

Correspondência para/
Correspondencia para/
Correspondence to
Sérgio Luís Boeira
Universidade do
Vale do Itajaí- Univali
Rua Patrício Antônio
Teixeira, 317
Bairro Carandaí
CEP 88160-000
Biguaçu - SC

Artigo recebido em: 10/10/2003
Aprovado em: 18/12/2003

Artigo convidado
pelo Editor

POLÍTICA & GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: DA RIO-92 AO ESTATUTO DA CIDADE

POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL EN BRASIL: DE RÍO- 92 AL ESTATUTO DE LA CIUDAD

ENVIRONMENTAL POLICY AND MANAGEMENT IN BRAZIL: FROM RIO-92 TO THE ESTATUTO DA CIDADE

Sérgio Luís Boeira, Dr.

Professor dos Programas de Mestrado Profissionalizante
em Gestão de Políticas Públicas e Mestrado Acadêmico
em Administração da Univali
slboeira@brturbo.com

Palavras-chave:
Ambientalismo,
Gestão ambiental,
Política ambiental.

RESUMO: O objetivo deste ensaio é fazer uma contribuição ao debate sobre política e gestão do meio ambiente no Brasil, no período de 1992 a 2001, com descrição e avaliação crítica fundamentadas em pesquisa bibliográfica, retomada do conceito de ambientalismo complexo-multissetorial (VIOLA e BOEIRA, 1990) e proposição de uma hipótese de dois processos históricos concorrentes (hegemônico e contra-hegemônico). Conclui-se que, na segunda metade da década de 1990 e, especialmente, após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, abre-se a perspectiva de reemergência do ambientalismo complexo-multissetorial e a possibilidade de uma estratégia de transformação concomitante de múltiplas organizações em auto-eco-organizações.

Palabras clave:
Política ambiental,
Gestión ambiental,
Ambientalismo.

RESUMEN: El objetivo de este ensayo es contribuir con el debate sobre política y gestión del medio ambiente en Brasil en el período de 1992 a 2001, con descripción y evaluación crítica fundamentadas en investigación bibliográfica, retomada del concepto de ambientalismo complejo multisectorial (VIOLA y BOEIRA, 1990) y propuesta de una hipótesis de dos procesos históricos opuestos (hegemónico y contra hegemónico). Se concluye en que en la segunda mitad de la década de 1990 y especialmente después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 se abre la perspectiva de resurgimiento del ambientalismo complejo multisectorial y la posibilidad de una estrategia de transformación concomitante de múltiples organizaciones en auto-eco-organizaciones.

Key words:
Environmental policy,
Environmental
Management,
Environment.

ABSTRACT: The objective of this essay is to contribute to the debate on environmental policies and management in Brazil, from 1992 to 2001, giving a description and critical evaluation based on bibliographic research, investigating the concept of complex, multisectorial environmentalism (VIOLA and BOEIRA, 1990) and proposing a hypothesis of two competing historical processes (the hegemonic and the contra-hegemonic). It concludes that in the second half of the 1990 and in particular, after the approval of the Estatuto da Cidade in 2001, the way was opened for the re-emergence of complex, multisectorial environmentalism and the possibility of a concomitant strategy for transforming multiple organizations into auto-eco-organizations.

1. INTRODUÇÃO

A chamada questão ambiental marca a história do País desde o período colonial. O nome "Brasil" resultou de uma visão mercantilista de exploração da árvore "pau-brasil", que superou a ideologia religiosa e a designação de "Santa Cruz". Os diversos ciclos econômicos foram, de certa forma, "desastres ecológicos", pois a cada fase de intensa exploração e prosperidade seguiu-se outra de estagnação e decadência. Segundo o historiador José A. Pádua (1987, p.20), uma tradição de dois pólos esquizofrenicamente divorciados acompanha os debates sobre projeto de nação e sua relação com a natureza, no Brasil: de um lado uma celebração puramente retórica e, de outro, uma realidade de devastação impiedosa. De 1500 ao início do século XX, podem ser encontradas quatro posturas diante da questão da natureza: a) o elogio retórico e laudatório do meio natural, indiferente e, por vezes, conivente com a realidade da devastação; b) o elogio da ação humana em sentido abstrato, distante das suas conseqüências destrutivas; c) a crítica da destruição da natureza, com proposta de modernização urbano-industrial; d) a crítica da destruição da natureza, com a busca de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional (PÁDUA, 1987).

Nas diversas fases e faces da política ambiental, desde 1930 até o momento atual (2004), os dilemas brasileiros atualizaram e mesclaram tais posturas, acrescentando políticas regulatórias, estruturadoras e indutoras (CUNHA & COELHO, 2003). Enquanto as políticas ambientais regulatórias (R) se referem à elaboração de legislação específica sobre forma de uso e de acesso ao meio ambiente, as políticas ambientais estruturadoras (E) implicam intervenção direta do Estado ou de organismos não-governamentais de defesa do meio natural. Os melhores exemplos são as gestões participativas de Áreas de Proteção Ambiental (APAs). As políticas ambientais indutoras (I) têm por objetivo influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos sociais. Estas últimas são normalmente identificadas com a noção de desenvolvimento sustentável e "são implementadas por meio de linhas especiais de financiamento ou de políticas fiscais e tributárias" (CUNHA & COELHO, 2003, p. 45). As políticas indutoras visam a otimização da alocação de recursos, fazendo uso, por exemplo, de instrumentos econômicos para privilegiar práticas consideradas ambientalmente desejáveis e inviabilizar as que provocam degradação ambiental. As certificações ambientais também podem ser consideradas parte das políticas indutoras, pois visam a modificação do comportamento de consumidores e da cultura organizacional.

É a partir de 1930, com um Estado centralizador, que a regulamentação ambiental se afirma. Segundo a periodização proposta por Cunha & Coelho (2003, p. 46), há três momentos na história das políticas ambientais: a) o primeiro período, de 1930 a 1971, é caracterizado pela construção de uma base de regulação dos usos dos recursos naturais; b) no segundo período, de 1972 a 1987, a ação intervencionista do Estado chega ao ápice; c) o terceiro

período, de 1988 aos dias atuais, caracteriza-se pelos processos de democratização e descentralização decisórias, e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável. Há certamente outras periodizações possíveis e igualmente plausíveis. A noção de política ambiental indutora - enfatizada por Cunha & Coelho - é frágil e convencional, mas útil para o objetivo deste ensaio. Tal tipo de política carece de uma abordagem crítico-sistêmica ao isolamento burocrático das políticas setoriais, não assume a complexidade epistemológica dos paradigmas (implícitos na educação ambiental, na ecologia política, na economia ecológica ou no ecodesenvolvimento).

Ao longo da década de 1990 houve uma articulação das noções de política pública e de gestão. O conceito de *gestão* refere-se, primordialmente, ao presente, aos procedimentos operacionais, à administração e à aplicação de leis, regulamentos, indicadores, normas, planos e programas; o conceito de *planejamento* prioriza o futuro, as estratégias, embora pressuponha uma reavaliação do passado e do presente (SOUZA, 2002, p. 46). Enquanto o conceito de *política pública* é restrito a uma atividade especializada do Estado moderno-industrial, o de *Política*, em sentido clássico, inclui todas as atividades relativas à convivência humana num determinado espaço habitável. Sem dúvida a noção de *política ambiental* tem o potencial de recuperar a noção clássica (VIEIRA e BREDARIOL, 1998), mas esbarra no processo de especialização técnica em ascensão por meio do *management*. Este conflito tem como pano de fundo uma crise de paradigmas científicos e filosóficos que transcende os limites desse ensaio.

O conceito de gestão ambiental tem um viés claramente tecnocrático mesmo depois da Conferência de Estocolmo, em 1972, até meados da década de 1980, assimilando gradualmente desde então a contribuição das ciências antropológicas às ciências "naturais" ou "exatas" (VIEIRA e WEBER, 1997; RIBEIRO, 2000). Predomina na literatura uma visão naturalista (positivista, cartesiana) do meio ambiente (fauna e flora, separação entre cultura e natureza). Este tipo de percepção tornou-se parte do senso comum, conforme apontam pesquisas de opinião entre brasileiros (CRESPO, 2003, p. 66), que paradoxalmente aliam uma conotação religiosa ao ideário positivista. A transformação do Estado-nação em contexto de globalização econômico-financeira (com a difusão do *new public management* anglo-saxão) e a cultura política brasileira formam a base mais recente desse processo de articulação entre a política e o gerenciamento. Com efeito, a hipótese central deste ensaio é a da concorrência entre dois processos históricos como núcleo do período entre a Rio-92 e o Estatuto da Cidade (2001):

- a) O *processo hegemônico* destaca a dimensão econômico-financeira da globalização (criticada por SOROS, 2003). Na articulação entre a política ambiental e a gestão ambiental há uma redução (submissão) da primeira à presumida neutralidade (axiológica) das técnicas gerenciais

da segunda; nota-se uma perda concomitante da capacidade de planejamento entre os atores envolvidos com a política ambiental brasileira. Ao manter-se isolada setorialmente, a política ambiental é agenciada tecnocraticamente, apesar dos avanços das políticas regulatórias (R) e estruturadoras (E). Os órgãos oficiais de meio ambiente não associam educação à gestão ambiental, restringindo-se a políticas pontuais e remediais (*ex-post*), de curto prazo. Como consequência, constata-se uma "crise da política ambiental" (VIEIRA; BREDARIOL, 1998).

b) O *processo contra-hegemônico* é desencadeado especialmente em meados da década de 1980 (VIOLA, 1987) com a emergência do ambientalismo complexo-multissetorial (VIOLA; BOEIRA, 1990; LEIS, 1999; BOEIRA, 1998) no País; observa-se, neste caso, uma tendência e um potencial de articulação (complementar) da gestão à política ambiental e ao planejamento, com aumento da capacidade de realização de projetos de ecodesenvolvimento, Agendas 21 Locais, Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS; FRANCO, 2001) e Gestão de Bacias Hidrográficas, notadamente nos âmbitos local-municipal e microrregional. O processo contra-hegemônico, talvez mais do que o hegemônico, está sujeito a crises, caos, refluxos e reemergências. Trata-se de um fenômeno mundial denominado *glocalização* (FRANCO, 2001; 2003; BECK, 1999) e, no País, está subjacente à chamada crise do modelo *estatocêntrico* e à emergência do modelo *sociocêntrico* de administração pública (KEINERT, 2000; CUNNIL GRAU, 1998), conforme será visto mais adiante.

A partir desta introdução, o ensaio contém três tópicos, além das considerações finais: a) *Modelos de Administração Pública e Ambientalismo Complexo-Multissetorial*. Faz-se aqui a apresentação de alguns conceitos como o de modelo estatocêntrico e de modelo sociocêntrico de administração pública, além de retomar-se o conceito de ambientalismo complexo-multissetorial proposto em parceria com Eduardo Viola em 1990, com o objetivo de melhor esclarecer a hipótese de dois processos históricos (hegemônico e contra-hegemônico) apresentada nesta introdução; b) *Governos FHC e Reforma Gerencial*. Neste tópico faz-se uma avaliação crítica das políticas ambientais dos governos de Fernando H. Cardoso e uma breve abordagem da reforma gerencial iniciada em 1995 pelo ministro Bresser Pereira; c) *Entre o Rural e o Urbano: o Desafio Auto-eco-re-organizacional*. Neste último tópico apresenta-se criticamente a problemática rural-urbana, enfatizando-se a temática do saneamento básico e a convergência dos movimentos pelas reformas urbana e agrária. Conclui-se que há uma reemergência do ambientalismo complexo-multissetorial, a partir da qual é plausível esboçar uma estratégia auto-eco-re-organizadora.

2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AMBIENTALISMO COMPLEXO-MULTISSETORIAL

O entendimento do que seja administração pública tem sido bastante alterado no Brasil, desde a década de 1970. Segundo Keinert, ao revisar a literatura especializada, o paradigma do *público como estatal* e o *paradigma do público* visto como interesse público têm sido confrontados. O primeiro identifica-se com a "ciência normal" (Kuhn), que acompanhou a administração pública de 1930 a 1979. O segundo é o que emerge a partir da década de 1990 depois da crise paradigmática ocorrida nos anos 80. As características centrais do primeiro são: a) um foco central no aparelho de Estado, sendo este considerado o principal sujeito; b) um estilo gerencial burocrático; c) uma visão voltada à operacionalização do aparato estatal. Ou seja, o Estado é o ator central para o desenvolvimento mediante a consolidação da administração burocrática, predominando uma visão administrativa focada na melhoria do corpo funcional do aparelho estatal por meio da profissionalização. Entretanto, na década de 70 surge e se torna aguda nos anos 80 uma fragmentação de temáticas, indicando a busca de um novo consenso paradigmático. Nos anos 90, este começa a ser conformado na discussão sobre o processo de descentralização, sobre a governabilidade, o foco no usuário, na questão da universalização das políticas, na incorporação de novos atores e experiências inovadoras, na questão da participação, da cidadania e na discussão sobre o tamanho do Estado. O modelo *sociocêntrico* vai aos poucos ampliando a noção do que seja público e tende a ultrapassar o modelo *estatocêntrico*. A ótica estatocêntrica marcou o apogeu da tecnoburocracia, enquanto a ótica emergente passa a incorporar a dimensão política e o debate sobre o desenvolvimento da capacidade gerencial, na qual o público não-estatal é valorizado e a ampliação de seu espaço é resultante da ação de inúmeros fatores. A reforma do Estado pós-Constituição de 1988 inclui, além do tema da privatização, o tema das parcerias com o setor privado, o da democratização com gestão participativa, o papel dos movimentos sociais e do terceiro setor. Para Keinert (cuja pesquisa foi orientada por Bresser Pereira), a reforma do Estado toma um caráter pluralista: o evolucionismo incremental adquire contornos intersetoriais integradores; a política substitui a neutralidade técnica; a política de descentralização procura um *locus* adequado na efetividade do federalismo. E novos mecanismos de controle social e de capacidade gerencial necessariamente devem ser desenvolvidos (KEINERT, 2000).

Entretanto, o que a autora chama de modelo *sociocêntrico* confunde-se com um processo de globalização econômico-financeira, que limita a governabilidade do Estado-nação à aplicação de técnicas gerenciais e à política macroeconômica, sendo forçado a abandonar projetos nacionais autônomos ou a condicioná-los ao êxito da política macroeconômica -

especialmente nos países com grande desigualdade social, forte concentração de renda, baixos índices de escolaridade (capital humano) e de capacidade associativa (capital social; FRANCO, 2001).

Nos primeiros dois anos da década de 1990, o Brasil abre-se abruptamente à concorrência econômica transnacional enquanto toma medidas de impacto na área ambiental, visando fundamentalmente conquistar credibilidade junto aos investidores externos. O posicionamento retoricamente avançado do governo brasileiro na Rio-92, oposto ao de 1972 em Estocolmo, foi influenciado por quatro fatores: a) crise simbólica do modelo desenvolvimentista (economicista e predatório); b) sensibilização do governo em relação aos problemas ambientais, em razão da soberania sobre 2/3 da maior floresta pluvial do mundo, sobre a qual a comunidade internacional exigia uma reavaliação; c) existência de uma matriz energética brasileira baseada em recursos naturais renováveis (hidroelétrica e biomassa) num contexto em que a quase totalidade dos países é dependente de combustíveis fósseis ou de energia nuclear; d) pressão por um compromisso globalista, já que o Brasil era o anfitrião da Conferência (adaptado de VIOLA, 2002).

O que Keinert intitula modelo sociocêntrico também se confunde com o processo de ampliação do ambientalismo complexo-multissetorial, que emerge em meados da década de 1980 e que se constitui como movimento histórico-civilizatório (antropossocial), mais do que simplesmente um movimento social, por difundir-se entre diversos setores da sociedade, transcendendo classes sociais, envolvendo uma reorientação valorativa de longo alcance de toda a espécie humana em relação às demais espécies e ao espaço habitável. A economia humana é concebida, então, como um capítulo da ecologia. Sinteticamente, pode-se considerar duas grandes fases na trajetória do movimento ambientalista brasileiro: a inicial (da luta anticolonialista até meados da década de 1980), de denúncia e conscientização, e a fase atual, complexa e multissetorial, com emergência crítica (não linear) de uma *visão de mundo* naturalista em processo de politização civilizatória (de longo prazo), em que parte do movimento se institucionaliza, como resposta ao desafio do chamado desenvolvimento sustentável (VIOLA, 1987; CIMA, 1991). Esta fase também pode ser considerada ecopolítica e voltada para projetos de *ecodesenvolvimento* (VIEIRA e BOEIRA, 2004; VIEIRA et al, 1998; BOEIRA, 2002b). A referência ao termo "complexo-multissetorial" (VIOLA e BOEIRA, 1990) remete à teoria e ao paradigma da complexidade (Morin, 1998; Morin e Moigne, 2000), a uma noção antropossocial do desenvolvimento, contrária ao reducionismo economicista e favorável a uma "economia ecológica" (ALIER e JUSMET, 2001). O conceito de ambientalismo complexo-multissetorial engloba e supera conceitos tais como *conservacionismo*, *preservacionismo*, *ecologismo realista*, *ecofundamentalismo*, *ecocapitalismo* ou *ecossocialismo* (VIOLA, 1987), por possibilitar a percepção de interações ideológicas que estes bloqueiam. Os diversos setores do ambientalismo - isto é, parcelas minoritárias das ONGs, dos empresários, dos cientistas, das agências oficiais de meio

ambiente e de outros setores -, entretanto, não dispõem, senão de forma potencial e emergente, de uma consciência sistêmico-complexa - e daí a importância heurística do conceito proposto.

Os dois anos anteriores a 1992, de preparação da maior conferência mundial da história, e a própria Rio-92, propiciam um extraordinário fluxo de sinergia entre os diversos setores do ambientalismo. Merece destaque a criação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), do qual participam especialmente o setor ambientalista *stricto sensu* (das ONGs autodenominadas ambientalistas) e o socioambientalismo (dos sindicatos e movimentos sociais que aderem à defesa da ecologia), além dos ambientalismo religioso e de educadores, jornalistas e artistas. Essa parcela do ambientalismo multissetorial (FBOMS) fortaleceu a interação e a comunicação com a sociedade brasileira (produzindo extensos relatórios e propostas de políticas públicas) e co-organizou o Fórum Internacional de ONGs e o Fórum Global (que reuniu 12.000 representantes de 5.600 ONGs de 165 países no Rio de Janeiro, simultaneamente à Rio-92). Houve avanço do pensamento político-simbólico e da consciência pública (apesar dos obstáculos à difusão da Agenda 21), mas também um fracasso político-econômico-gerencial na Rio-92. Após o fim do evento, ocorreu um processo de "desorientação" do ambientalismo, devido à súbita perda de referência simbólica e organizativa (Rio-92), algo que se acentuou com a mudança brusca da temática dominante da imprensa para o processo de *impeachment* do então presidente Collor (VIOLA; LEIS, 1995; RAMOS, 1995).

O refluxo pós-Rio-92 é revertido a partir de meados dos anos 90, concomitantemente ao avanço institucional da Internet e da telefonia celular, que permitem um conjunto de iniciativas relevantes especialmente num país de dimensões continentais como o Brasil, ao baixar os custos da auto-organização e das interações entre as organizações. Entretanto, os dilemas da grande imprensa em assimilar e difundir as questões e propostas da Agenda 21 têm sido notáveis. O aumento da concorrência tem estimulado uma busca frenética por notícias de impacto, "quentes", enquanto os temas socioambientais são considerados "pesados" e "frios" (TRIGUEIRO, 2003; BOEIRA, 1999). O interesse *econômico-financeiro* tem filtrado as matérias que tratam de meio ambiente, enfatizando o marketing ecológico em detrimento de uma visão de conjunto do ideário ambientalista. A disseminação da Internet, nesse quadro, tem um potencial de *articulação transectorial* entre os diversos setores do ambientalismo (BOEIRA, 1998).

As oscilações da política ambiental no Brasil dos anos 90 são freqüentemente relacionadas à composição de forças no interior do ambientalismo multissetorial e à relação deste com o conjunto da sociedade brasileira. O tratamento dado à Amazônia é um indicador de que o modelo de *desenvolvimento economicista-predatório* não foi superado durante a década.

Alguns números do desmatamento são ilustrativos: em 1988 a superfície desmatada foi de aproximadamente 28 mil km² (0,82%). No período de 1989 a 1994 houve queda substancial, para cerca de 14 mil km². Neste período o País é crescentemente mais visado pela mídia internacional, inclusive devido a denúncias dos próprios ambientalistas brasileiros - com destaque para Chico Mendes. Collor, com o ministro Lutzenberguer, consegue reduzir o desmatamento na Amazônia pela metade. Em 1995, as queimadas destroem 27 mil km², correspondendo, em grande medida, à primeira fase do Plano Real. Em 1996 e 1997, há nova queda do desmatamento, com média anual de 14 mil km². Entre 1998 e 2000, há novo aumento: em 1998, são 16.480 mil km², em 1999 são 16.831 e em 2000 são 21.740 mil km² (0,62%) (VIOLA, 2002). A Floresta Amazônica sofreu um incremento médio anual de desmatamento da ordem de 57% após a Rio-92 (Camargo et al, 2002, p. 26). Isto significa que há uma relação quase imediata entre crescimento da economia nacional (PNB; PIB) e o acréscimo de desmatamento na Amazônia.

3. GOVERNOS FHC E REFORMA GERENCIAL

Durante a primeira gestão de Fernando H. Cardoso (1995-1998) observa-se uma tentativa de "reconstrução da governabilidade", com uma abertura mais seletiva da economia nacional à globalização. Entretanto, devido ao "predomínio de uma concepção economicista da agenda pública as questões ambientais ficam num plano bastante secundário e os vetores de governabilidade ambiental provêm dos atores transnacionais e nacionais mais transnacionalizados." (VIOLA,2000).

A chamada *reforma gerencial* da administração pública tem início em 1995. Bresser Pereira (1998, p. 18) sustenta que é *gerencial* porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É *democrática* porque, segundo ele, pressupõe a existência de um regime democrático, deixando claro o caráter específico, político, da administração pública e, principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados. É *social-democrática* porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que o faria o setor privado. É *social-liberal* porque acredita no mercado como um ótimo alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da "competição administrada em quase-mercados", para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos, não é paternalista.

Desde o Plano Real houve no Brasil intenso debate sobre planejamento e reforma administrativa, mas a quantidade de documentos produzidos não se refletiu em mudanças significativas na área socioambiental. A maior parte das análises críticas produzidas na academia à administração gerencial não tem enfatizado a *ausência das questões socioambientais como núcleo de uma mudança estratégica*, optando, em vez disso, pelo enfoque sobre as incoerências internas das propostas oficiais. A cultura do empreendedorismo do new public management, que serviu de base para a reforma gerencial brasileira, foi criticada pelos analistas como distante de um espírito público-democrático e associada à razão instrumental predominante nas escolas de administração de empresas (PAES de PAULA, 2001; MENDES; TEIXEIRA, 2000; GUIMARÃES, 2000; MENDES, 2001; FERNANDES, 2001; PECCI; CAVALCANTI, 2001).¹

No primeiro governo FHC, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é entregue a um economista sem qualquer experiência em política ambiental - Gustavo Krause (PFL). No segundo governo FHC (1999-2002), o MMA é ocupado pelo deputado Sarney Filho (na época filiado ao PFL e atualmente ao PV). No box a seguir apresenta-se um resumo das metas de Sarney Filho ao tomar posse, em dezembro de 1998.

Box 1: Política Ambiental do Ministro Sarney Filho

"1. Promover a descentralização da gestão ambiental mediante revisão e repartição das competências das distintas esferas de governo, levando em conta o princípio federativo e o fortalecimento institucional do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente); 2. Subordinar os instrumentos de gestão previstos na legislação ambiental, como o monitoramento e o licenciamento, às metas de qualidade, através de precisos indicadores de aferição do desempenho da administração ambiental, notadamente em relação ao controle da poluição dos centros urbanos e do desmatamento e queimadas das nossas matas e florestas; 3. Ampliar as áreas protegidas, mediante criação de novas unidades de conservação de uso direto e indireto, bem como implementação de infra-estrutura destinada a eliminar subutilização científica, educativa e turística dos parques e reservas existentes no país; 4. Expandir a base florestal produtiva, combinando as ações de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas, visando alimentar a oferta sustentável de madeira, regenerar ecossistemas afetados pela ação antrópica e contribuir para deter o avanço global de gás carbônico; 5. Consolidar o processo de reorientação dos investimentos na Amazônia Legal, visando o controle das queimadas e da expansão desordenada da fronteira agropecuária, bem como estabelecer mecanismos de reversão no persistente processo de desmatamento dos remanescentes florestais da Mata Atlântica; 6. Otimizar o processo de criação e instalação dos comitês de bacias hidrográficas dos rios federais, objetivando a implantação dos principais mecanismos de gestão das águas, previstos na Lei Nacional de Recursos Hídricos (...)" (Discurso de posse de Sarney Filho. In: BRITO; CÂMARA, 1999).

Observa-se que a Agenda 21 não é sequer mencionada - embora mais tarde tenha sido motivo de pesquisa e debates incentivados pelo MMA; no que se refere aos centros urbanos, o ministro limita-se a tratar de controle de poluição. O conceito de *sustentabilidade* não aparece na sua agenda, senão pela idéia de "oferta sustentável de madeira". A relação com os demais ministérios (transversalidade) e a relação com os movimentos sociais e as

ONGs ambientalistas também não fazem parte do discurso de posse. O processo de descentralização administrativa avança, mas lentamente.

A percepção crítica do setor ambientalista estatal é evidenciada na avaliação de dois técnicos do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que apontam erros recorrentes da ação governamental: a) insuficiência de pessoal nos órgãos ambientais; b) insuficiência de recursos financeiros; c) influência de interesses políticos contrários às decisões técnicas e normas legais de proteção ambiental (oligarquias regionais, interesses de latifundiários, de comerciantes e de multinacionais). Afirmam também que, na sua grande maioria, as Unidades de Conservação não têm suas áreas desapropriadas e regularizadas. São criadas "somente no papel", sem que se assegure verba de administração, estrutura física, sede, centro de visitantes, sanitários, portarias, veículos, equipamentos e pessoal para a administração e fiscalização (BRITO; CÂMARA, 1999, p. 125-126). Como consequência, no ano 2000 os funcionários do IBAMA fazem greve denunciando a "situação calamitosa e de desmonte administrativo e técnico" do instituto, que ao longo da década de 1990 sofreu "drástica redução no seu quadro funcional devido ao não preenchimento dos cargos vagos por motivos de aposentadoria, falecimentos, transferências, demissões, etc" (BERNA, 2000).

De fato, as políticas públicas de FHC foram muito limitadas quanto à sustentabilidade ambiental, favorecendo grupos econômicos regionais e locais sob a moldura da tecnoburocracia, embora tenha havido, concomitantemente, um processo de descentralização administrativa. Eduardo Viola (2000) observa que o programa *Brasil em Ação* (lançado em 1996) não teve compromisso com a sustentabilidade. O mesmo diz Paul Little (2003) do programa *Avança Brasil* (lançado em 1999) e do Plano Plurianual 2000-2003, com base em diversas pesquisas de campo. A área ambiental do governo FHC caracterizou-se, conforme enfatiza Viola (2000), pela fragmentação e incompetência gerencial, além do distanciamento em relação aos centros de decisão econômica, nos quais se definem as políticas de desenvolvimento. Assim, tanto no debate sobre as propostas de reforma tributária quanto sobre a política energética, a política agrícola, a política dos recursos hídricos e da Amazônia encontram no IBAMA um déficit de liderança e de capacidade gerencial.²

Esta avaliação, aliás, pode ser estendida a todos os governos anteriores basicamente porque, desde que foram constituídos, os órgãos públicos de meio ambiente no Brasil têm sido organizados dentro de uma estrutura de poder que os isola burocraticamente dos demais órgãos (saúde, transportes, agricultura, etc). Como consequência genérica, as políticas ambientais têm sido pautadas por idéias de *comando & controle*, visando regulamentação de atividades de impacto ambiental negativo. Com a incorporação de pressupostos ecológicos ao processo produtivo e administrativo de setores do mercado e com a concomitante crise do Estado diante da proliferação de demandas

socioambientais (direitos difusos), a política do tipo *comando & controle* vem sendo questionada. Surgem no debate duas outras formas: a política *de auto-regulamentação* do mercado e a dos chamados *instrumentos econômicos*. Ambas têm seus defensores no mercado, na sociedade civil organizada e em setores do próprio governo, em grande medida com base na crítica à ineficiência administrativa e ao alto custo da política de *comando & controle*.

Como nenhuma das políticas mencionadas é auto-suficiente, tem predominado no debate a busca de uma complementaridade entre as três formas já conhecidas. As políticas de parceria entre Estado e Mercado ou entre Estado e Terceiro Setor ou entre Mercado e Terceiro Setor enfrentam barreiras de vários tipos, entre as quais se destacam: a) falta de normatização democrática e eficaz da atuação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal); b) falta de pessoal qualificado para gerar novos arranjos interinstitucionais; c) falta de recursos financeiros; d) falta de debate político sobre as prioridades de investimento dos recursos existentes; e) crise e subdesenvolvimento do ambientalismo complexo-multissetorial, com predomínio crescente do setor empresarial sobre os demais.

O Brasil tem reconhecidamente um grande número de leis ambientais, embora limitado pela incompreensão da maioria dos legisladores sobre a gravidade e a complexidade da problemática socioambiental. Deve-se reconhecer, a propósito, que durante a década de 1990 houve um grande avanço legislativo na área, com a aprovação de várias leis setoriais, como a Lei Nacional de Política de Recursos Hídricos (1997), a de Crimes Ambientais (1998) e a da Política Nacional de Educação Ambiental (1999).

Em 1997, depois de cinco anos de tentativas frustradas de superação da política ambiental setorialista-burocrática e de cumprimento tímido dos compromissos assinados durante a Rio-92, o governo brasileiro cria a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), sob a coordenação do MMA e com a participação do Min. do Orçamento e Gestão, do Min. das Relações Exteriores, do Min. de Ciência e Tecnologia, da Câmara de Políticas Sociais e de órgãos da sociedade civil (como o FBOMS), a Fundação Getúlio Vargas, a Universidade de Brasília, a Fundação Onda Azul, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável e outras entidades. Em 2000, a CPDS publica um total de sete volumes com diagnósticos e propostas (1.278 páginas), produto de consulta e debate envolvendo 40.000 pessoas. Estes documentos, entretanto, não tiveram qualquer efeito prático sobre a política macroeconômica, permanecendo quase desconhecidos do grande público.

Durante a década de 1990 as políticas ambientais nacionais tiveram transformações positivas, apesar das incompreensões e deficiências tanto do ambientalismo governamental quanto dos demais setores ambientalistas (LITTLE, 2003). Os dois setores que mais cresceram em relação à sua condição anterior à Rio-92 foram o empresarial e o dos cientistas. O setor

ambientalista do empresariado emerge de forma muito contraditória e as pesquisas sociais a respeito são, em geral, ainda incipientes. Vários institutos, fundações e associações são constituídos por empresas, aparentemente fortalecendo o chamado Terceiro Setor, que se torna ainda mais diversificado e complexo. Programas socioambientais de empresas são terceirizados e/ou são incorporados a elas depois de experiências comunitárias desenvolvidas por ONGs, assim como balanços sociais e marketing socioambiental passam a ser considerados como parte integrante das estratégias de ampliação de mercado. Enfim, o panorama que se apresenta ao final da década é de grande complexidade e certamente requer um forte investimento em pesquisa socioambiental de nível científico, para que sejam superadas as pesquisas com propósitos meramente mercadológicos (BOEIRA, 2002a e 2003; CAMARGO et al, 2002).

O segundo setor do ambientalismo que mais cresce nos anos 90 é o dos cientistas. Trata-se sem dúvida de um setor transnacionalizado. Deve-se considerar, também, que, para além das questões de ética pública e ética empresarial, o desenvolvimento científico e tecnológico condiciona tanto a percepção quanto o alcance das soluções passíveis de implementação pelo setor empresarial. O maior obstáculo do ambientalismo entre os cientistas é associar sem fundir, distinguindo sem separar as formas de conhecimento científico (inter e transdisciplinaridade), a reflexão ética, a elaboração de política científica para o ecodesenvolvimento e a adequação da tecnociência à cidadania. Aos problemas epistemológicos somam-se os organizacionais e os conflitos de poder nas universidades (VIEIRA, 1998; MORIN, 1998; MORIN; MOIGNE, 2000; BURSZTYN, 2001).

4. ENTRE O RURAL E O URBANO: O DESAFIO AUTO-ECO-RE-ORGANIZACIONAL

Na década de 1990, a abertura da economia brasileira à competição transnacional evidencia uma crise tecnológica no País, com a imposição de um novo padrão de tecnologias (de comunicação, especialmente), comandado em grande parte por corporações transnacionais e sob o declínio do poder estruturante dos próprios Estados nacionais de países industrializados. Embora potencialmente menos poluidora (mais flexível no trato com os ecossistemas), a tecnologia típica do novo padrão também é desempregadora, pelo menos no curto prazo e nas condições socioeconômicas brasileiras, exigindo forte investimento em educação e reciclagem profissional. No Brasil, tem-se, portanto, uma *confluência (crísica) de dois padrões tecnológicos* - um que via de regra degrada o meio ambiente e acentua a concentração urbana (padrão da 2ª Revolução Industrial) e outro que reestrutura o perfil da empregabilidade (padrão da 3ª Revolução) e *complexifica* a urbanização, incluindo a continuidade dos problemas, que se entrelaçam e se acumulam. Este terceiro modelo ainda está longe de consolidar-se e é o mais complexo da história. Com ele o

processo de urbanização sofre impactos da dinâmica socioeconômica global e as cidades maiores tendem para a metropolitização cosmopolita, enquanto as cidades médias vivem dilemas cruciais quanto ao seu futuro. As regiões metropolitanas sofrem o processo de desintegrações sociais ou *descapitalização social*, nas quais se destaca a favelização sistemática, concomitante à especulação imobiliária; aspectos de rurbanização (o urbano mesclando-se ao rural, com ou sem preocupação ecológica), de conurbação (convergência de problemas socioambientais de dois ou mais municípios, concentração demográfica, congestionamento no trânsito) e de desterritorialização (economia e cultura virtuais). Enfim, essa descrição é apenas uma alusão a uma realidade muito diversificada, com múltiplas abordagens teórico-ideológicas em jogo (VEIGA, 2002; SOUZA, 2002; MARICATO, 2001; ACSELRAD, 2001; VILLASANTE, 2002; FRANCO, 2003). Entre outros autores, Franco (2001) destaca o conceito de *glocalização*. Trata-se de um fenômeno de mudança social que está ocorrendo em virtude da conjunção de vários fatores interdependentes: novo ambiente político mundial, inovação tecnológica, emergente cultura de uma sociedade cosmopolita global, nova morfologia da sociedade-rede e novos processos democrático-participativos ensaiados sobretudo em âmbito local. Esse processo contraditório mescla aspectos da globalização econômica com o que pode ser chamado de localização (revolução do local; FRANCO, 2003) ou *auto-eco-re-organização* (MORIN, 1998; BOEIRA, 1989): a dinâmica da auto-organização consciente (política) contextualizada pelos ecossistemas, com produtividade e capacidade organizadora próprias.

Como os problemas de saneamento básico são típicos do processo de urbanização acelerada que se destaca no Brasil nas últimas décadas do século XX, destaca-se aqui esta temática específica para evidenciar uma situação carente de uma *estratégia auto-eco-re-organizadora*. Em 1999, entre os 10% mais ricos, 80,1% de domicílios tinham saneamento básico "adequado", enquanto entre os 40% mais pobres a proporção era de apenas 32,3% (IBGE, 2001, p. 118). Os dados oficiais indicam que 47,8% dos municípios não têm serviço de esgoto sanitário, 68,5% dos resíduos das grandes cidades são jogados em lixões e alagados (ALVES FILHO, 2002, p. 74). Quanto à coleta seletiva, a ONG Cempre (Compromisso Empresarial para a Reciclagem) contabilizou em visitas aos locais um total de 192 programas municipais sendo implementados (COLLAVITTI, 2003, p. 46).

Do ponto de vista auto-eco-re-organizador a coleta convencional (não seletiva) é inadequada: a quase totalidade dos municípios brasileiros joga seus resíduos a céu aberto ou em aterros "controlados" (não considerados tecnicamente "sanitários"), provocando situações de impacto social e de degradação ambiental (contaminação dos lençóis freáticos pelo chorume, de solos agricultáveis e poluição do ar). Os poucos municípios que destinam "corretamente" seus resíduos para aterros *sanitários* investem recursos

consideráveis para *enterrar matéria-prima*, ou seja, o que é considerado tecnicamente correto - inclusive resultando em crescimento econômico medido pelo PIB -, é em grande medida também desperdício em meio à miséria.

O Brasil desperdiça pelo menos 9,5 milhões de toneladas de material reciclável e 14 milhões de toneladas de alimentos por ano (GRIMBERG, 2003). A separação de resíduos recicláveis nas organizações em geral, viabilizando um sistema de coleta seletiva, permitiria recolocar no processo produtivo, gerando emprego, renda, economia de gastos públicos e redução de impacto ambiental. Cerca de 30% das hortaliças são perdidas entre a produção e a distribuição (industrialização, armazenagem, transporte) e outras milhares de toneladas perdem-se por falta de orientação ao consumidor sobre como manusear com mais cuidado os hortifrutigranjeiros nos supermercados. A matéria orgânica, numa sociedade auto-eco-organizada, seria convertida em composto e adubo para hortas, parques e jardins.

Cerca de 70% dos municípios brasileiros têm densidades demográficas inferiores a 40 hab/km² - enquanto o parâmetro da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico), para que uma localidade seja considerada urbana, é de 150 hab/km². Por esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos. Há, portanto, muito espaço para a reciclar matéria orgânica.

A falta de planejamento do desenvolvimento urbano é evidente na história do País e o exemplo maior é a concentração da população nas áreas litorâneas e da Mata Atlântica, em ecossistemas frágeis e diversificados, em áreas de risco e de proteção ambiental. Essa situação sugere uma estratégia auto-eco-re-organizadora que integre áreas urbanas e rurais, de forma a estabelecer conexões sustentáveis entre os recursos naturais rurais e infraestrutura e serviços urbanos, o que pressupõe evitar concomitantemente três erros típicos: a) o de estender mimeticamente os padrões de consumo e produção urbano-industriais sobre áreas não urbanizadas; b) o de perpetuar tradições predatórias (como as queimadas); c) o de ignorar as peculiaridades, os limites e as potencialidades diversas dos ecossistemas rurais.

Ao contrário da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente associada a movimentos de contestação, a expressão *reforma urbana* foi usada, até a década de 1980, por governos autoritários. Porém, com a mobilização pró-Constituinte (1988) formou-se o chamado movimento nacional pela reforma urbana, com ideário democrático, redistributivista e universalista, incentivador de processos de planejamento e gestão das cidades (SOUZA, 2002, p. 155, 158).

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 é interpretada aqui como produto da *reemergência do ambientalismo complexo-multissetorial*, no qual se integra o movimento pela reforma urbana durante a década de 1990. A essência dessa lei federal sobre desenvolvimento urbano pode ser assim resumida: trata de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso comum da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental; de garantir o

direito a *idades sustentáveis*, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; de estabelecer a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 1º e 2º da Lei n. 10.257, de 10.07.2001).

A chamada reforma agrária é, contudo, tão importante quanto a reforma urbana e mesmo indispensável a esta. Isso porque, no Brasil, 1% por cento dos proprietários de terra, que possuem, cada um, mais de 1.000 hectares, detêm 45,1% da área agrícola, enquanto 89,3% dos pequenos proprietários, que têm menos de 100 hectares, controlam somente 20% da área agrícola (CAMARGO et al, 2002, p. 27). Cada posto de trabalho criado com assentamentos rurais teve um custo médio que caiu de R\$ 7 mil em 1995 para R\$ 3 mil em 1999. Não foi inventada "política pública mais barata da qual possam brotar tantas novas oportunidades de geração de renda, além de tanta distribuição de ativos" (VEIGA, 2002, p. 232). É, todavia, imprescindível que o movimento pela reforma agrária também se integre ao movimento ambientalista complexo-multissetorial, para evitar-se o ocorrido no Paraná, em que assentamentos para reforma agrária resultaram no desmatamento da maior área contínua já identificada de Mata Atlântica desde 1985, com remoção de mais de 16 mil hectares (CAMARGO et al, 2002, p. 26). A reforma agrária e a reforma urbana são potenciais de auto-eco-re-organização - desde que as forças de complementaridade superem as de antagonismo e concorrência.

Arranjos institucionais urbanos em harmonia com suas áreas rurais têm sido progressivamente firmados por meio de Agendas 21 Locais, cujo ideário é imprescindível para a efetivação do Estatuto da Cidade. Em junho de 2003, conforme o MMA (www.mma.gov.br), havia 225 Agendas 21 Locais no País, assim distribuídas: nordeste, 89 (39%), sudeste, 71 (32%), sul, 29 (13%), centro-oeste (20%), norte 16 (7%). A maior parte dos municípios brasileiros ainda não dispõe de órgão oficial de meio ambiente, ficando limitada às políticas de governos estaduais e federais (LITTLE, 2003, p. 72), o que contraria o princípio de subsidiariedade, pelo qual as ações das instâncias mais próximas (locais) devem ser complementadas pelas de instâncias mais distantes (estaduais e federais).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história brasileira, tem sido observada uma grande distância entre as políticas ambientais regulatórias (R), por um lado, e as políticas ambientais estruturadoras (E) e indutoras (I), por outro, além de um conjunto de obstáculos culturais e institucionais para a articulação de políticas E-I. Destacam-se três tipos de obstáculos: a) gestão de áreas intermunicipais, interestaduais e internacionais; b) continuidade de gestão de políticas

ambientais E-I ao longo de diversas gestões governamentais; c) articulação interinstitucional *vertical* (entre as instâncias municipais, estaduais e nacionais) e *horizontal* (entre estas instâncias e os atores da sociedade civil e do empresariado). Os obstáculos gerenciais fundamentais são, portanto, de três tipos de escala: espacial, temporal e interinstitucional.

As políticas indutoras e estruturadoras, quanto menos subordinadas à busca de resultados superficiais de curto prazo e quanto mais se voltam para as articulações inter e transeitoriais (como ocorre na construção de Agendas 21 Locais), mais desestabilizam interesses de grupos dominantes. Há, portanto, um conflito entre um processo auto-eco-desorganizador (dominante) e um processo auto-eco-re-organizador (subordinado), que por sua vez pode ser legitimamente concebido como parte de um processo contra-hegemônico caracterizado pelo ambientalismo complexo-multissetorial, pela estratégia sistêmica e auto-eco-re-organizadora.

Tal estratégia pressupõe uma convergência entre: a) políticas ambientais R, E, I; b) reformas agrária e urbana; c) aplicação do Estatuto da Cidade, construção e implementação democrática de Agendas 21 Locais. Experiências de gestão participativa de APAs, agentes articuladores de DLIS, Comitês de Gestão de Bacias Hidrográficas, Fóruns Lixo & Cidadania são, entre outros, elementos estratégicos da *reemergência do ambientalismo complexo-multissetorial* desde a segunda metade da década de 1990.

1. INTRODUCCIÓN

La llamada cuestión ambiental marca la historia del país desde el período colonial. El nombre "Brasil" resultó de una visión mercantilista de explotación del árbol "Pau-brasil", que superó la ideología religiosa y la designación de "Santa Cruz". Los diversos ciclos económicos fueron, de cierta forma, "desastres ecológicos", pues a cada etapa de intensa explotación y prosperidad siguió otra de inercia y decadencia. Según el historiador José A. Pádua (1987, p. 20), una tradición de dos polos esquizofrénicamente divorciados acompaña los debates sobre proyecto de nación y su relación con la naturaleza en Brasil: por un lado la celebración puramente retórica y, por el otro, una realidad de devastación impiedosa. Del 1500 al comienzo del siglo XX pueden ser encontradas cuatro posturas frente a la cuestión de la naturaleza: a) el elogio retórico y laudatorio del medio natural, indiferente y a veces cómplice de la realidad de devastación; b) el elogio de la acción humana en sentido abstracto, distante de sus consecuencias destructivas; c) la crítica a la destrucción de la naturaleza, con propuesta de modernización urbano industrial; d) la crítica a la destrucción de la naturaleza con la búsqueda de un modelo alternativo y autónomo de desarrollo nacional (PÁDUA, 1987).

En las diversas etapas de la política ambiental, desde 1930 hasta la actualidad (2004), los dilemas brasileños actualizaron y mezclaron tales

posturas, agregando políticas reguladoras, estructurantes e inductoras (CUNHA & COELHO, 2003). En cuanto las políticas ambientales reguladoras (R) se refieren a la elaboración de legislación específica sobre forma de uso y de acceso al medio ambiente, las políticas ambientales estructurantes (E) implican intervención directa del Estado o de organismos no-gubernamentales de defensa del medio natural. Los mejores ejemplos son las gestiones participativas de Áreas de Protección Ambiental (APAs). Las políticas ambientales inductoras (I) tienen por objetivo influenciar el comportamiento de individuos o grupos sociales. Estas últimas son normalmente identificadas con la noción de desarrollo sustentable y "son implementadas por medio de líneas especiales de financiamiento o de políticas fiscales y tributarias" (CUNHA & COELHO, 2003, p. 45). Las políticas inductoras objetivan optimizar la distribución de recursos haciendo uso, por ejemplo, de instrumentos económicos para privilegiar actitudes consideradas ambientalmente deseables e imposibilitar las que provocan degradación ambiental. Las certificaciones ambientales también pueden ser consideradas parte de las políticas inductoras, pues objetivan la modificación del comportamiento de consumidores y de la cultura organizacional.

Es a partir de 1930, con un Estado centralizador, que la reglamentación ambiental se afirma. Según la periodización propuesta por Cunha & Coelho (2003, p. 46), hay tres momentos en la historia de las políticas ambientales: a) el primer período de 1930 a 1971 se caracteriza por la construcción de una base de regulación de los usos de los recursos naturales; b) en el segundo período de 1972 a 1987 la acción intervencionista del estado llega al ápice; c) el tercer período de 1988 a la actualidad se caracteriza por los procesos de democratización y descentralización decisivos y por la rápida diseminación de la noción de desarrollo sustentable. Hay ciertamente otras periodizaciones posibles e igualmente plausibles. La noción de política ambiental inductora - enfatizada por Cunha & Coelho - es frágil y convencional, pero útil para el objetivo de este ensayo. Tal tipo de política carece de un abordaje crítico sistémica al aislamiento burocrático de las políticas sectoriales, no asume la complejidad epistemológica de los paradigmas (implícitos en la educación ambiental, en la ecología política, en la economía ecológica o en el ecodesarrollo).

A lo largo de la década de 1990 hubo una articulación de las nociones de política pública y de gestión. El concepto de *gestión* se refiere primordialmente al presente, a los procedimientos operacionales, a la administración y a la aplicación de leyes, reglamentos, indicadores, normas, planes y programas; el concepto de *planeamiento* da prioridad al futuro, a las estrategias, aunque presuponga una reevaluación del pasado y del presente (SOUZA, 2002, p. 46). En cuanto el concepto de *política pública* se restringe a una actividad especializada del estado moderno industrial, el de Política, en sentido clásico, incluye todas las actividades relativas a la conveniencia humana en un determinado espacio habitable. Sin duda, la noción de *política*

ambiental posee el potencial de recuperar la noción clásica (VIEIRA y BREDARIOL, 1998), pero topa con el proceso de especialización técnica en ascensión por medio del *management*. Este conflicto tiene como telón de fondo una crisis de paradigmas científicos y filosóficos que trasciende los límites de este ensayo.

El concepto de gestión ambiental tiene un bias claramente tecnocrático, inclusive después de la conferencia de Estocolmo en 1972 hasta mediados de la década de 1980, asimilando gradualmente desde entonces la contribución de las ciencias antropológicas a las ciencias "naturales" o "exactas" (VIEIRA y WEBER, 1997; RIBEIRO, 2000). Predomina en la literatura una visión naturalista (positivista, cartesiana) del medio ambiente (fauna y flora, separación entre cultura y naturaleza). Este tipo de percepción se volvió parte del sentido común, según indican investigaciones de opinión entre brasileños (CRESPO, 2003, p. 66), que paradójicamente alía una connotación religiosa al ideario positivista. La transformación del estado nación en contexto de globalización económico financiero (con la difusión del *new public management* anglosajón) y la cultura política brasileña forman la base más reciente de este proceso de articulación entre la política y el gerenciamiento. En efecto, la hipótesis central de este ensayo es la de competencia entre dos procesos históricos como núcleo del período entre Rio-92 y el Estatuto de la Ciudad (2001):

a) El *proceso hegemónico* destaca la dimensión económico financiera de la globalización (criticada por SOROS, 2000). En la articulación entre la política ambiental y la gestión ambiental hay una reducción (sumisión) de la primera a la presumida neutralidad (axiológica) de las técnicas gerenciales de la segunda; se observa una pérdida concomitante de la capacidad de planeamiento entre los actores involucrados en la política ambiental brasileña. Al mantenerse aislada sectariamente, la política ambiental es agenciada tecnocráticamente, a pesar de los avances de las políticas reguladoras (R) y estructurantes (E). Los organismos oficiales de medio ambiente no asocian educación con gestión ambiental, restringiéndose a políticas específicas y remediadoras (ex-post), de corto plazo. Como consecuencia, se constata una "crisis de la política ambiental" (VIEIRA y BREDARIOL, 1998).

b) El *proceso contra hegemónico* se desencadena especialmente a mediados de la década de 1980 (VIOLA, 1987) con el surgimiento del ambientalismo complejo multisectorial (VIOLA y BOEIRA, 1990; LEIS, 1999; BOEIRA, 1998) en el país: se observa en este caso una tendencia y un potencial de articulación (complementar) de la gestión a la política ambiental y al planeamiento, con aumento de la capacidad de realización de proyectos de ecodesarrollo, Agendas 21 Locales, Áreas de protección Ambiental (APAs), Desarrollo Local Integrado y Sustentable (DLIS; FRANCO, 2001) y Gestión de Cuencas

Hidrográficas, notadamente en los ámbitos local municipal y micro regional. El proceso contra hegemónico, tal vez más que el hegemónico, está sujeto a crisis, caos, reflujos y resurgimientos. Se trata de un fenómeno mundial denominado glocalización (2003; BECK, 1999) y en el país esta subyacente a la llamada crisis del modelo *estatocéntrico* y al surgimiento del modelo *sociocéntrico* de administración pública (KEINERT, 2000; CUNNIL GRAU, 1998), según será visto más adelante.

A partir de esta introducción el ensayo contiene tres tópicos además de las consideraciones finales: a) *Modelos de Administración Pública y Ambientalismo Complejo Multisectorial*. Se realiza aquí la presentación de algunos conceptos como el del modelo estatocéntrico y el del modelo sociocéntrico de administración pública, además de retomarse el concepto de ambientalismo complejo-multisectorial propuesto conjuntamente con Eduardo Viola en 1990, con el objetivo de esclarecer mejor la hipótesis de dos procesos históricos (hegemónico y contra hegemónico) presentada en esta introducción; b) *Gobiernos Fernando Henrique Cardoso y Reforma Gerencial*. En este tópico se realiza una evaluación crítica de las políticas ambientales de los gobiernos de Fernando H. Cardoso y un breve abordaje de la reforma gerencial iniciada en 1995 por el ministro Bresser Pereira; c) *Entre el Rural y el Urbano: el Desafío Organizacional*. En este último tópico se presenta críticamente la problemática rural urbana, enfatizándose la temática de saneamiento básico y la convergencia de los movimientos por las reformas urbana y agraria. Se concluye en que hay un resurgimiento del ambientalismo complejo multisectorial, a partir del cual es plausible esbozar una estrategia auto-eco-re-organizadora.

2. MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AMBIENTALISMO COMPLEJO MULTISECTORIAL

El entendimiento de lo que sea administración pública ha sido bastante alterado en Brasil desde la década de 1970. Según Keitner, al revisar la literatura especializada el paradigma del *público como estatal* y el paradigma del *público visto como interés público*, han sido confrontados. El primero se identifica con la "ciencia normal" (Kuhn), que siguió la administración pública de 1930 a 1979. El segundo es el que surge a partir de la década de 1990 después de la crisis paradigmática ocurrida en los años 80. Las características centrales del primero son: a) un enfoque central en el aparato del Estado, siendo éste considerado el principal sujeto; b) un estilo gerencial burocrático; c) una visión dirigida a la operación del aparato estatal. O sea que el Estado es el actor central para el desarrollo mediante la consolidación de la administración burocrática, predominando una visión administrativa enfocada en la mejoría del cuerpo funcional del aparato estatal por medio de la profesionalización. Entretanto, en la década del 70 surge y se agudiza en los

años 80 una fragmentación de temáticas, indicando la búsqueda de un nuevo consenso paradigmático. En los años 90 éste comienza a ser conformado en la discusión sobre el proceso de descentralización, sobre la gobernabilidad, el enfoque en el usuario, en la cuestión de la universalización de las políticas, en la incorporación de nuevos actores y experiencias innovadoras, en la cuestión de la participación, de la ciudadanía y en la discusión sobre el tamaño del estado. El modelo *sociocéntrico* va poco a poco ampliando la noción de lo que sea público y tiende a sobrepasar al modelo *estatacéntrico*. La óptica estatocéntrica marcó el apogeo de la tecnoburocracia, en cuanto la óptica surgente pasa a incorporar la dimensión política y el debate sobre el desarrollo de la capacidad gerencial, en la cual el público no-estatal es valorizado y la ampliación de su espacio resulta de la acción de inúmeros factores. La reforma del Estado pos constitución de 1988 incluye, además del tema de la privatización, el tema de la colaboración conjunta con el sector privado, o la democratización con gestión participativa, el papel de los movimientos sociales y del tercer sector. Para Keinert (cuya investigación fue orientada por Bresser Pereira), la reforma del Estado toma un carácter pluralista: el evolucionismo aumentativo adquiere contornos intersectoriales integradores; la política substituye a la neutralidad técnica; la política de descentralización busca un *locus* adecuado en la efectividad del federalismo y nuevos mecanismos de control social y de capacidad gerencial necesariamente deben ser desarrollados (KEINERT, 2000).

Entretanto, lo que la autora llama modelo *sociocéntrico* se confunde con un proceso de globalización económica financiera, que limita la gobernabilidad del estado nación a la aplicación de técnicas gerenciales y a la política macroeconómica, siendo forzado a abandonar proyectos nacionales autónomos o a condicionarlos al éxito de la política macroeconómica - especialmente en los países con gran desigualdad social, fuerte concentración de renta, bajos índices de escolaridad (capital humano) y de capacidad asociativa (capital social; FRANCO, 2001).

En los primeros dos años de la década de 1990 Brasil se abre abruptamente a la competencia económica transaccional en cuanto toma medidas de impacto en el área ambiental, objetivando fundamentalmente conquistar la credibilidad de los inversionistas externos. El posicionamiento retóricamente avanzado del gobierno brasileño en Río-92, opuesto al de 1972 en Estocolmo fue influenciado por cuatro factores: a) crisis simbólica del modelo desarrollista (economicista y predatorio); b) sensibilización del gobierno con relación a los problemas ambientales, en razón de la soberanía sobre 2/3 de la mayor floresta pluvial del mundo, sobre la cual la comunidad internacional exigía una reevaluación; c) existencia de una matriz energética brasileña basada en recursos naturales renovables (hidroeléctrica y biomasa) en un contexto en que casi la totalidad de los países es dependiente de combustibles fósiles o de energía nuclear; d) presión por un compromiso global ya que Brasil era el anfitrión de la Conferencia (adaptado de VIOLA, 2002).

Lo que Keinert intitula modelo sociocéntrico también se confunde con el proceso de ampliación del ambientalismo complejo multisectorial, que surge a mediados de la década de 1980 y que se constituye como movimiento histórico civilizador (antroposocial), más que un simple movimiento social, por difundirse entre diversos sectores de la sociedad, trascendiendo clases sociales, envolviendo una reorientación valorativa de largo alcance de toda la especie humana con relación a las demás especies y al espacio habitable. La economía humana es entonces concebida como un capítulo de la ecología. Sintéticamente, podemos considerar dos grandes etapas en la trayectoria del movimiento ambiental brasileño: la inicial (de la lucha anticolonialista hasta mediados de la década de 1980), de denuncia y concienciación, y la etapa actual, compleja y multisectorial, con surgimiento crítico (no-lineal) de una *visión de mundo* naturalista en proceso de politización civilizadora (de largo plazo) en que parte del movimiento se institucionaliza, como respuesta al desafío del llamado desarrollo sustentable (VIOLA, 1987; CIMA, 1991). Esta etapa también puede ser considerada ecopolítica y dirigida a proyectos de *ecodesarrollo* (VIEIRA y BOEIRA, 2004; VIEIRA et al, 1998; BOEIRA, 2002b). La referencia al término "complejo multisectorial" (VIOLA y BOEIRA, 1990) remite a la teoría y al paradigma de la complejidad (Morin, 1998; Morin y Moigne, 2000), a una noción antroposocial de desarrollo, contraria al reduccionismo economicista y favorable a una "economía ecológica" (ALIER y JUSMET, 2001). *El concepto de ambientalismo complejo multisectorial engloba y supera conceptos tales como conservacionismo, preservacionismo, ecologismo realista, ecofundamentalismo, ecocapitalismo o ecosocialismo* (VIOLA, 1987), por posibilitar la percepción de interacciones ideológicas que estos bloquean. Los diversos sectores del ambientalismo - esto es, fracciones minoritarias de las ONGs, de los empresarios, de los científicos, de las agencias oficiales de medio ambiente y de otros sectores - , entretanto, no disponen sino de modo potencial y emergente, de una conciencia sistémica compleja - y a partir de ahí la importancia heurística del concepto propuesto.

Los dos años anteriores a 1992 de preparación de la mayor conferencia mundial de la historia y la propia Río-92 propician un extraordinario flujo de sinergia entre los diversos sectores del ambientalismo. Merece destaque la creación del Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para Medio Ambiente y Desarrollo (FBOMS), del cual participan especialmente el sector ambientalista *stricto sensu* (de las ONGs autodenominadas ambientalistas) y el socioambientalismo (de los sindicatos y movimientos sociales que se adhieren a la defensa de la ecología), además de los ambientalistas religiosos y de educadores, periodistas y artistas. Esta fracción del ambientalismo multisectorial (FBOMS) fortaleció la interacción y la comunicación con la sociedad brasileña (produciendo extensos informes y propuestas de políticas públicas) y organizó conjuntamente el Foro Internacional de ONGs y el Foro Global (que reunió 12.000 representantes de 5600 ONGs de 165

países en Río de Janeiro simultáneamente a Río-92). Hubo un avance del pensamiento político simbólico y de la conciencia pública (a pesar de los obstáculos a la difusión de la Agenda 21), pero también un fracaso político económico gerencial en Río-92. Después del fin del evento ocurrió un proceso de "desorientación" del ambientalismo debido a la súbita pérdida de referencia simbólica y organizativa (Río-92), algo que se acentuó con el cambio brusco de temática dominante de la prensa para el proceso de *impeachment* del entonces presidente Collor (VIOLA y LEIS, 1995; RAMOS, 1995).

El reflujo pos Río-92 se revierte a partir de mediados de los años 90 concomitante al avance institucional de Internet y de la telefonía celular, que permiten un conjunto de iniciativas relevantes, especialmente en un país de dimensiones continentales como Brasil, al bajar los costes de la auto organización y de las interacciones entre las organizaciones. Entretanto, los dilemas de la gran prensa en asimilar y difundir las cuestiones y propuestas de la Agenda 21 han sido notables. El aumento de la competencia ha estimulado una búsqueda frenética de noticias de impacto "calientes", en cuanto que los temas socio ambientales son considerados "pesados" y "fríos" (TRIGUEIRO, 2003; BOEIRA, 1999). El interés *económico-financiero* ha filtrado las materias que tratan del medio ambiente, enfatizando el marketing ecológico en detrimento de una visión de conjunto del ideario ambientalista. La diseminación de Internet en ese cuadro tiene un potencial de *articulación transectorial* entre los diversos sectores del ambientalismo (BOEIRA, 1998).

Las oscilaciones de la política ambiental en el Brasil de los años 90 son frecuentemente relacionadas a la composición de fuerzas en el interior del ambientalismo multisectorial y a la relación de éste con el conjunto de la sociedad brasileña. El tratamiento dado al Amazonas es un indicador de que el modelo de *desarrollo economicista predatorio* no fue superado durante la década. Algunos números de la deforestación son ilustrativos: en 1988 la superficie deforestada fue de aproximadamente 28 mil Km² (0,82%). En el período de 1989 a 1994 hubo una caída substancial para cerca de 14 mil Km². En este período el país es crecientemente más observado por la prensa internacional, inclusive debido a denuncias de los propios ambientalistas brasileños - con destaque para Chico Mendes. Collor con el ministro Lutzenberguer consigue reducir la deforestación del Amazonas a la mitad. En 1995 las quemadas destruyen 27 mil Km², correspondiendo en gran medida a la primera etapa del Plan Real. En 1996 y 1997 hay nueva caída de la deforestación con el promedio anual de 14 mil Km². Entre 1998 y 2000 hay un nuevo aumento: en 1998 son 16.480 Km², en 1999 son 16.831 y en 2000 son 21.740 Km² (0,62%) (Viola, 2002). La Floresta Amazónica sufrió un aumento promedio anual de deforestación en el orden del 57% después de Río-92 (Camargo et al, 2002, p. 26). Esto significa que hay una relación casi inmediata entre el crecimiento de la economía nacional (PNB; PIB) y el aumento de deforestación del Amazonas.

3. GOBIERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y REFORMA GERENCIAL

Durante la primer gestión de Fernando H. Cardoso (1995 -1998) se observa un intento de "reconstrucción de la gobernabilidad" con una apertura más selectiva de la economía nacional a la globalización. Entretanto, debido al "predominio de una concepción economicista de la agenda pública las cuestiones ambientales quedan en un plano bastante secundario y los vectores de gobernabilidad ambiental provienen de los actores transnacionales y nacionales más transnacionalizados" (VIOLA, 2000).

La llamada *reforma gerencial* de la administración pública comenzó en 1995. Bresser Pereira (1998, p. 18) sostiene que es *gerencial* porque busca inspiración en la administración de las empresas privadas y porque objetiva dar al administrador público profesional posibilidades efectivas de administrar con eficiencia las agencias públicas. Es *democrática* porque, según él, presupone la existencia de un régimen democrático, dejando claro el carácter específico, político, de la administración pública y, principalmente, porque en ella los mecanismos de control, de carácter democrático, son esenciales para que pueda haber delegación de autoridad y control a posteriori de los resultados. Es *socio-democrática* porque afirma el papel del Estado de garantizar los derechos sociales y le proporciona los instrumentos gerenciales para hacerlo, de forma no apenas más democrática, pero también más eficiente de lo que lo haría el sector privado. Es *socio liberal* porque cree en el mercado como un óptimo distribuidor de recursos; porque utiliza la estrategia de la "competición administrada en casi mercados" para controlar las actividades sociales financiadas por el Estado, por intermedio de entidades descentralizadas: las organizaciones públicas no-estatales; y porque aunque reafirmando el deber del Estado de proteger a los más débiles no es paternalista.

Desde el Plan Real hubo en Brasil un intenso debate sobre planeamiento y reforma administrativa, pero la cantidad de documentos producidos no se reflejó en cambios significativos en el área socio ambiental. La mayor parte de los análisis críticos de la academia referidos a la administración gerencial no han enfatizado la *ausencia de las cuestiones socio ambientales como núcleo de un cambio estratégico*, optando en vez de eso por el enfoque sobre las incoherencias internas de las propuestas oficiales. La cultura del emprendedorismo del new public management, que sirvió como base para la reforma gerencial brasileña, fue criticada por los analistas como distante de un espíritu público democrático y asociada a la razón instrumental predominante en las escuelas de administración de empresas (PAES de PAULA, 2001; MENDES y TEIXEIRA, 2000; GUIMARÃES, 2000; MENDES, 2001; FERNÁNDEZ, 2001; PECI y CAVALCANTI, 2001).¹

No primeiro governo FHC, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é entregue a um economista sem qualquer experiência em política ambiental -

Gustavo Krause (PFL). No segundo governo FHC (1999-2002), o MMA é ocupado pelo deputado Sarney Filho (na época filiado ao PFL e atualmente ao PV). No box a seguir apresenta-se um resumo das metas de Sarney Filho ao tomar posse, em dezembro de 1998.

Tabla 1: Política Ambiental del Ministro Sarney Filho

"1. Promover la descentralización de la gestión ambiental mediante la revisión y repartición de las competencias de las distintas esferas de gobierno, tomando en cuenta el principio federativo y el fortalecimiento institucional del SISNAMA (Sistema nacional del medio Ambiente); 2. Subordinar los instrumentos de gestión previstos en la legislación ambiental, como el monitoreo y el licenciamiento, a las metas de calidad a través de precisos indicadores de contraste del desempeño de la administración ambiental, notadamente con relación al control de la contaminación de los centros urbanos y de la deforestación y quemadas de nuestras selvas y forestas; 3. Ampliar las áreas protegidas mediante la creación de nuevas unidades de conservación de uso directo e indirecto, bien como la implementación de infraestructura destinada a eliminar la sub utilización científica, educativa y turística de los parques y reservas existentes en el país; 4. Expandir la base forestal productiva, combinando las acciones de reforestación y recuperación de áreas degradadas, objetivando alimentar la oferta sustentable de madera, regenerar ecosistemas afectados por la acción antrópica y contribuir en detener el avance global de gas carbónico; 5. Consolidar el proceso de reorientación de las inversiones en al Amazonas Legal, objetivando el control de las quemadas y de la expansión desordenada de la frontera agropecuaria, bien como establecer mecanismos de reversión en el persistente proceso de deforestación de los remanecientes forestales de la Selva Atlántica; 6. Optimizar el proceso de creación e instalación de comités de cuencas hidrográficas de los ríos federales, con el objetivo de implantar los principales mecanismos de gestión de las aguas previstos en la Ley nacional de Recursos Hídricos (...)" (Discurso de asunción de Sarney Filho. In: BRITO y CÂMARA, 1999).

Se observa que la Agenda 21 no es siquiera mencionada - aunque más tarde haya sido motivo de investigación y debates incentivados por el MMA; en lo que se refiere a los centros urbanos el ministro se limita a tratar del control de la contaminación. El concepto de *sustentabilidad* no aparece en su agenda sino por la idea de "oferta sustentable de madera". La relación con los demás ministerios (transversabilidad) y la relación con los movimientos sociales y las ONGs ambientalistas también no forman parte del discurso de asunción. El proceso de descentralización administrativa avanza más lentamente.

La percepción crítica del sector ambientalista estatal es evidenciada en la evaluación de dos técnicos del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) que indican errores decurrentes de la acción gubernamental: a) insuficiencia de personal en los organismos ambientales; b) insuficiencia de recursos financieros; c) influencia de intereses políticos contrarios a las decisiones técnicas y normas legales de protección ambiental (oligarquías regionales, intereses de latifundistas, de comerciantes y de multinacionales). Afirman también que en su gran mayoría las Unidades de Conservación no tienen sus áreas desapropiadas y regularizadas. Son creadas "solamente en la teoría" sin que se asegure dinero de administración, estructura física, sede, centro de visitantes, sanitarios, porterías, vehículos, equipamientos

y personal para la administración y fiscalización (BRITO y CÂMARA, 1999, p. 125 - 126). Como consecuencia, en el año 2000 los empleados del IBAMA realizan una huelga denunciando la "situación calamitosa y de desmonte administrativo y técnico" del instituto, que a lo largo de la década de 1990 sufrió "drástica reducción en su cuadro funcional debido a la no-ocupación de cargos vacantes por motivos de jubilación, fallecimientos, transferencias, despidos, etc." (BERNA, 2000).

De hecho, las políticas públicas de Fernando H. Cardoso fueron muy limitadas cuanto a la sustentabilidad ambiental, favoreciendo a grupos económicos regionales y locales bajo el molde de la tecnoburocracia, aunque haya habido concomitantemente un proceso de descentralización administrativa. Eduardo Viola (2000) observa que el programa *Brasil en Acción* (lanzado en 1996) no tuvo compromiso con la sustentabilidad. Lo mismo dice Paul Little (2003) del programa *Avanza Brasil* (lanzado en 1999) y del Plan Plurianual 2000 - 2003, con base en diversas investigaciones de campo. El área ambiental del gobierno de Fernando H. Cardoso se caracterizó, según enfatiza Viola (2000), por la fragmentación e incompetencia gerencial, además del distanciamiento con relación a los centros de decisión económica, en los cuales se definen las políticas de desarrollo. De ese modo, tanto en el debate sobre las propuestas de reforma tributaria como sobre la política energética, la política agrícola, la política de los recursos hídricos y de la Amazonas encuentran en el IBAMA un déficit de liderazgo y de capacidad gerencial.²

Esta evaluación, además, puede ser ampliada a todos los gobiernos anteriores básicamente porque desde que fueron constituidos los organismos públicos del medio ambiente en Brasil han sido organizados dentro de una estructura de poder que los aísla burocráticamente de los demás organismos (salud, transportes, agricultura, etc.). Como consecuencia, genérica las políticas ambientales han sido pautadas por ideas de *comando & control*, objetivando la reglamentación de actividades de impacto ambiental negativo. Con la incorporación de presupuestos ecológicos al proceso productivo y administrativo de sectores del mercado y con la concomitante crisis del Estado frente a la proliferación de exigencias socio ambientales (derechos difusos), la política del tipo *comando & control* viene siendo cuestionada. Surgen en el debate dos otras formas: la política de *auto reglamentación* del mercado y la de los *llamados instrumentos económicos*. Ambas tienen sus defensores en el mercado, en la sociedad civil organizada y en sectores del propio gobierno, en gran medida con base en la crítica a la ineficiencia administrativa y al alto coste de la política de *comando & control*.

Como ninguna de las políticas mencionadas es auto suficiente, ha predominado en el debate la búsqueda de una complemento entre las tres formas ya conocidas. Las políticas de unión entre Estado y Mercado, entre Estado y Tercer Sector o entre Mercado y Tercer Sector enfrentan

obstáculos de varios tipos, entre los cuales se destacan: a) falta de normalización democrática y eficaz de la actuación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); b) falta de personal calificado para generar nuevos arreglos interinstitucionales; c) falta de recursos financieros; d) falta de debate político sobre las prioridades de inversión de los recursos existentes; e) crisis y subdesarrollo del ambientalismo complejo multisectorial, con predominio creciente del sector empresarial sobre los demás.

Brasil posee reconocidamente un gran número de leyes ambientales, aunque limitado por la incompreensión de la mayoría de los legisladores sobre la gravedad y la complejidad de la problemática socio ambiental. Se debe reconocer que durante la década de 1990 hubo un gran avance legislativo en el área con la aprobación de varias leyes sectoriales, como la Ley Nacional de Política de Recursos Hídricos (1997), la de Crímenes Ambientales (1998) y la de Política Nacional de Educación Ambiental (1999).

En 1997, después de cinco años de intentos frustrados de superación de la política ambiental sectorial burocrática y de cumplimiento tímido de los compromisos firmados durante Río-92, el gobierno brasileño crea la Comisión de Políticas de Desarrollo Sustentable y de la Agenda 21 Nacional (CPDS), bajo la coordinación del MMA y con la participación del Ministerio de Presupuesto y Gestión, del Ministerio de las Relaciones Exteriores, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de la Cámara de Políticas Sociales y de organismos de la sociedad civil (como el FBOMS), la Fundación Getúlio Vargas, la Universidad de Brasilia, la Fundación Onda Azul, el Consejo Empresarial Brasileño para el Desarrollo Sustentable y otras entidades. En 2000 la CPDS publica un total de siete volúmenes con diagnósticos y propuestas (1.278 páginas) producto de consulta y debate involucrando a 40.000 personas. Estos documentos, entretanto, no tuvieron ningún efecto práctico sobre la política macroeconómica, permaneciendo casi desconocidos para la mayoría de las personas.

Durante la década de 1990 las políticas ambientales nacionales tuvieron transformaciones positivas, a pesar de incompreensiones y deficiencias tanto del ambientalismo gubernamental como de los demás sectores ambientalistas (LITTLE, 2003). Los dos sectores que más crecieron con relación a su condición anterior a Río-92 fueron el empresarial y el de los científicos. El sector ambientalista del empresariado surge de forma muy contradictoria y las investigaciones sociales al respecto son en general aún incipientes. Varios institutos, fundaciones y asociaciones son construidos por empresas, aparentemente fortaleciendo al llamado Tercer Sector, que se vuelve aun más diversificado y complejo. Los programas socio ambientales de las empresas son tercerizados y/o son incorporados a ellas después de experiencias comunitarias desarrolladas por ONGs, así como balances sociales y marketing socio ambiental pasan a ser considerados como parte integrante de las estrategias de ampliación del mercado. En fin, el panorama que se presenta al

final de la década es de gran complejidad y ciertamente requiere una fuerte inversión en investigación socio ambiental de nivel científico, para que sean superadas las investigaciones con propósitos meramente mercadológicos (BOEIRA, 2002a y 2003; CAMARGO et al, 2002).

El segundo sector del ambientalismo que más crece en los años 90 es el de los científicos. Se trata sin duda de un sector transnacionalizado. Se debe considerar también que además de las cuestiones de ética pública y ética empresarial el desarrollo científico y tecnológico condiciona tanto la percepción como el alcance de las soluciones posibles de ser implementadas por el sector empresarial. El mayor obstáculo del ambientalismo entre los científicos es asociar sin fundir, distinguiendo sin separar las formas de conocimiento científico (Inter y transdisciplinaridad), la reflexión ética, la elaboración de política científica para el ecodesarrollo y la adecuación de la tecnología a la ciudadanía. A los problemas epistemológicos se suman los organizacionales y los conflictos de poder en las universidades (VIEIRA, 1998; MORIN, 1998; MORIN y MOIGNE, 2000; BURSZTYN, 2001).

4. ENTRE LO RURAL Y LO URBANO: EL DESAFÍO AUTO-ECO-RE-ORGANIZACIONAL

En la década de 1990, la apertura de la economía brasileña a la competición transnacional evidencia una crisis tecnológica en el país con la imposición de un nuevo estándar de tecnologías (de comunicación especialmente), comandado en gran parte por corporaciones transnacionales y bajo el declino del poder estructurante de los propios Estados nacionales de países industrializados. Aunque potencialmente menos contaminante (más flexible en el trato con los ecosistemas), la tecnología típica del nuevo estándar también ocasiona desempleo, por lo menos a corto plazo y en las condiciones socioeconómicas brasileñas, exigiendo una fuerte inversión en educación y reciclaje profesional. En Brasil hay, por lo tanto, una *confluencia de dos estándares tecnológicos* - uno que de modo general degrada el medio ambiente y acentúa la concentración urbana (estándar de la 2ª Revolución Industrial) y otro que reestructura el perfil de generar empleos (estándar de la 3ª Revolución) y vuelve compleja la urbanización, incluyendo la continuidad de los problemas que se entrelazan y se acumulan. Este tercer modelo aún está lejos de consolidarse y es el más complejo de la historia. Con él el proceso de urbanización sufre impactos de la dinámica socioeconómica global y las ciudades mayores tienden a volverse metrópolis cosmopolitas en cuanto las ciudades medianas viven dilemas cruciales con relación a su futuro. Las regiones metropolitanas sufren el proceso de desintegraciones sociales o descapitalización social, en los cuales se destaca el surgimiento sistemático de chabolas concomitante a la especulación inmobiliaria; aspectos de rurbanización (lo urbano mezclándose a lo rural,

con o sin preocupación ecológica), de conurbación (convergencia de problemas socio ambientales de dos o más municipios, concentración demográfica, congestión del tránsito) y de desterritorialización (economía y cultura virtuales). En fin, esa descripción es apenas una alusión a una realidad muy diversificada, con múltiples abordajes teórico ideológicos en juego (VEIGA, 2002; SOUZA, 2002; MARICATO, 2001; ACSELRAD, 2001; VILLASANTE, 2002; FRANCO, 2003). Entre otros autores, Franco (2001) destaca el concepto de *glocalización*. Se trata de un fenómeno de cambio social que está ocurriendo en virtud de la conjunción de varios factores interdependientes: nuevo ambiente político mundial, innovación tecnológica, surgente cultura de una sociedad cosmopolita global, nueva morfología de la sociedad red y nuevos procesos democrático participativos ensayados sobretodo en el ámbito local. Este proceso contradictorio mezcla aspectos de la globalización económica con lo que puede ser llamado localización (revolución del lugar; FRANCO, 2003) o *auto-eco-re-organización* (MORIN, 1998; BOEIRA, 1989): la dinámica de la auto organización conciente (política) en el contexto de los ecosistemas, con productividad y capacidad organizadora propias.

Como los problemas de saneamiento básico son típicos del proceso de urbanización acelerada que se ha destacado en Brasil en las últimas décadas del siglo XX, se destaca aquí esta temática específica para evidenciar una situación carente de una estrategia *auto-eco-re-organizadora*. En 1999, entre los 10% más ricos el 80,1% de domicilios tenía saneamiento básico "adecuado", en cuanto que entre los 40% más pobres la proporción era apenas de 32,3% (IBGE, 2001, p. 118). Los datos oficiales indican que el 47,8% de los municipios no tiene servicio de cloaca, el 68,5% de los residuos de las grandes ciudades es tirado en vertederos de residuos y lugares anegadizos (ALVES FILHO, 2002, p. 74). Cuanto a la recolección selectiva, la ONG Cempre (Compromiso Empresarial para el Reciclaje) contabilizó en visitas a los lugares un total de 192 programas municipales siendo implementados (COLLAVITTI, 2003, p. 46).

Desde el punto de vista auto-eco-re-organizador la recolección convencional (no-selectiva) es inadecuada: la casi totalidad de los municipios brasileños tira sus residuos a cielo abierto o en terraplenes "controlados" (no considerados técnicamente "sanitarios"), provocando situaciones de impacto social y de degradación ambiental (contaminación de las capas freáticas por la grasa, de suelos cultivables y contaminación del aire). Los pocos municipios que destinan "correctamente" sus residuos para terraplenes *sanitarios* invierten recursos considerables para *enterrar materia prima*, o sea lo que es considerado técnicamente correcto - inclusive resultando en crecimiento económico medido por el PIB -, es en gran medida también desperdicio en medio de la miseria.

Brasil desperdicia por lo menos 9,5 millones de toneladas de material reciclable y 14 millones de toneladas de alimentos por año (GRIMBERG, 2003).

La separación de residuos reciclables en las organizaciones en general, haciendo viable un sistema de recolección selectivo, permitiría poner nuevamente en el proceso productivo, generando empleos, renta, economía de gastos públicos y reducción de impacto ambiental. Cerca del 30% de las hortalizas son perdidas entre la producción y la distribución (industrialización, almacenaje, transporte) y otras miles de toneladas se pierden por falta de orientación al consumidor sobre cómo manipular con más cuidado las hortalizas, frutas y productos de granjas en los supermercados. La materia orgánica en una sociedad auto eco organizada sería convertida en compuesto y adobo para huertas, parques y jardines.

Cerca del 70% de los municipios brasileños tienen densidades demográficas inferiores a 40 habitantes por km² - en cuanto el parámetro de la OCDE (Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico), para que una localidad sea considerada urbana es de 150 habitantes por km². Por ese criterio, apenas 411 de los 5.507 municipios brasileños existentes en 2000 serían considerados urbanos. Hay, por lo tanto, mucho espacio para reciclar materia orgánica.

La falta de planeamiento de desarrollo urbano es evidente en la historia del país y el mayor ejemplo es la concentración de la población en áreas del litoral y de la Selva Atlántica, en ecosistemas frágiles y diversificados, en áreas de riesgo y de protección ambiental. Esa situación sugiere una estrategia auto-eco-re-organizadora que integre áreas urbanas y rurales, de modo que se establezcan conexiones sustentables entre los recursos naturales rurales e infraestructura y servicios urbanos, lo que presupone evitar concomitantemente tres errores típicos: a) el de extender de modo mimético los estándares de consumo y producción urbano industriales sobre áreas no-urbanizadas; b) el de perpetuar tradiciones predatorias (como las quemadas); c) el de ignorar las peculiaridades, los límites y las potencialidades diversas de los ecosistemas rurales.

Al contrario de la bandera de la reforma agraria, tradicionalmente asociada a movimientos de protesta, la expresión *reforma urbana* fue usada hasta la década de 1980 por gobiernos autoritarios. Entretanto, con la movilización pro Constituyente (1988) se formó el llamado movimiento nacional por la reforma urbana con ideario democrático redistribuidora y universalista, produciendo incentivo de procesos de planeamiento y gestión de las ciudades (SOUZA, 2002, p. 155, 158).

La aprobación del Estatuto de la Ciudad en el 2001 es interpretada aquí como producto del *resurgimiento del ambientalismo complejo multisectorial*, en el cual se integra el movimiento por la reforma urbana durante la década de 1990. La esencia de esa Ley Federal sobre desarrollo urbano puede ser resumida del siguiente modo: trata de establecer normas de orden pública e interés social que reglamentan el uso común de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del

equilibrio ambiental; de garantizar el derecho a *ciudades sustentables*, entendido como derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las presentes y futuras generaciones; de establecer la gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Art. 1º y 2º de la Ley N° 10.257, del 10-07-2001).

Sin embargo, la llamada reforma agraria es tan importante cuanto la reforma urbana e inclusive indispensable a ésta. Eso porque en Brasil el 1% de los propietarios de tierras, cada uno con más de 1.000 hectáreas, posee el 45,1% del área agrícola, en cuanto que el 89,3% de los pequeños propietarios, quienes tienen menos de 100 hectáreas, controla solamente el 20% del área agrícola (CAMARGO et al, 2002, p. 27). Cada puesto de trabajo creado con asentamientos rurales tuvo un coste promedio que cayó de R\$ 7 mil en 1995 a R\$ 3 mil en 1999. No fue inventada "política pública más barata de la cual puedan brotar tantas nuevas oportunidades de producción de renta, además de tanta distribución de activos" (VEIGA, 2002, p. 232). Es aun imprescindible que el movimiento por la reforma agraria también se integre al movimiento ambientalismo complejo multisectorial para evitar lo ocurrido en el estado de Paraná, en que asentamientos para reforma agraria resultaron en la deforestación de la mayor área continua ya identificada de Selva Atlántica desde 1985, con remoción de más de 16 mil hectáreas (CAMARGO et al, 2002, p. 26). La reforma agraria y la reforma urbana son potenciales de auto-eco-re-organización - siempre que las fuerzas complementares superen a las de antagonismo y competencia.

Reglas institucionales urbanas en armonía con sus áreas rurales han sido progresivamente firmadas por medio de Agendas 21 Locales, cuyo ideario es imprescindible para volver efectivo el Estatuto de la Ciudad. En junio de 2003, según el MMA (www.mma.gov.br) había 225 Agendas 21 Locales en el país así distribuidas: nordeste, 89 (39%), sudeste, 71 (32%), sur, 29 (13%), centro oeste (20%), norte 16 (7%). La mayor parte de los municipios brasileños aún no dispone de un organismo oficial de medio ambiente, limitándose a las políticas de los gobiernos estatales y federales (LITTLE, 2003, p. 72), lo que contraría el principio de subsidiaridad, por el cual las acciones de las instancias más próximas (locales) deben ser complementadas por las instancias más distantes (estatales y federales).

5. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de la historia brasileña, ha sido observada una gran distancia entre las políticas ambientales reglamentares (R) por un lado, y las políticas ambientales estructurantes (E) e inductoras (I) por el otro, además de un

conjunto de obstáculos culturais e institucionales para la articulación de políticas E-I. Se destacan tres tipos de obstáculos: a) gestión de áreas intermunicipales. Interestatales e internacionales; b) continuidad de gestión de políticas ambientales E-I a lo largo de diversas gestiones gubernamentales; c) articulación interinstitucional vertical (entre las instancias municipales, estatales y nacionales) y *horizontal* (entre estas instancias y los actores de la sociedad civil y del empresariado). Los obstáculos gerenciales fundamentales son, por lo tanto, de tres tipos de escala: espacial, temporal e interinstitucional.

Las políticas inductoras y estructurantes cuanto menos subordinadas a la búsqueda de resultados superficiales a corto plazo y cuanto más se vuelvan a las articulaciones Inter y transectoriales (como ocurre en la construcción de Agendas 21 Locales), más desestabilizan intereses de grupos dominantes. Hay, por lo tanto, un conflicto entre un proceso auto-eco-desorganizador (dominante) y un proceso auto-eco-re-organizador (subordinado), que a su vez puede ser legítimamente concebido como parte de un proceso contra hegemónico caracterizado por el ambientalismo complejo multisectorial, por la estrategia sistémica y auto-eco-re-organizadora.

Tal estrategia presupone una convergencia entre: a) políticas ambientales R, E, I; b) reformas agraria y urbana; c) aplicación del Estatuto de la Ciudad, construcción e implementación democrática de las Agendas 21 Locales. Las experiencias de gestión participativa de APAs, agentes articuladores de DLIS, Comités de Gestión de Cuencas Hidrográficas, Foros Residuos & Ciudadanía son, entre otros, elementos estratégicos del resurgimiento del ambientalismo complejo multisectorial desde la segunda mitad de la década de 1990.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 237p.
- ALIER, J.M.; JUSMET, J. **Economia ecológica y política ambiental**. 2a ed. corregida e aumentada. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. 499p.
- ALVES FILHO, F. País sujo. Matéria especial da **Revista Istoé**, n. 1696, 03 de abril de 2002.
- BECK, U. O que é globalização? São Paulo: Paz e Terra, 1999. 282p.
- BERNA, V. Servidor se mobiliza contra caos no IBAMA. Niterói. **Jornal do Meio Ambiente**, p. 06, maio de 2000.
- BOEIRA, S. L. **Atrás da cortina de fumaça: tabaco, tabagismo e meio ambiente: estratégias da indústria e dilemas da crítica**. Itajaí: Editora UNIVALI, 2002a.
- _____. Crise civilizatória & ambientalismo transectorial. Florianópolis, UFSC, **Revista de Ciências Humanas**, v. 16, n. 23, p. 71-102, abril de 1998.
- _____. **Ecologia política & juventude universitária** (algumas considerações sobre o modo de vida, com ênfase nas relações entre poder e saúde). Dissertação de mestrado em sociologia política. Florianópolis, CHH/UFSC, 1989. 193p.
- BOEIRA, S. L. Ecologia política: Guerreiro Ramos e Fritjof Capra. Campinas: Nepam-Unicamp, **Revista Ambiente & Sociedade**, ano V, n. 10, pp. 85-105, 1o semestre de 2002b.
- BOEIRA, S. L. Mídia e conhecimento: a questão ambiental. Ano 3, n. 3, abril, p. 20-23. Itajaí. **Revista Vozes & Diálogo**, UNIVALI, 1999.

BOEIRA, S. L. Responsabilidade socioambiental das empresas: liberalismo ou terceira via. Artigo apresentado no **II Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Temas Emergentes**. PUC-RS. Porto Alegre, de 09 a 12 de dezembro, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma do estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, Editora 34, Brasília, ENAP, 1998. 365p.

BRITO, F.; CÂMARA, J. **Democratização e gestão ambiental**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BURSZTYN, M. (Org.) **Ciência, ética e sustentabilidade**. São Pau: Cortez; Brasília: UNESC, 2001. 192p.

CAMARGO; CAPOBIANCO; OLIVEIRA. (Orgs.) **Meio ambiente Brasil**. Avanços e obstáculos pós-Rio-92. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CIMA. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Relatório do Brasil para a CNUMAD. Brasília, CIMA, 1991. 204p.

COLAVITTI, F. O que fazer com o lixo. Dossiê da **Revista Galileu**, n. 143, junho de 2003.

CRESPO, S. Uma visão sobre a evolução da consciência ambiental no Brasil nos anos 1990. In: Trigueiro, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21**. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367p.

CUNHA, S.; COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. & GUERRA, A. (Orgs.) **A questão ambiental**. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 248 p.

CUNILL GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade**. Novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan: Basília: ENAP, 1998. 302p.

FERNANDES, A. S. O conceito de capital social e sua aplicação na análise institucional e de políticas públicas. Campinas, **Anais do XXV ENANPAD** (Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 16 a 19 de setembro de 2001 (CD-ROM).

FRANCO, A. de. **A revolução do local**. Globalização, glocalização, localização. Brasília: AED; São Paulo: Editora de Cultura, 2003/2004. 362p.

_____. **Capital social**. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília: Instituto de Política, 2001. 562p.

GRIMBERG, E. A política nacional de resíduos sólidos: a responsabilidade das empresas e a inclusão social. Publicação do Instituto Polis. www.polis.org.br/lixoecidadania/artpn.html - acesso em 08.05.2003.

GUIMARÃES, T. A nova administração pública e a abordagem da competência. Florianópolis, **Anais do XXIV ENANPAD**, setembro de 2000 (CD-ROM).

IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2000**. Rio de Janeiro, IBGE, 2001. 368p.

KEINERT, T. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2000. 212p.

LEIS, H.R. **Modernidade insustentável**. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis: Vozes: Santa Catarina:UFSC, 1999. 261p.

LITTLE, P. (Org.) **Políticas ambientais no Brasil**. Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, IEB, 2003. 462p.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

MENDES, V. L.; TEIXEIRA, F. L. O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública. Florianópolis, **Anais do XXIV ENANPAD**, setembro de 2000 (CD-ROM).

MENDES, V. L. Inovação gerencial na administração pública, cidadania e direitos dos brasileiros. Campinas, **Anais do XXV ENANPAD** (Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 16 a 19 de setembro de 2001 (CD-ROM).

MORIN, E; MOIGNE, J-L. **A inteligência da complexidade**. São Paulo, Peirópolis, 2000. 263p.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. 2a ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998. 344p.

PÁDUA, J.A. Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil. In: Pádua (Org.) **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. 211p.

PAES DE PAULA, A. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. Campinas, **Anais do XXV ENANPAD** (Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 16 a 19 de setembro de 2001 (CD-ROM).

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. A outra face da regulação: o cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. Campinas, **Anais do XXV ENANPAD** (Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 16 a 19 de setembro de 2001 (CD-ROM).

RAMOS, L. F. **Meio ambiente e meios de comunicação**. São Paulo: Annablume, 1995.

REZENDE, F. Por que reformas administrativas falham? São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS), vol. 17, n. 50, outubro de 2002.

RIBEIRO, M. **Ecologizar pensando o ambiente humano**. 2a ed. Belo Horizonte: Rona, 2000. 396p.

SOROS, G. **Globalização**. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 205p.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

TRIGUEIRO, A. Meio ambiente na idade média. In: Trigueiro, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21**. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367p.

VEIGA, J.E. **Cidades imaginárias**. O Brasil é menos urbanos do que se calcula. São Paulo: Autores Associados, 2002. 304p.

VIEIRA, L.; BREDARIOL, C. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998. 171p.

VIEIRA, P.; BOEIRA, S. L. **Ecologia política**. Ensaio de cartografia temática. São Paulo: Corez, 2004. No prelo.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. Novos desafios para a pesquisa ambiental. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997. 500p.

VIEIRA, P.F. Social sciences and environment in Brazil: a state-of-the art report. **Working paper**, n. 24, UNESCO (South-South Co-operation Programme), Paris (France), 1998. 72p.

VIEIRA, P.F., RIBEIRO, M., FRANCO, R. e CORDEIRO, R. (Orgs.) **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil**. A contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre: Pallotti: Florianópolis, APED, 1998. 448p.

VILLASANTE, T. R. **Redes e alternativas**. Estratégias e estilos criativos na complexidade social. Petrópolis: Vozes, 2002. 245p.

VIOLA, E.; BOEIRA, S. A emergência do ambientalismo complexo-multissetorial (particularmente na microrregião de Florianópolis) nos anos 80. In: VVAA. **Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira**. Florianópolis, v.1, p.41-99. IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente, UFSC e IBAMA, Florianópolis, 19 a 23.11.1990.

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

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, n. 50, pp. 25-46, 2002.

_____. O governo FHC e o meio ambiente. **Jornal do Meio Ambiente**. Janeiro. Niterói, 2000.

_____. **O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica**. In: Pádua (Org.) **Ecologia & política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. 211p.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹Rezende sintetiza os objetivos principais da reforma como sendo os de obter *mudança institucional e ajuste fiscal*, e afirma que os atores estratégicos da burocracia estatal tendem a aceitar o segundo, porque lhes dá mais poder (com mais controle sobre meios e procedimentos no interior da burocracia), mas simultaneamente tendem a rejeitar o primeiro, que lhes parece uma ameaça por representar menos controle, novas formas organizacionais e gerenciais, uma nova cultura burocrática, com mais autonomia e mais responsabilidade (REZENDE, 2002, p. 130).

²Viola observa que durante a presidência de FHC a posição relativa do Brasil na América Latina mudou bastante. Até o início da década de 1990, o País era, junto com a Costa Rica, o mais avançado

em termos de política ambiental. No fim da década, México, Chile e Costa Rica são mais responsáveis que o Brasil em termos de política ambiental nacional (VIOLA, 2000).

Versión en Español

¹ Rezende sintetiza los objetivos principales de la reforma como siendo los de obtener cambio institucional y ajuste fiscal y afirma que los actores estratégicos de la burocracia estatal tienden a aceptar al segundo porque les da más poder (con más control sobre medios y procedimientos en el interior de la burocracia), pero simultáneamente tienden a rechazar al primero, que les parece una amenaza por representar menos control, nuevas formas organizaciones y gerenciales, una nueva cultura burocrática, con más autonomía y más responsabilidad (REZENDE, 2002, p. 130).

² Viola observa que durante la presidencia de Fernando H. Cardoso la posición relativa de Brasil en América Latina cambió bastante. Hasta el comienzo de la década de 1990 el país era, junto a Costa Rica, el más avanzado en términos de política ambiental. En el fin de la década México, Chile y Costa Rica son más responsables que Brasil en términos de política ambiental nacional (VIOLA, 2000).