organizações (estatais ou não-estatais) são decorrentes de uma transformação do papel do Estado tanto na economia como na sociedade. Dessa forma, a promoção de políticas sociais e ambientais são transferidas para as comunidades, ficando as ONGs e outras organizações sociais com a atribuição de gerir essas políticas através de micro-projetos de alcance local.

Nesse sentido, a responsabilidade de elaborar e executar a Política Nacional do Meio Ambiente foi transferida para as Organizações Sociais de Interesse Público - OSC-IP, cabendo ao Estado, por meio do FNMA, apenas o repasse dos recursos financeiros.

Através da análise desse programa governamental (FNMA), constata-se que suas medidas ainda estão muito aquém do que precisaria ser feito para a efetivação da sustentabilidade em nosso país, uma vez que suas ações têm tido um escopo muito limitado. A política ambiental implementada pelo Fundo acabou incorrendo no mesmo erro de outras que foram adotadas em gestões passadas, ou seja, não envolveu em seu programa atores estratégicos para a viabilização da sustentabilidade, como os Ministérios da Fazenda, do

Planejamento, da Indústria, Comércio e Turismo, da Agricultura e dos Transportes; o Fundo também não se preocupou em fazer parcerias com as principais organizações empresariais do país, uma vez que tais instituições constituem-se em atores-chave para tornar factível uma política voltada para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável em nosso país.

A questão central da sustentabilidade do desenvolvimento econômico reside fundamentalmente em dois aspectos: 1) mudança nos padrões de produção e 2) mudança nos padrões de consumo. Ela também requer uma transformação nas prioridades e valores individuais. A busca do desenvolvimento sustentável pressupõe, também, o atendimento aos cinco critérios de sustentabilidade que foram arrolados no capítulo 4 (BROWN, FLAVIN & POSTEL, 1990; SACHS, 1993a, 1993b).

A viabilização de uma sociedade sustentável passa também pela transferência de recursos financeiros e tecnológicos dos países industrializados para aqueles em desenvolvimento. Tornam-se necessárias, da mesma forma, medidas dirigidas para uma renegociação justa do endividamento externo e do estabelecimento de relações comerciais mais equilibradas entre os países ricos e pobres, buscando a eliminação das barreiras alfandegárias.

Enfim, uma política ambiental voltada para a promoção do

desenvolvimento sustentável deve levar em consideração todos esses aspectos. É uma tarefa complexa e de longo prazo, que demandará das agências estatais de meio ambiente um planejamento contínuo de suas ações.

Com relação ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, gostaríamos nesse momento de indicar algumas sugestões para o seu aperfeiçoamento. Em nosso entendimento, uma questão crucial que tem que ser discutida no âmbito do Ministério do Meio Ambiente ou do Conselho Deliberativo do Fundo refere-se à responsabilização pela formulação e implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa tarefa é responsabilidade do Estado; ele não deve repassá-la às comunidades organizadas, ONGs ou outras organizações civis. O Fundo deve, também, trabalhar no sentido de conseguir aumentar seus recursos financeiros, pois ainda tem que depender de financiamentos de instituições financeiras internacionais para viabilizar as suas atividades.

Outra sugestão que fazemos ao Fundo é que procure ampliar o seu Conselho Deliberativo, buscando aumentar a sua representatividade. A composição desse Conselho deveria incluir representantes de outros ministérios, do Fórum das ONGs, da Associação Brasileira de ONG - ABONG e do setor empresarial. A tarefa principal desse conselho deveria ser a de propor um novo modelo de desenvolvimento econômico que levasse em conta os seguintes aspectos: 1) gestão racional dos ecossistemas; 2) valorização do saber e da engenhosidade das populações locais; 3) satisfação das

necessidades básicas; 4) promoção da autonomia local; 5) consideração das especificidades regionais (sociais, econômicas, culturais e ambientais); 6) promoção da democracia e da participação política; 7) substituição dos atuais indicadores de desenvolvimento econômico por índices sócio-ambientais e 8) invenção de tecnologias apropriadas aos contextos sociais.

Segundo Finger (1996), as soluções para a crise ambiental atual devem ser buscadas coletivamente através de grupos de aprendizes trabalhando para resolver problemas concretos para pessoas reais. Evidentemente, esse modelo de desenvolvimento tem que ser discutido obrigatoriamente com a sociedade e suas instituições através de um processo de planejamento participativo. Somente através do aval da sociedade e de suas organizações é que a política ambiental formulada e executada pelo Estado terá legitimidade. E no processo de formulação e implantação da política ambiental, as ONGs podem e devem ter um papel ativo. Cabe a essas entidades informar e mobilizar a população brasileira sobre os seus direitos ambientais e de cidadania a fim de que possam pressionar os governantes a criar programas ambientais e sociais que promovam a equidade social, a justiça e a proteção ambiental. As ONGs devem atuar como vigilantes da sociedade civil; cabe-lhes, dessa forma, acompanhar de perto os programas governamentais, exigindo que as autoridades tenham responsabilidade na condução das políticas públicas.

Vejamos o que diz Reilly (1993:30) a respeito do papel das ONGs:

as ONG são laboratórios sociais para inventar e testar novas idéias de política para a solução de problemas anteriormente intratáveis. O teste a ser enfrentado pelas ONG não é a sua capacidade de replicar projetos exponencialmente, mas de ajudar a transferir e aprimorar modelos de projeto em programas públicos.

Em suma, cabe às ONGs fortalecer os movimentos sociais e outras instituições da sociedade civil organizada e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, mais livre, mais democrática, mais pacífica e mais ecológica.

REFERÊNCIAS

- ALATORRE F., Gerardo; AGUILAR, Jasmine G. La identidad y el papel de las ONG's en el ámbito rural. In: **Revista Mexicana de Sociología**. Año LVI/Núm. 2, abril-junio de 1994.
- AMARAL, Sérgio Silva do. Meio ambiente na agenda internacional: comércio e financiamento. In: **Estudos avançados** 9(23), 1995.
- ANDREOLI, Cleverson Vitório. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira: O Setor Público. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 26(4):10-31, out./dez.1992.
- BARONI, Margaret. Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, 32(2):14-24, Abr./Jun. 1992.
- BAYMA, Fátima et al. O privado a serviço do público: o terceiro setor e o movimento Viva Rio. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 182-93, out-dez/1995.
- BENJAMIN, César de Queiroz (editor). **Diálogo sobre ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, 1993.
- BOMBAROLO, Félix. Desafios para as organizações não-governamentais na América Latina na década de 90. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, p. 6-26, jan-mar/1993.
- BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- BRESSAN JÚNIOR, Almir. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira. In: **Revista de administração Pública**. Rio de Janeiro, 26(1):96-122, jan./mar.1992.
- BROWN, Lester R.; FLAVIN, Christopher; POSTEL, Sandra. O planejamento de uma Sociedade Sustentável. In: BROWN, Lester R. (org.). **Qualidade de vida - 1990: salve o Planeta!**. Worldwatch Institute; Trad. de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Globo, 1990.
- BROWN, Lester. O Início da Revolução Ambiental. In: BROWN, Lester R. (org.). **Qualidade de vida - 1992: Salve o Planeta!**. Worldwatch Institute.

Trad. Newton Roberval Eichenberg e Marco Antonio Ferreira Bueno. São Paulo: Globo, 1992.

BRUSEKE, Franz Josef. **A lógica da decadência**: desestruturação sócio-econômica, o problema da anomia e o desenvolvimento sustentável. Belém: Cejup, 1996.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CAHN, Matthew A. **Environmental deceptions**. The tension between liberalism and environmental policymaking in the United States. New York: State University of New York, 1995.

CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de. Meio ambiente e políticas públicas: A FEEMA diante da Poluição Industrial. In: PÁDUA, José Augusto (org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987 (Coleção Pensando o Brasil, 4).

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CIMA - 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, 1991.

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

COSTA, José Pedro de Oliveira. Propondo uma Agenda para a Ação das ONGS na Implementação da Convenção da Biodiversidade. In: CORDANI, Umberto Giuseppe; MARCOVITCH, Jacques; SALATI, Eneas (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, 1997.

COSTA, Sérgio; ALONSO, Angela; TOMIOKA, Sérgio. Negociando riscos: expansão

viária e conflitos ambientais no Brasil. In: **Novos Estudos CERRAP**, Nº 55, novembro 1999, pp. 157-175.

DEMIROVIC, Alex. NGOs and social movements: A study in contrasts. In: **Capitalism, Nature, Socialism**. A journal of socialist ecology, volume 9 (3), Issue 35, september 1998.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental: princípios e práticas**.- 6ª ed. ver. e ampl. São Paulo: Gaia, 2000.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Editora Hucitec, 2ª ed., 1998.

_____. O mito do paraíso desabitado: as áreas naturais protegidas. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996 (Coleção Momento).

DOUROJEANNI, Marc J.; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

DPMAB - Desafios e Perspectivas do Movimento Ambientalista no Brasil - **Relato do Seminário** ocorrido em Brasília entre 28 e 30 de setembro de 1995 Fundação Francisco.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.28, junho de 1995, p.15-35.

_____. Sem fins lucrativos. In: LANDIM, Leilah (org.). **Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro : ISER, 1988.

_____. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem Cesar; CARNEIRO, Leandro Piquet. Las ONG en los años noventa: Una perspectiva. In: REILLY, Charles (Org.). **Nuevas políticas urbanas** - Las ONG y los gobiernos en la democratización latinoamericana. Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, E.E.U.U., 1994.

FERRAZ, Cecília. O Fundo Nacional do Meio Ambiente. In: **Desafios e perspectivas do movimento ambientalista no Brasil**. Relato do seminário ocorrido em Brasília entre 28 e 30 de setembro de 1995.

FERREIRA, Leila da Costa; FERREIRA, Lúcia da Costa. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo F. (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992 (Coleção Momento).

FERREIRA, Leila da Costa e SIVIERO, Simone de Oliveira. Ambiente e cidades: em direção a uma nova agenda. In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol.10, nº3, Revista da Fundação SEADE, 1996.

_____. A busca de alternativas de sustentabilidade no poder local. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996 (Coleção Momento).

_____. A política ambiental no Brasil. In: MARTINE, George (org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993 (Coleção Momento).

_____. **A questão ambiental: Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. Boitempo Editorial, 1ª ed., São Paulo, 1998.

_____. O ambientalismo após a Eco-92. In: **Idéias**, Campinas 2(1):29-48, jan./jun. 1995.

FINGER, Matthias. NGOs and transformation: beyond social movement theory. In: PRINCEN, Thomas and FINGER, Matthias. **Environmental NGOs in World Politics: Linking the local and the global**. Routledge, London and New York, 1996.

FNMA. Relatório de atividades, 1998.

_____. 10 anos de atividade, 2000.

_____. 12 anos de atuação: 1989-2001, 2001.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. In: **Desenvolvimento e meio ambiente: Teoria e metodologia em meio ambiente e desenvolvimento**, Curitiba, PR: Editora da UFPR, n. 1, 1994.

FONSECA, Gustavo A . B. da; PINTO, Luiz P. de S. O papel das ONGs. In: LOPEZ, Ignez V. et al. **Gestão Ambiental no Brasil - experiência e sucesso**.

Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FÓRUM DE ONGS BRASILEIRAS. **Meio ambiente e desenvolvimento**: uma visão das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros. Rio de Janeiro : Fórum de ONGs brasileiras, 1992.

FRENCH, Hilary F. A reconstrução do Banco Mundial. In: BROWN, Lester R. (org.). **Qualidade de vida -1994: salve o planeta!** / Worldwatch Institute. Trad. Marco Antonio F. Bueno. - São Paulo: Globo, 1994.

_____. O Fortalecimento da Política Ambiental do Planeta. In: BROWN, Lester (org.). **Qualidade de vida - 1992: Salve o Planeta!** / Worldwatch Institute; tradução Newton Roberval Eichemberg e Marco Antonio Ferreira Bueno.- São Paulo: Globo, 1992.

GARRISON II, John W. A ECO 92 e o florescimento das ONGs brasileiras. In: **Desenvolvimento de Base**. 17/1, p. 2-11, 1993.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991. - (Biblioteca básica)

_____. **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, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Cidade, ONGs e ações coletivas**: novas parcerias, atores e práticas civis. In: **São Paulo em Perspectiva**, volume 9/Nº2/ABR-JUN/1995. Revista da fundação seade.

_____. **Os sem terra, ONGs e cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo: Cortez, 1997a.

_____. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: edições Loyola, 1997b.

_____. **Mídia, Terceiro setor e MST**: impactos sobre o futuro das cidades e do campo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 6ª ed. São Paulo: Contexto, 1998. (Temas Atuais).

GUIMARÃES, Roberto P. A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente. In: LEIS, Héctor R. (org.).

Ecologia e política mundial. FASE (em co-edição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO): Rio de Janeiro, 1991b.

_____. Bureaucracy and ecopolitics in the third World: environmental policy formation in Brazil. In: **International sociology**. Vol.6, N°1, March 1991a.

_____. Controle social e ecopolítica no Brasil: explorando uma utopia possível. In: **Revista de Administração Municipal**: Rio de Janeiro, v.35, n.°188, p.6-27, jul/set-88.

_____. O desafio político do desenvolvimento sustentado. In: **Lua nova - Revista de Cultura e Política**. n°35, 1995.

_____. El discreto encanto de la cumbre de la tierra: evaluación impresionista de Río-92. In: **Nueva Sociedad**. n° 122, 1992.

HACON, Sandra; PAIXÃO, Ieda; BRANDÃO, Luiz Eduardo. **Avaliação do desempenho dos projetos do FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente - Relatórios parciais de análise e relatório final**, 1998.

LA ROVERE, Ana Lúcia N.; XAVIER, Hélia Nacif. A participação das ONGs na gestão ambiental urbana: tendências indicadas pela consulta nacional sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 217, p. 11-28, out-dez/1995.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome.** Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro / Museu Nacional. Rio de Janeiro, 1993.

_____. A serviço do movimento popular: as organizações não-governamentais no Brasil. In: _____ (Org.) **Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro : ISER, 1988.

LANDIM, Leilah; COTRIM, Leticia L. **ONGs: um perfil - Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)**. ABONG/ISER: São Paulo, 1996.

LEIS, Héctor R. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea.**- Petrópolis, RJ: Vozes; Fpolis:UFSC, 1999.

_____. **Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial.** In: VIOLA, Eduardo J. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.**- São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC,

1995.

_____. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização.** São Paulo: Gaia; Blumenau: FURB, 1996.

LEMOS, Haroldo Mattos de. Aspectos da Política Nacional do Meio Ambiente. In: PHILIPPI, Arlindo Jr. (et al.) (editores). **Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil.**—São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.

MAIMON, Dália. Política ambiental no Brasil: Estocolmo-72 a Rio-92. In: MAIMON, D. (Org.). **Ecologia e desenvolvimento.** Rio de Janeiro, APED, 1992.

MATER NATURA - Instituto de Estudos Ambientais. **Ecolista** - Cadastro Nacional de Instituições ambientalistas. Coordenado por Paulo Aparecido Pizzi. 2ª. ed. ver., ampl. Curitiba: WWF, 1996.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** Trad. de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MENESCAL, Andréa Koury. História e Gênese das Organizações Não Governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorin (Org.). **Organizações não governamentais: solução ou problema.** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MINC, Carlos. **Como fazer movimento ecológico e defender a natureza e as liberdades.** 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 1985.

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. In: **Cadernos fundap.** São Paulo, Ano 9- Nº 16, jun./ 1989.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A questão ambiental no Brasil 1960-1980.** Universidade de São Paulo, Instituto de Geografia, IGEOG-USP. São Paulo, 1981. (Série Teses e Monografias)

MONTENEGRO, Thereza. **O que é ONG.** São Paulo : Brasiliense, 1994.

NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª ed., Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1991.

PÁDUA, José Augusto. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos. In: LEIS, Héctor R. (org.). **Ecologia e política mundial.** Fase (em co-edição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO): Rio de

Janeiro, 1991.

PIZZI, Paulo; MAFRA, Humberto. Fontes de recursos para ONGs no Brasil. In: **Desafios e perspectivas do movimento ambientalista no Brasil**. Relato do seminário ocorrido em Brasília, 28 a 30 set. 1995.

PAEHLKE, Robert C. Environmental Values and Democracy: The Challenge of Next Century. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. **Environmental Policy in the 1990s**. A Division of Congressional Quarterly Inc., 1990.

_____. **Environmentalism and the Future of Progressive Politics**. Yale University Press, 1989.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet Welsh. **Global environmental politics**. WestviewPress - A Division of HarperCollinsPublishers, 1996.

REILLY, Charles A. O caminho do Rio: os formuladores de políticas das ONGs e a ecologia social do desenvolvimento. In: **Desenvolvimento de Base**. 17/1, 1993.

RUIZ, Carlos Cortés. Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social. In: **Revista Mexicana de Sociologia**. Año LVI/Núm. 2, abril-junio de 1994.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993a. (Cidade Aberta)

_____. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993b.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. In: STROH, Paula Yone (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SALAMON, Lester M., ANHEIER, Helmut K. **In search of non-profit sector. I: The question of definitions**. In: *Voluntas*, 3(2): 1992.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, Eduardo J. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo : Cortez; Florianópolis : Editora da UFSC, 1995.

_____. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na

construção da sociedade civil. In: **São Paulo em perspectiva**, SEADE, 8:3, jul/set/1994.

_____. **Cidadania sem fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo:Hucitec, 1999.

SILVA, Ana Amélia da. Do privado para o público: ONGs e os desafios da consolidação democrática. In: **Cadernos do CEAS**, n. 146, julho/agosto, 1993.

SOUZA, Herbert de. As ONGs na década de 90. In: **Comunicações ISER**, ano 10, n. 41, 1991.

TOBIN, Richard J. Environment, population and development in the third world. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. **Environment Policy in the 1990s**. A Division of Congressional Quarterly Inc., 1990.

URBAN, Teresa. **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, 1998.

_____. **Missão (quase) impossível**: aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA, Paulo F. A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990). In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo F. (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992 (Coleção Momento).

_____. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, Eduardo J. et. al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. Conclusion: Toward a New Environmental Agenda. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. **Environmental Policy in the 1990s**. A Division of Congressional Quarterly Inc., 1990.

_____. Environmental Policy from the Seventies to the Nineties: Continuity and Change. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. **Environmental Policy in the 1990s**. A Division of Congressional Quarterly Inc., 1990.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. A Agenda 21 diante dos Desafios da

Governabilidade, das Políticas Públicas e do Papel das Organizações Não-Governamentais. In: CORDANI, Umberto Giuseppe; MARCOVITCH, Jacques; SALATI, Eneas (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, 1997.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo F. (orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992 (Coleção Momento).

_____. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, Héctor R. (org.). **Ecologia e política mundial**. Fase (em co-edição com Editora Vozes Ltda. e AIRI/PUC/RIO): Rio de Janeiro, 1991.

_____. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo J. et. al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 1995.

VIOLA, Eduardo J.; VIEIRA, Paulo F. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao Movimento Ambientalista no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 26(4), out./dez. 1992.

VIOLA, Eduardo J. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo J. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996 (Coleção Momento).

_____. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDENBERG, Mirian (coordenadora). **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992a.

_____. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): Do Ambientalismo à Ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (org.). **Ecologia e Política no Brasil**.

Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987 (Coleção Pensando o Brasil, 4).

_____. A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização. In: **São Paulo em perspectiva**, 6 (1-2), janeiro/junho, 1992b.

_____. Globalização e sustentabilidade nas políticas públicas federais no Brasil. In: HERCULANO, Selene; PORTO, Marcelo F. de Souza; FREITAS, Carlos M. (orgs.). **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Niterói: EDUFF, 2000.

VIOLA, Eduardo J.; NICKEL, James W. Integrando a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente: lições do Brasil. In: **Novos Estudos CEEBRAP**, Nº 40, novembro 1994.

VIOLA, Eduardo J.; BOEIRA, Sérgio. 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, 1990.

VOGEL, David. Environmental Policy in Europe and Japan. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. **Environmental Policy in the 1990s**. A Division of Congressional Quarterly Inc., 1990.