

Revista de
Sociologia
e Política

Revista de Sociologia e Política
ISSN: 0104-4478
EditoriaRSP@ufpr.br
Universidade Federal do Paraná
Brasil

Batista Drummond Câmara, João
GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ECOS DO PASSADO
Revista de Sociologia e Política, vol. 21, núm. 46, junio, 2013, pp. 125-146
Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23827839008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ECOS DO PASSADO

João Batista Drummond Câmara

RESUMO

O presente artigo trata de uma análise da ação governamental para o controle do uso dos recursos naturais no Brasil, desde o descobrimento, em 1500. Teve como objetivo compreender o processo de formulação e execução de políticas ambientais, considerando a evolução de conceitos, regras e instituições do período colonial até os dias atuais, caracterizando as bases históricas, institucionais e legais que moldaram a atual governança ambiental brasileira. A pesquisa foi realizada consultando referências bibliográficas e documentos governamentais com dados e informações diversos. Pode-se observar que ao longo da história do País, a ação governamental concentrou-se nas ações de comando e controle, com regras e instituições específicas para determinados recursos naturais, com pouca ou nenhuma integração com outras políticas ou processos gerenciais de uso de recursos naturais, situação que mudou significativamente após a instituição da Lei nº 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, quando houve correspondência da evolução da gestão ambiental no Brasil com os conceitos, princípios, diretrizes e critérios de governança ambiental e seus resultados. Apesar dos avanços em direção aos critérios de reforma e modernização do Estado como descentralização, participação, democratização, capacitação gerencial, eficiência e eficácia, a relação da sociedade, do Governo e do setor privado com a natureza ainda reflete uma visão colonial utilitarista, imediatista e de uso insustentável dos recursos naturais, aliada a problemas de execução das normas e regras, causando degradação ambiental e comprometendo o desenvolvimento sustentável. Indicam a necessidade de se avaliar mais criticamente os alcances da Política Nacional do Meio Ambiente em função da contínua perda dos recursos e serviços ambientais e o elevado padrão de consumo da sociedade em bases não sustentáveis, requerendo mudanças de atitude do cidadão em relação ao uso e proteção dos recursos e serviços ambientais. Os resultados alcançados contribuem para a discussão da relação histórica de uso e ocupação do território nacional e suas consequências para a sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: governança, governança ambiental, governabilidade, gestão ambiental, política ambiental, desenvolvimento sustentável, teoria da ação coletiva.

I. INTRODUÇÃO.

Para identificar e descrever a governança ambiental no Brasil é preciso considerar o contexto histórico da formulação e execução de políticas de uso e controle dos recursos naturais, até a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente. Este estudo faz uma reflexão da situação atual da gestão ambiental e seus reflexos no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, buscando responder à seguinte pergunta: quais os fatores que influenciam na governança ambiental no Brasil e como eles relacionam entre si? Para respondê-la, foram considerados os marcos históricos mais significativos, além dos atos normativos, gerenciais e políticos. Também fizeram parte dessa análise as fases da história e suas contribuições para a evolução conceitual e gerencial da gestão ambiental, em relação aos aspectos do uso dos recursos naturais, desde o Descobrimento do Brasil até 2011.

Adotou-se como conceito de governança ambiental, neste estudo, o “arcabouço institucional de regras,

instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico” (CAVALCANTE, 2004). A construção da política ambiental brasileira encontra-se no mesmo patamar das demais políticas públicas, que são moldadas, muitas vezes, sobre alicerces político-institucionais construídos na história política do Brasil, com forte viés no papel controlador do Estado, que consubstancia as bases da governabilidade e da governança.

O processo de formulação e execução das políticas públicas no Brasil mudou continuamente desde o período do descobrimento, cujo modelo autoritário e burocrático foi aos poucos sendo substituído por processos mais democráticos e participativos, induzidos pelas mudanças verificadas no contexto das políticas internacionais. Essas mudanças foram influenciadas pelos problemas econômicos, sociais e ambientais resultantes de modelo de desenvolvimento baseado na teoria econômica neoclássica, de uso

imediatista, visando ao lucro, e descompromissado com as causas ambientais. A adoção desse modelo e o crescimento dos problemas por ele gerados têm resultado no surgimento de vários movimentos sociais que pressionaram - mais notadamente a partir dos anos de 1960 - e ainda pressionam as estruturas de poder centralizadas e autoritárias, induzindo transformações na ordem jurídico-institucional e política nos países e nas suas inter-relações. Assim, forçaram-se mudanças na estrutura e no papel do Estado e da economia mundial.

Dessa forma, a evolução da política ambiental brasileira é um reflexo da evolução das políticas públicas no contexto internacional, da adoção dos princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos. Tais mudanças se dão, principalmente, a partir da percepção da falência dos atuais modelos de desenvolvimento e suas influências negativas na sociedade, na economia e no meio ambiente, resultando em transformações de paradigmas de políticas e de instituições públicas, sociais e privadas e suas inter-relações no uso dos recursos ambientais, na apropriação dos territórios e nos modelos de gestão adotados.

Desde o período colonial, o uso dos recursos naturais vem sendo realizado por meio de normas e instituições que reforçam o papel do Estado como mandatário. Ele baseia-se fortemente nos sistemas de definição de titularidade jurídica de propriedade do Estado e de concessão de uso, com adoção de instrumentos econômicos como taxas, impostos e cobranças aliadas à fiscalização e aplicação de penalidades mediante infrações das regras instituídas, caracterizando sistemas de comando e de controle. Tal condição pressupõe capacidade gerencial nos sistemas operacionais, conhecimento das dinâmicas ambientais, efetividade no comando e no controle e respeito às normas e instituições, por parte da sociedade, e, muitas vezes, por parte do próprio Estado, enquanto usuário direto de recursos naturais.

Historicamente, pode-se observar que, desde o Descobrimento e o estabelecimento dos primeiros colonizadores portugueses, a natureza é objeto de exploração para fins econômicos, a exemplo do comércio internacional do pau-brasil, usado como madeira ou para a extração de seus pigmentos como corante. Desde aquela fase aos dias atuais, ocorrem formas distintas e fases de exploração dos recursos naturais, que propiciam as bases para a legislação ambiental brasileira e sua aplicação na gestão ambiental.

A institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil tem buscado incorporar princípios

da democratização das políticas públicas e da participação social no processo de tomada de decisão e na ação descentralizada do Estado. Para isso, busca-se agir dentro dos princípios constitucionais e do arcabouço legal que rege a ação das instituições brasileiras, que seguem a tendência mundial de reestruturação do papel do Estado nas políticas públicas e suas consequências nos modelos de desenvolvimento de cada país. Consolidar a descentralização e constituir processos decisórios diversos - como conselhos e comitês para a gestão ambiental em diversos temas (como pesca, florestas, unidades de conservação, bacias hidrográficas, entre outros) - é uma atitude que aponta para a democratização do processo decisório na formulação de políticas públicas no Brasil.

As transformações mais marcantes no contexto da política ambiental são tratadas neste estudo, que busca compreender a aplicabilidade dos conceitos oriundos da teoria social e da teoria institucional, levando em conta seus reflexos nas transformações da sociedade brasileira e da sua relação com os recursos naturais. De modo geral, o conceito de governança é tratado na literatura como algo associado à capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas efetivas. A governança atua fortemente nos temas ambientais mais destacados no contexto nacional e internacional (tais como aquecimento global, buraco na camada de ozônio, perda da biodiversidade, escassez de água, comércio internacional e meio ambiente, padrões de consumo, mudanças tecnológicas e estratégias empresariais na busca do desenvolvimento sustentável), resultando em modelos de articulação institucional que propiciam a gestão ambiental do desenvolvimento.

II. EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL – DE 1500 A 1930 DO SÉCULO XX.

A intervenção do Estado no uso dos recursos naturais no Brasil teve início imediatamente após o Descobrimento e consolidou-se no período colonial, com o controle do acesso às terras pelo sistema de Sesmarias realizado pela Corte Portuguesa. Naquele período, foram instituídas, nas terras públicas, políticas de controle do uso da água subterrânea para fins de abastecimento humano e a exploração de recursos minerais e de madeiras, principalmente o pau-brasil. Quando a conquista do território brasileiro se efetivou, a partir de 1530, o Estado português decidiu utilizar (com algumas adaptações) o sistema sesmarial no “além-mar”, sendo o sistema de capitânias o escolhido por D. João III para ser aplicado na colônia. Era uma forma de promover a ocupação da terra sem onerar a Coroa, uma vez que todos os gastos ficavam a cargo do donatário (DINIZ, 2005). A Sesmaria era uma

subdivisão da Capitania e tinha o objetivo de que as terras fossem aproveitadas. O primeiro a ter liberdade de distribuir terras no Brasil foi Martim Afonso de Souza, ainda em 1532, cuja carta-patente pode ser considerada como o primeiro documento oficial de distribuição de terras no Brasil (DINIZ, 2005).

Esse sistema sesmarial de terras perdurou no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução nº 76, atribuída a José Bonifácio de Andrade e Silva, instituiu o alvará, instrumento de titulação de terras. Posteriormente, a Lei nº 601/1850 regulamentou o alvará e o regime de terras, que permaneceu o direito privado por ocupação primária (usucapião), principalmente no interior do País (GDF, 1975). Em 17 de julho de 1822, o Príncipe Regente, aconselhado por José Bonifácio, extinguiu o sistema sesmarial. O novo sistema de ocupação, com cultura efetiva e morada habitual, foi um dos grandes responsáveis pela devastação das florestas (MAGALHÃES, 2002).

Durante o período colonial, os recursos naturais eram considerados de propriedade do Estado, que mantinha restrições legais à sua exploração. Um exemplo é o das políticas de proteção da fauna, já que alguns animais não podiam ser caçados e a pesca era restrita (Ordenações Filipinas, Livro 5º, Título LXXXVIII). O proprietário dos animais era o dono das terras onde eles se encontravam (Ordenações Filipinas, Livro 2º, Título LIX, § 7º, e Título L). Quando não se encontravam em alguma propriedade territorial definida ou não possuíam qualquer marca que indicasse seu dono, eram considerados “cousas achadas ao vento” (Ordenações Filipinas, Livro 3º, Título XCIV apud NÉTO, 1999). Tais princípios legais, associados ao poder de polícia, asseguravam a governabilidade do Estado sobre esses recursos, restringindo a liberdade para explorá-los.

O primeiro dispositivo legal de proteção florestal foi a Ordenação determinada pelo Rei D. Afonso IV, em 12 de março de 1393. Esse dispositivo foi posteriormente compilado no Livro V, Título LVIII, das Ordenações Afonsinas, e proibia o corte deliberado de árvores frutíferas, que ficou classificado como injúria ao rei (WAINER, 1991). As “Ordenações e Leis” do Reino de Portugal, de 1500, espelhavam a preocupação do Governo com as florestas e determinavam, entre outras, “que o corte de árvores frutíferas, em qualquer parte que estiver, pagará a estimação dela ao seu dono em tresdobro. E se o dano que assim fizer nas árvores for valia de quatro mil reis, será açoutado e degradado 4 anos para África. E se for valia de 30 cruzados, e daí para cima, será degradado para sempre para o Brasil” (CARVALHO, 1991).

Daí pode-se observar o rigor na aplicação das penalidades instituídas em Portugal na época – possivelmente em função das economias voltadas para a comercialização de frutas. Destaca-se também a autoridade do Estado português no controle dos recursos naturais, já que colocava como penalidade máxima a condenação de expulsão permanente para o Brasil. As Ordenações Manuelinas (que formavam a compilação legal sobre a legislação florestal no Livro V, Título C) caracterizavam o corte de árvores como crime e foram consideradas uma saudação ao Rei D. Manuel, tendo o início de sua vigência em 1495 e término em 1521 (WAINER, 1991). Felipe II, o Monarca de origem espanhola, chegou ao poder em 1595 e reordenou a legislação, enriquecendo-a com novos princípios que resultaram nas Ordenações Filipinas, em 1603, que prevaleceram em Portugal até 1867 e no Brasil até 1916 (MILARÉ, 2001). Em 1605, foi editado o *Regimento do Pau-Brasil*, por Felipe II, no qual era fixada a exploração em 600 toneladas por ano, com o objetivo apenas de limitar a oferta de madeira no mercado europeu e manter preços elevados. Esse regulamento teve vigência até 1859 (WAINER, 1991).

No entanto, a legislação portuguesa nunca chegou a ser aplicada efetivamente no Brasil. A degradação das florestas brasileiras iniciou-se com a exploração extrativa do pau-brasil, atividade que esgotou, em poucas décadas, as matas costeiras do país (PRADO JÚNIOR, 1998). Desse modo, pode-se inferir que apesar da existência da legislação, o próprio governo não lhe dava atenção, agindo de modo a favorecer o processo de uso e ocupação dos territórios e a assegurar a colonização portuguesa e seus meios de produção, altamente predatórios, tendo em vista os altos rendimentos resultantes da exploração madeireira.

Algumas ações mais voltadas à proteção das florestas foram realizadas pelo Rei Dom João VI, imediatamente após sua vinda para o Brasil, em 1808. Uma delas foi a criação do Jardim Botânico, em 13 de junho daquele ano, no Rio de Janeiro, para a aclimação de plantas tropicais e o cultivo de especiarias vindas da Índia. Em 1809, Dom João VI promulgou uma lei que libertava os escravos delatores de infrações cometidas contra a natureza, demonstrando sua atenção quanto aos temas ligados ao meio ambiente.

O monopólio do corte, plantio e comercialização do pau-brasil (*Caesalpinia echinata* Lam) pelo Estado mostrou-se ineficaz devido ao processo predatório de sua exploração, o que causou sua redução. Em 1826, já se falava da sua escassez, o que induziu o Estado a tomar medidas para sua proteção, tais como a exemplo

da determinação à Junta da Fazenda Pública de Pernambuco de reproduzir árvores da espécie, numa tentativa de evitar a falta da madeira (MAGALHÃES, 2002). O pau-brasil era utilizado largamente pelos índios brasileiros para a confecção de arcos, flechas, pinturas na pele e de roupas. Eles transferiram a técnica da extração do corante do cerne da árvore aos portugueses, que desenvolveram um comércio internacional marcante até o surgimento das anilinas como corantes e a oferta no mercado de outras madeiras. A escassez do pau-brasil, devido ao processo de exploração predatório, levou essa espécie quase à extinção (RESENDE, 2006). O crescimento econômico do Brasil foi ecologicamente incorreto desde a exploração do pau-brasil e assim se manteve durante o desenvolvimento de monoculturas tais como os que embasaram os ciclos da cana-de-açúcar e do café, em processos que devastaram florestas como a Mata Atlântica (SÉGUIN & CARRERA, 1999).

Nas Sesmarias praticava-se o método de corte e queima da floresta para a fertilização do solo e limpeza do terreno, levando à necessidade da expansão das propriedades sempre que os senhores das terras fizessem solicitação à Coroa Portuguesa (PÁDUA, 1987). Portanto, o desenvolvimento de lavouras no Brasil, no Período Colonial, baseou-se fortemente na expansão da fronteira agrícola sobre a vegetação natural, com pouca ou nenhuma preocupação com o uso racional, em longo prazo, das áreas agrícolas já instituídas. Naquela época, pouco valiam as leis que visavam à conservação das florestas, pois parecia não haver conscientização da sua importância. Isso se dava, possivelmente, pela falta de raízes dos colonizadores com o Brasil, o que fazia com que predominasse um caráter utilitarista e predatório das oligarquias rurais latifundiárias que visavam ao lucro de curto prazo.

Assim, as terras eram levadas à degradação e exaustão, sem que houvesse qualquer preocupação em introduzir novas técnicas mais apropriadas para evitar o desgaste do solo, possivelmente devido ao sentimento de abundância inesgotável dos recursos naturais (WAINER, 1991). Nas colônias nas quais os europeus se fixaram foram desenvolvidas instituições políticas com o controle eficaz das elites. Já nas colônias com alta densidade de população, sistemas extrativos de produção e poucos europeus, colocaram o poder nas mãos das elites e construíram um aparato estatal concebido para utilizar a coerção contra a maioria da população (ACEMOGLU, JOHNSON & ROBINSON, 2004).

A partir de 1713, após a verificação da ocorrência de secas associadas ao desmatamento para a expansão da agricultura, o Estado editou vários decretos, buscando controlar tais práticas, especialmente a partir

da grande seca de 1791-1792, estabelecendo severo controle ao desmatamento, que culminaram com a criação da função de juiz de conservação florestal em 1796 (BURSZTYN, 1990, p. 25). Em 1823, José Bonifácio de Andrade e Silva redigiu uma Representação à Assembleia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. No documento que tratava da Escravatura, José Bonifácio fez uma eloquente defesa da necessidade de conservar os recursos naturais do país (PÁDUA, 1987). Em 1830, foi promulgado o Código Criminal, em cujos artigos 178 e 257 eram estabelecidas penas para o corte ilegal de árvores (SWIOKLO, 1990).

Em 1920, o governo federal tratou a questão florestal em uma legislação mais específica e apropriada para a sua gestão. Naquele ano, o então presidente Epitácio Pessoa instituiu uma subcomissão para elaborar um anteprojeto de lei, transformada no Decreto nº 23.793, de 1934, que ficou conhecido como Código Florestal (AHRENS, 2003). Esse código inovou ao impor limites no direito de uso da propriedade privada, por meio da instituição da reserva legal denominada, à época, de Quarta Parte, por ser uma reserva obrigatória de 25% da vegetação nativa de cada propriedade rural. (DEAN, 1996). Mais tarde, em 1965, esse Código foi atualizado e transformado na Lei nº 4.771, vigente até hoje.

Em 1850, teve início uma pressão por parte dos proprietários de terras para acabar com as restrições da conservação das madeiras de interesse da Coroa (ANTUNES, 2000). A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei das Terras, estabeleceu que a aquisição de terras somente pudesse ser feita por compra, ficando proibido o usucapião sobre terras públicas, doravante considerada crime. Desse modo, a terra passou a ser mercadoria, perdendo seu aspecto de privilégio (CARRERA, 1999). Em 1872, o Decreto nº 4.887 deu início à atividade florestal particular do comércio legal de madeiras, assinado pela Princesa Isabel Regente. Naquele ano, passou a funcionar a Companhia Florestal Paranaense, na Província do Paraná, no município de Borda de Campo, montou uma fábrica a vapor para serrar pinho, mas não prosperou devido às dificuldades para o transporte da madeira (PEREIRA, 1950).

Posteriormente, com o Imperador Pedro II e a partir da constatação dos danos causados à cidade do Rio de Janeiro devidos ao desmatamento da Floresta Atlântica nas encostas da Serra do Mar causado pelo para o plantio cafeeiro, foi realizado um projeto de reflorestamento. Tal iniciativa foi considerada uma ação destacada de recuperação ambiental. Os manguezais também foram protegidos de corte, situação tutelar mantida ainda hoje na legislação

florestal, que os define como áreas de preservação permanente (art. 2º do Código Florestal). Em 1821, foi promulgada a legislação sobre o uso da terra, que previa a manutenção de reservas florestais em um sexto das áreas vendidas ou doadas, visando ao suprimento de madeiras e de lenhas (DALTRO, 2002). Esses preceitos foram mantidos nas legislações sucessivas, estando atualmente definidos no Código Florestal como sendo reserva legal instituída 80% na região amazônica e 20% no restante do País.

Antigamente a água subterrânea era controlada pelo Estado por meio de uma autorização central no Primeiro Reinado (1822-1831), na Regência Trina (1831-1840) e no Segundo Reinado (1840-1889), ficando seu uso praticamente sem controle do Estado no período de 1889 (Primeira República) até 1930. A situação foi revertida, com retorno ao controle pelo Estado no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando foi promulgada a Lei do Direito de Água no Brasil (Código das Águas), assim como os códigos de mineração, florestal entre outros (REBOUÇAS, 1976).

No período colonial, com a queda no mercado do açúcar, houve o desenvolvimento da mineração de ouro e diamante. A partir do século XVIII, a população passou a se expandir nas regiões que concentravam a atividade extrativa dessas riquezas em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Além disso, a pecuária passou a avançar pelo interior, consistindo o principal fator de ocupação da Amazônia naquele período. A partir daí passaram a ocorrer rupturas no esquema latifundiário escravista da monocultura e a surgir vários núcleos urbanos formados pelos bandeirantes e pelas atividades de garimpo de ouro e diamantes no Brasil Central e na região amazônica.

Ao final do século XVIII, a Coroa Portuguesa adotou medidas drásticas de controle da atividade minerária, exigindo cotas de tributação e impondo uma cobrança exacerbada de impostos, que ficou conhecida como *derrame*. Essas medidas induziram o surgimento um movimento social contrário a tal política, chamado de *Inconfidência Mineira*. Entre 1808 e 1822 foi adotado um conjunto de medidas no governo de D. João VI, visando recuperar a economia mineral. Entre essas providências, se realizaram mais pesquisas e explorações diversificadas de carvão mineral no Sul, petróleo, ouro e manganês na Bahia, o que culminou na criação de fábricas e companhias minerais. Com a Independência, em 1822, uma nova Constituição introduziu noções de direito de pesquisa e lavra de jazidas minerais.

Outras normas jurídicas para a proteção do meio ambiente foram editadas ainda no período colonial,

objetivando a proteção da saúde humana e, indiretamente, o meio ambiente. Essa fase foi chamada por Benjamin (2000) de *laissez-faire ambiental* e o que importava era alargar as fronteiras produtivas da agricultura, da pecuária ou da mineração. Com a criação, em 1874, da Associação Brasileira de Mineração - que foi transformada nos anos de 1930, em Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) - o controle governamental na atividade minerária foi instituído com mais efetividade (DNPM, 2008). Ao final do século XIX, a mineração brasileira foi suplantada no cenário internacional devido à obsolescência tecnológica do seu processo de produção, o que causou desequilíbrio entre o potencial mineral e a participação no mercado internacional, gerando perdas em relação à produção dos Estados Unidos, Austrália e África do Sul. As atividades garimpeiras e industriais minerais rudimentares foram modificadas para padrões tecnológicos mais efetivos somente a partir dos anos de 1930, com a produção de ferro-gusa e aço em Minas Gerais.

Apesar da fundação da Escola de Minas de Ouro Preto, em 1866, visando modernizar a produção mineral, somente com a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNM), em 1934, o país passou a contar efetivamente com uma instituição voltada para o desenvolvimento de seus recursos minerais e hídricos. A partir dos anos de 1960, a indústria mineral brasileira expandiu-se de maneira significativa, destacando a ação governamental que resultou na implementação do I Plano Mestre Decenal para o Setor de Minerais, com a instituição de um novo Código de Mineração e a criação da Companhia de Recursos Minerais (CPRM apud SENADO FEDERAL, 2000).

Pode-se observar, portanto, que do Descobrimento até os anos de 1930 a governança ambiental pautou-se em normas nacionais emanadas pelo governo central que tinham cunho punitivo, com ações de comando e controle voltadas para assegurar a produtividade e o desenvolvimento econômico, e com pouca atenção ao uso sustentável ou de longo prazo dos recursos naturais. Os investimentos em ciência e tecnologia foram canalizados para a produção, de modo a assegurar competitividade no mercado internacional, aumentando o consumo de recursos naturais e a degradação ambiental. Consequentemente, as instituições fortaleceram as elites no controle do uso e ocupação do solo e na apropriação dos recursos naturais, como uma estratégia de governança baseada no comando e controle, com punições severas ao descumprimento das normas, o que consolidou as oligarquias rurais que dominaram as políticas públicas

até os anos de 1930 do século XX. Do Descobrimento do Brasil em 1500, até meados do século XX, pode-se dizer que muito pouca atenção foi dada à proteção ambiental, com poucas normas de caráter protecionista e leis para assegurar a perpetuação de alguns recursos naturais.

III. DOS ANOS 1930 A 1980 – A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E A GOVERNANÇA AMBIENTAL

Apesar do acesso e uso dos recursos naturais remontarem ao início da colonização, no contexto da gestão pública esse tema ocupou lugar marginal no pensamento nacional, principalmente quanto ao desmatamento (PÁDUA, 2002). A carência de estudos mais aprofundados das práticas de exploração dos recursos naturais, durante o período colonial dificulta a construção de uma retrospectiva mais detalhada da gestão ambiental desse período, denotando, de certa maneira, uma relação utilitarista e imediatista com os recursos naturais, com ações pontuais no controle do seu uso, como deveres fundamentais do Estado e do cidadão.

A economia do Brasil, principalmente a partir dos anos de 1930, tem sido submetida a um processo de desenvolvimento amplamente dominado pela crença desenvolvimentista de que quaisquer custos valem a pena para crescer economicamente (DRUMMOND, 1999). Segundo Neder (2002), a coalizão entre as forças políticas industrialistas, com as classes médias e do operariado urbano induziu à regulação pública sobre os recursos naturais nos anos de 1920 e originou a Revolução de 1930. O modelo de integração (nacional e societária) daí recorrente marcou o início de um período caracterizado pelo controle federal sobre o uso e ocupação do território e de seus recursos naturais, numa lógica de disputa de hegemonia entre as forças políticas e as elites econômicas locais de diferentes estados, e o governo central.

Os dois principais partidos políticos que desde o Império asseguravam a governabilidade eram formados basicamente pelos fazendeiros que impediam quaisquer ações que procurassem impor restrições ao desmatamento nas propriedades e, portanto caracterizavam tais ações como sendo contrárias ao desenvolvimento agrícola e ao poder público dominante (VOLPATO, 1986). O coronelismo dominou essa época e contra ele ninguém ousava exigir o cumprimento da legislação. Essa condição influenciou a governança ambiental nesse período, com as instituições governamentais atuando de acordo com as forças políticas e econômicas dominantes e gerando impunidade aos infratores da legislação ambiental vigente. Esse comportamento dos sistemas produtivos

dominou a ação governamental até os anos de 1970, influenciando nas fragilidades das ações das instituições responsáveis pelo controle no uso dos recursos ambientais (RESENDE, 2006).

A Primeira República, por ter sido marcada pela continuidade das fortes influências do coronelismo (que não recebia influências das antigas oligarquias rurais), não rompeu com as estruturas socioeconômicas do passado colonial o que fez com que a economia permanecesse voltada para o mercado externo e baseada fortemente na monocultura (RESENDE, 2006). A legislação ambiental dos anos de 1930 visou regulamentar a apropriação de cada recurso natural em âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização crescente, com foco voltado para a racionalização do uso e exploração dos recursos naturais (água, flora e fauna) e a regulamentação das atividades extrativas (pesca, mineração), bem como definir áreas de preservação permanente (ALMEIDA *et al.*, 2000).

A legislação florestal sofreu grandes transformações após a década de 1930 e vem passando por transformações de uma legislação estritamente florestal e de cunho econômico para uma ambiental mais pontual. Essas transformações têm se processado por meio da edição de códigos com o intuito de proteção, tendo se diversificado o controle do Estado sobre os recursos naturais. Mas observa-se a manutenção das estruturas oligárquicas que continuam a exercer suas influências e na governança dos temas ambientais. Desse processo resultaram legislações que regulamentaram o uso dos recursos naturais como: o Código das Águas (Decretos nº 24.643/34, nº 24.672/34, nº 13/35 e Decreto-Lei nº 852/38); Código Florestal (Decreto nº 23.793/37); Parques Nacionais (1937); Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Código de Pesca (Decreto-Lei nº 794/38 e Decreto-Lei nº 1.631/39); Código de Minas (Decreto-Lei nº 1.895/40); Código das Águas Minerais (Decreto-Lei nº 7.841/45).

Quanto à fauna, o Decreto nº 24.645/34 pouco inovou quanto à propriedade dos animais, pois manteve a fauna brasileira tutelada pelo Estado. Em nenhuma Constituição brasileira (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC 69 e 1988) os animais são declarados como bens da União (NÉTO, 1999). Com o advento do Código Civil, em 1916, os animais selvagens passaram a ser coisas sem dono e sujeitos à apropriação (Código Civil, art. 593), passando a pertencer ao caçador o animal por ele apreendido (Código Civil, art. 595) (NÉTO, 1999).

Nesse período foram criadas diversas instituições federais, com ação mandatária em todo o território

nacional, sendo que em alguns casos houve replicação de tais instituições em âmbito estadual. São exemplos mais destacados dessas instituições federais: o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE); o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); o Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM); a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea); o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outras.

O início da governança sobre os recursos naturais foi caracterizado por ações de Governo que fomentavam o financiamento e o incentivo à produção, induzindo a conversão de princípios dessas leis em moeda econômica entre elites locais e o governo central. Estabeleceram-se assim, nesse período, relações fortes de poder em uma estrutura centralizada, piramidal-hierárquica com conflitos, interesses e dinâmicas intra e inter-regionais, que se reproduzem ao longo das décadas seguintes (NEDER, 2002). No contexto da gestão dos recursos naturais, a partir dos anos de 1930, houve tendência na regulação independente e não integrada dos seus usos, gerando políticas setorializadas que atendiam a grupos de interesses diversos. Ocorreram, muitas vezes, conflitos de uso dos recursos naturais e disputas políticas com ações isoladas, descoordenadas e dissociadas do senso comum ou da vontade da maioria dos atores sociais.

O Estado brasileiro buscou, nos anos seguintes, exercer seu papel de gestor da conciliação de grupos de interesse, abrindo espaços políticos para a manutenção de velhas oligarquias colonialistas. Entre elas, destacamos: os produtores de açúcar e o extinto Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA); os cafeicultores e o Instituto Brasileiro do Café (IBC); os industriais e produtores rurais da Amazônia com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); os industriais de informática com a Secretaria Especial de Informática (SEI), entre outros. Tais espaços vêm sendo criados e extintos, sucessivamente, em função das composições de interesses políticos (BURSZTYN, 1990, p.131).

Somente nos anos de 1960 e 1970, com a intensificação do processo de industrialização no Brasil, passou a ocorrer maior engajamento da sociedade nos temas ambientais e sociais, notadamente com relação às consequências desastrosas verificadas com a poluição industrial e a contaminação de áreas urbanas próximas, que resultaram em problemas graves de saúde das populações afetadas. A visão segmentada da questão ambiental no Brasil, consubstanciada por

uma legislação fragmentada e individualizada por tipo ou natureza do recurso natural ou de seu uso, foi modificada a partir dos anos de 1970, principalmente após a I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo. Na ocasião, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e a elaborada a regulamentação de temas ambientais integrados como recursos hídricos, fauna, flora e poluição (ALMEIDA *et al.*, 2000). Nesse período, vários acordos internacionais multilaterais foram estabelecidos. Ressaltamos: a Convenção sobre Lançamento de Dejetos por Navios (1972); a Convenção sobre Espécies da Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção (1972); o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e a Convenção Europeia sobre Poluição Transfronteiriça (1979).

Os diversos modelos de política econômica adotados no Brasil, a partir dos anos de 1950, com o incremento da produção industrial e a expansão da fronteira agrícola mecanizada contribuíram para o êxodo rural e o crescimento populacional das cidades, intensificando a urbanização, fato gerador de maior demanda por recursos naturais básicos na construção civil e na indústria (CÂMARA; CARVALHO, 2002). O desenvolvimento industrial verificado no Brasil nos anos de 1960 e 1970 motivou manifestações sociais contrárias à poluição verificadas nos centros industriais de Cubatão, São Paulo, Rio de Janeiro e Volta Redonda, cidades nas quais o problema ambiental causou complicações graves de saúde pública e dos trabalhadores, além de danos ecológicos significativos.

Ao final da década de 1970 e início dos anos de 1980, foram conduzidos no Brasil os primeiros estudos de avaliação de impacto ambiental em razão de exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD). As agências financiaram os projetos de implantação das usinas hidrelétricas de Sobradinho, Tucuruí e o terminal Porto Ferroviário Ponta da Madeira, além do asfaltamento da BR-364 (Cuiabá/Rio Branco), facilitando a implantação de assentamentos rurais causadores de grandes áreas desflorestadas. No entanto, como o País ainda não dispunha de normas ambientais próprias, esses estudos foram realizados de acordo com as normas de agências internacionais. A ação de movimentos sociais contrários ao ritmo de degradação ambiental, nessa época, gerou articulações entre esses e outros organismos internacionais, ocasionando pressões políticas que passaram a ameaçar o fluxo de capitais estrangeiros que custeavam parte dos programas de desenvolvimento econômico do Governo federal, demandando uma revisão profunda do contexto político-institucional no início dos anos de 1980.

IV. A GOVERNANÇA AMBIENTAL APÓS A LEI Nº 6.938/81.

A necessidade de um arcabouço legal e institucional para fazer frente aos desafios dos problemas ambientais marcantes nesse período contribuiu para o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que estabeleceu diretrizes gerais dessa política e seus instrumentos de implementação (art. 9º), destacando a exigência, em nível nacional, do licenciamento ambiental para as atividades utilizadoras dos recursos naturais e consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras.

Tal contexto político-institucional propiciou o estabelecimento de uma malha de instituições federais, estaduais e municipais voltadas para a gestão ambiental dos recursos naturais, ampliando o número de participantes nos processos decisórios. Quanto ao uso desses recursos, esta participação foi ampliada mais efetivamente ao se instituir a gestão participativa e ao se assegurar maior diversidade de atores sociais envolvidos no planejamento e gestão do uso de recursos naturais. A adoção, pela política nacional do meio ambiente, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Meio Ambiente (Rima) no Brasil, com base no art. 9º da Lei nº 6.938/81 e, posteriormente, a Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio ambiente (Conama) estabeleceu mecanismos que favoreceram a governança ambiental ao introduzir as audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, abrindo um importante espaço de manifestação das populações interessadas ou afetadas por empreendimentos causadores de impactos ambientais, assim como de mobilização no processo de tomada de decisão. Os instrumentos de comando e controle, característicos da política ambiental, são considerados de regulação direta, pois implicam o controle sobre os locais que estão emitindo poluentes. O órgão regulador estabelece uma série de normas e procedimentos, regras e padrões a serem seguidos pelos agentes poluidores, assim como penalidades diversas como multas e cancelamento de licenças e embargos, caso não cumpram o estabelecido.

Nos anos de 1990, verificou-se uma relativa marginalização das audiências públicas durante os processos de licenciamento ambiental, assim como dificuldades de acesso à informação por parte das populações afetadas, falta de transparência na elaboração dos estudos de impacto ambiental (o que, estima-se, favorecia o empreendedor), e falhas na função de regulação, tendo como resultado a emissão de licenças ambientais com problemas (ZHOURI, 2006). O Projeto Grande Carajás de exploração de minério de ferro, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), no estado do

Pará, gerou diversos impactos ambientais na região, desde as áreas de lavra até o porto de escoamento no litoral do Maranhão. Destaca-se, como processo gerador da degradação ambiental da Floresta Amazônica, o parque siderúrgico instalado ao longo da ferrovia.

Com a instalação de empresas produtoras de ferro-gusa subsidiadas pelos governos federal e estaduais (Pará e Maranhão), que dependiam da utilização do carvão vegetal oriundo da floresta nativa para a alimentação de altos-fornos para viabilizar preços competitivos, surgiram manifestações internas e externas da sociedade, pressionando instituições de fomento internacionais como o Banco Mundial e o FMI a forçarem o Governo brasileiro a adotar medidas efetivas de controle, induzindo na melhoria do licenciamento ambiental e na fiscalização. Essa pressão culminou na criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis (IBAMA). A Lei nº 7.347, de 1986, que instituiu a Ação Civil Pública Ambiental instrumentalizou a mobilização da sociedade para um envolvimento mais significativo no processo de tomada de decisão quanto a empreendimentos causadores de impactos ambientais mais expressivos. A lei foi aplicada no mesmo ano, em uma ação civil pública contra o Projeto Grande Carajás, confrontando as empresas produtoras de ferro-gusa que estavam causando desflorestamentos da Amazônia ao longo da Estrada de Ferro Carajás da Companhia Vale do Rio Doce.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal brasileira vigente, que dedicou um capítulo inteiro às questões ecológicas. Seu texto aborda a Política Nacional do Meio Ambiente e foi oficializado logo após a publicação, em 1987, do relatório “O Nosso Futuro Comum”, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Tal Comissão, presidida pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, afirmava a necessidade de buscar o equilíbrio entre desenvolvimento e preservação dos recursos naturais (BRUNDTLAND, 1988). A Constituição Federal brasileira, de 1988, trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas, reconhecendo a ligação entre desenvolvimento social e econômico e a qualidade do meio ambiente. Aos poucos, começou a se delinear uma abordagem integradora que se opõe à visão desenvolvimentista clássica adotada até então. Foram feitas algumas alterações relevantes na legislação referente à fauna e à flora nesse período. A Lei nº 9.605, de 12/2/1998, ao definir os animais silvestres, aumentou o campo de abrangência no tocante à fauna silvestre (art. 29, § 3º), tendo elevado à categoria de crime o que antes era contravenção (NETO, 1999).

Ainda em 1989, o Código Florestal teve alguns de seus artigos alterados pela Lei nº 7.803, assim como foram acrescentados outros artigos visando melhorar

a gestão florestal. Foi instituída a Reserva Florestal Legal (RL), assim como a exigência de ela ser averbada à margem da matrícula do imóvel, no cartório de registro, tendo ficado proibida sua alteração nos casos de desmembramento e transmissão da propriedade a qualquer título (BRASIL, 1989). A Medida Provisória nº 1.551 (28/5/1997) também alterou o Código Florestal, tendo como uma das principais mudanças a utilização de apenas 20% da área em propriedade localizada na Amazônia, aumentando a porcentagem da reserva legal, antes definida em 50% da propriedade (NETO, 1999).

Outra ação de Governo que visava à consolidação das bases institucionais para a gestão ambiental no Brasil foi a criação do IBAMA, por meio da Lei Federal nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que é uma entidade autárquica de regime especial, com autonomia administrativa e financeira, e personalidade jurídica de direito público, com sede em Brasília, vinculada, então, à extinta Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (posteriormente, Ministério do Meio Ambiente). O IBAMA foi criado com a finalidade principal de executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais, sua fiscalização e controle, e executar as ações supletivas da União em conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes daquele Ministério, de acordo com o Decreto nº 3.833/2001.

Apesar de ter propiciado mais representatividade institucional e maior abrangência no cenário nacional, a criação do IBAMA passou por fases distintas de reformulação, consolidação e inserção no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tendo ocorrido conflitos de competência com instituições estaduais de meio ambiente devido à não regulamentação dos artigos 23, 24 e 34 da Constituição Federal. O arcabouço legal brasileiro vem buscando descentralizar as ações do Poder Público, fortalecendo o papel dos estados e municípios na gestão governamental, mudando a lógica das antigas Ordenações que governavam o Brasil Colônia, no qual a propriedade de todas as coisas tendia a ser do Rei, corporificando um Estado unitário extinto em 1889 com a República e com a instituição da Federação (NETO, 1999).

V. A GOVERNANÇA AMBIENTAL E AS TRANSFORMAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL NOS ANOS 1990.

A partir da década de 1990, ocorreram transformações políticas, econômicas, tecnológicas e institucionais na gestão pública no Brasil, buscando-

se assegurar a inserção do país na nova ordem mundial. Destacou-se a entrada efetiva na agenda governamental da transformação do papel do Estado, assim como a ocorrência, no mesmo período, de maior abertura ao mercado internacional e o forte ingresso do capital estrangeiro no processo de privatização, gerando a consolidação de um Estado mais democrático e menos produtor, no sentido empresarial, assumindo uma condição mais reguladora ou normatizadora.

Verificou-se, ao longo do processo de liberalização da economia brasileira que se desenvolveu a partir dos anos de 1990, uma forte ofensiva contra a responsabilidade ambiental do Estado. Os partidários dessa liberalização exigiam um Estado mínimo e enxuto, ao mesmo tempo em que atacavam o sistema de licenciamento ambiental por ser lento, atribuindo-lhe a responsabilidade pela falta de emprego no país, como se sua ação tivesse algum peso diante dos efeitos do *superávit* primário, das taxas de juros e de outros mecanismos recessivos da estabilização monetária (ACSELRAD, 2005). A reforma do Estado seguia a lógica do saneamento financeiro do setor público e o reconhecimento da incompetência do poder público na gestão de atividades de mercado, atribuindo ao setor privado a responsabilidade de assumir tais funções.

Em 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND), foi criado no primeiro dia do governo Fernando Collor de Mello por medida provisória e transformado rapidamente na Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990. A lei foi um marco no processo da reforma do Estado brasileiro, resultando em seguida na privatização de empresas estatais como a Vale do Rio Doce, empresas siderúrgicas e petroquímicas, portos, ferrovias e rodovias, bancos estaduais e regionais, entre outras. Essa fase de privatizações foi incrementada, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). São exemplos significativos a privatização da malha oeste da Rede Ferroviária Federal (vendida a preço muito abaixo do mercado), das telecomunicações, das atividades de resseguros, da refinação de petróleo, entre outras. Tais mudanças requereram reformulações significativas na organização interna do Estado, o que gerou a criação de 35 emendas constitucionais que visaram assegurar a liberalização de mercados e reorganizar o sistema legal brasileiro para enfrentar com mais propriedade as imposições da globalização e a modernização do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, foi um elemento norteador do processo de reforma do Estado brasileiro. Foram definidas as seguintes estratégias básicas para o êxito da reforma: 1) no plano fiscal, a

busca de um novo padrão de financiamento do setor público; 2) no plano organizacional, a criação de novos modelos institucionais, com ênfase na descentralização, publicização, privatização e terceirização de serviços; 3) no plano administrativo, a flexibilização e orientação do planejamento e da gestão para resultados, na utilização intensiva de tecnologias da informação e de comunicação, e na profissionalização de pessoal com foco nas carreiras estratégicas de Estado (RIBEIRO, 2003).

As transformações decorrentes dos processos de desregulamentação, privatização e desestatização redefiniram o papel do Estado brasileiro, fazendo com que o Estado fortalecesse seu papel regulatório (CAVALCANTI & PECI, 2001). Abriu-se espaço para a iniciativa privada em setores antes considerados exclusivos da atuação estatal, a exemplo da exploração de petróleo. As principais instituições representantes do Estado regulador são as agências, instituídas em âmbitos federal, estadual e municipal. No âmbito federal destacam-se as agências unissetoriais em setores como os de energia, telecomunicações, petróleo e gás, vigilância sanitária, transportes e outros setores econômico. São elas: Agência nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS) e Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Todas atuam diretamente no controle da gestão do uso dos recursos naturais e na qualidade ambiental e de vida da população brasileira e sua criação visou consolidar o papel regulamentador do Estado nessa nova perspectiva de políticas públicas, confirmando a participação social em diversos mecanismos de gestão instituídos.

Em que pesem tais mudanças favoráveis à democratização, Mappa (2004) cita que as reformas políticas feitas nos países do sul não correspondem à democratização do Estado nem das sociedades respectivas, mas, sim, o enfraquecimento do Estado, sua fragmentação, implosão e criminalização. Destaca-se no conceito de governança o ajuste e o superávit fiscal e leva-se o conceito de governança corporativa empresarial ao setor público, em especial em sua contabilidade financeira, impondo um padrão globalizado de gestão marcadamente dissociada da visão ecossistêmica ou dos princípios do desenvolvimento sustentável. As ações institucionais de gestão ambiental são contingentes, resultando geralmente em programas, projetos e novas instituições para enfrentá-los, geralmente de curta duração, devido à visão imediatista de resultados a serem alcançados nos processos de decisão políticos. A criação de

instituições e agências reguladoras no Brasil nos últimos anos corrobora essa afirmação (LE PRESTRE, 2003).

O conceito de governança vincula-se à prioridade do econômico sobre o político, do capital sobre o Estado, do mercado sobre a democracia, do lucro sobre a justiça social (MAPPA, 2004). Tal condição do predomínio da temática financeira nas políticas públicas mostra-se evidente ao se considerar o poder instituído ao ministro de Estado da Economia e sua importância no processo decisório nacional, nos últimos anos, em detrimento de sua efetividade ou alcance de seus programas prioritários, aliados ao foco dado no acompanhamento por meio da avaliação de desempenho financeiro das ações contidas no Plano Plurianual. O Planejamento e o Orçamento têm sido fatores determinantes na formulação e execução de políticas públicas no Brasil, podendo ser entendidos como instituições que exercem papel fundamental no ordenamento das relações entre os atores para a execução das políticas públicas (SILVERWOOD-COPE 2005).

Reflexos desse contexto de gestão financeira na política ambiental vêm se manifestando na política ambiental, em pressões sobre o sistema de licenciamento ambiental do governo federal e dos estados, para liberação imediata de obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso se verifica em obras como as das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, (ambas no Rio Madeira, em Rondônia), no licenciamento da Usina Nuclear de Angra 3 e na transposição do Rio São Francisco, entre outras. Para o alcance de tais licenças, foi necessário que o governo federal fizesse uma mudança nos cargos-chave do setor ambiental, com ênfase no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e no IBAMA. O MMA instituiu, em maio de 2001, a Comissão Tripartite, constituída por três representantes do próprio Ministério, três da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e três da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma). O objetivo foi promover a gestão ambiental compartilhada entre os entes federativos, de modo a regulamentar no setor ambiental os princípios definidos no art. 23 da Constituição Federal - que estabelece o federalismo cooperativo, articulando as competências comuns dos entes federados para proteger o meio ambiente.

Foram elaborados e instituídos convênios para ajustes das ações institucionais, definindo-se competências e responsabilidades entre os poderes públicos federal, estadual e municipal para matérias de meio ambiente (MOURA, 2005). A Comissão Tripartite foi instituída consolidando um pacto político para a busca da melhoria da governança

ambiental. As organizações governamentais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), a exemplo das instituições públicas relacionadas a outras áreas de políticas públicas, enfrentam problemas estruturais decorrentes da política econômica, que vêm contribuindo para o desaparecimento do Estado.

Tais fatores levam ao licenciamento ambiental, que deveria ter sua função precípua de avaliação da sustentabilidade socioambiental de um empreendimento elevada, à condição de mero legitimador do crescimento econômico, como projeto da sociedade, colocando o meio ambiente como recurso material a ser explorado. São notórias a falta de pessoal qualificado, a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros e a desarticulação institucional entre as diversas esferas de governo. Essa situação tem resultado em fragilidades, fraquezas e conflitos de competência, comprometendo o desenvolvimento sustentável.

As organizações não governamentais, preocupadas com a dinâmica predatória do modelo de desenvolvimento resultante da abertura comercial e da desregulamentação, sustentam que o licenciamento, além de necessário, era insuficiente, apontando a falta de fiscalização como uma das causas da proliferação de conflitos ambientais (ACSELRAD, 2005). Essa situação ocorre concomitantemente a um aumento da pressão interna e externa de movimentos sociais e políticos em prol da conservação da natureza, do controle da poluição, do uso de tecnologias alternativas, de novos mercados verdes, de alternativas viáveis para o desenvolvimento sustentável, de mudanças nos paradigmas de produção do setor empresarial e da mudança nos padrões de consumo da sociedade brasileira. Esse processo se dá de forma desigual e cria situações críticas em regiões de desfavorável relação entre população e recursos e de baixa eficiência do governo (VIOLA, 1996). Tal contexto reflete-se no desequilíbrio da distribuição espacial da governança ambiental no Brasil, principalmente ao comparar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com as regiões Sul e Sudeste, estas últimas com maior presença do Estado e maior mobilização social para a temática ambiental.

O processo de abertura de canais de influência política na ação do Estado com instituições setoriais levou a uma configuração complexa e onerosa do aparelho do Estado, que sofre com a baixa eficiência e pouca credibilidade, situação que se agravando com a prática clientelista de recrutamento de pessoal e interferências políticas no processo de tomada de decisão, comprometendo a efetividade das instituições

e o crescente déficit fiscal (BURSZTYN, 1990, p.132).

VI. DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL.

Os governos de diversos países vêm buscando adaptar-se, na medida do possível e com intensidades diferenciadas, à tendência global de redução do papel do Estado, devido às pressões econômicas. Ao mesmo tempo, vem aumentando a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, o que causa mudanças significativas na composição dos atores sociais e tomadores de decisão no país, a exemplo da proliferação de conselhos gestores, comitês e grupos de trabalho multissetoriais – a cada vez mais e plurais quanto à composição e representatividade.

O debate sobre desenvolvimento, pobreza e desigualdade tem focado a questão da mudança institucional, como aponta o relatório do Banco Mundial Equidade e Desenvolvimento. No documento, afirma-se que o desenvolvimento depende tanto dos mercados como do bom funcionamento das instituições e, ainda, que a questão crucial para a promoção do desenvolvimento em sociedades pobres é a melhora das suas instituições (COELHO *et al.*, 2005). Fligstein (2001) e Abramovay (2005) apontam em direção semelhante quando associam processos de desenvolvimento à capacidade de os atores em promover a comunicação, a negociação e a cooperação entre atores do mercado, da sociedade e do Estado.

A sociedade civil brasileira está vinculada à emergência de movimentos sociais assim como aos processos pelos quais atores sociais modernos e democráticos surgiram, “adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática, com maior atuação e responsabilidade na formulação e execução de ações inerentes das políticas públicas (JACOBI, 2006b). As ONGs expandiram-se nos países em desenvolvimento desde o início da década de 1980, incluindo amplo conjunto de interesses, tais como direitos ambientais, humanos e das mulheres (PRINCEN *et al.*, 1994). Devido à crescente interdependência econômica e ecológica, organizações internacionais e ONGs têm sido cruciais para a integração de países em desenvolvimento ao sistema mundial. No entanto, os interesses das organizações internacionais e das ONGs são, provavelmente, mais consistentes com a agenda dos países industrializados do que com a agenda dos países em desenvolvimento (MILLER, 1992).

As dificuldades na implantação de políticas públicas ambientais se encontram na complexidade do arcabouço jurídico e suas interfaces com outras políticas até na pouca uniformidade de conceitos na área ambiental, nas incertezas da ciência quanto aos fenômenos naturais, na variedade das estruturas administrativas e nas tradições de processos legislativos distintos da agenda ambiental, o que acaba retardando sua concretização (ACSELRAD, 2005). O modelo de descentralização das políticas sociais aparece como estratégia inovadora para revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas, valorizando poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão pública (COSTA, 2003). O resultado é o ganho de importância das relações de interdependência individual e coletiva na construção dos processos que efetivam a governança. Tal interdependência gera cooperação ou conflitos que se traduzem numa melhor ou pior condição de vida para os atores afetados, a partir de normas de conduta estabelecidas, de regras do jogo definidas ou instituídas de maneira formal ou informal, e de modelos de desenvolvimento de estratégias de ação de indivíduos e grupos.

Pode-se dizer que há, ainda, um longo caminho a ser percorrido para a compreensão da contribuição da natureza humana na complexidade das relações interpessoais, grupais, raciais, estatais, institucionais, não institucionais e sua contribuição para a governança mundial e a sobrevivência humana, influenciando, portanto, a governança ambiental e o alcance do desenvolvimento sustentável. Os mecanismos de controle ambiental, por parte dos governos, têm se mostrado ineficientes devido a diversas causas, entre elas: fraquezas institucionais relativas às ingerências políticas, por vezes antagônicas com os mandatos institucionais; superposição ou indefinição de competências; desarticulação entre as instituições e organizações diversas, que atuam no uso e ocupação do solo; e uso dos recursos naturais. São ainda comuns a carência de pessoal, insuficiência e inadequação de infraestrutura e de recursos financeiros, que geram debilidades na estrutura da governança ambiental instituída, com fortes reflexos na degradação ambiental.

O uso de recursos naturais considerados de propriedade comum (como os hídricos ou alguns pesqueiros, por exemplo), são geralmente regulados por instituições formadas a partir da busca de consensos que aperfeiçoem o acesso a todos os interessados, reduzindo desequilíbrios ou injustiças como privilégios de uns e restrições a outros. Tais instituições podem ser formais ou informais e dependem do tipo de relacionamento entre os

interessados. No caso de uso de recursos comuns sob a responsabilidade do Estado, é necessário que este exerça uma ação gerenciadora e controladora dos usos e dos usuários.

A governança ambiental brasileira vem sofrendo diversas pressões de grupos conflitantes, em especial em relação ao comportamento dos atores sociais na construção de políticas ambientais no Brasil. Exemplos significativos são os do processo de licenciamento da transposição do Rio São Francisco e das usinas hidrelétricas no Rio Madeira, Santo Antônio e Jirau, e, mais recentemente, da Usina Nuclear de Angra III e usina hidrelétrica de Belo Monte. Podem-se observar posições contraditórias e conflitos de interesse entre órgãos governamentais, empresas privadas, organizações não governamentais, representações de classe e de grupos organizados da sociedade. Tais empreendimentos foram decididos e incluídos como metas prioritárias pelo governo federal com forte viés desenvolvimentista, o que opõe as forças políticas descompromissadas com o desenvolvimento nacional aos representantes de movimentos sociais radicais, antagônicos aos interesses da sociedade e da Nação.

A política econômica influenciou fortemente a governança ambiental, com o desenvolvimento de ações relativas ao PAC gerando conflitos de competência no licenciamento ambiental. Criou-se uma situação de acirrada disputa entre grupos econômicos para a obtenção dos contratos de prestação de serviços (principalmente na construção civil), aliada ao asseguramento, pela estrutura do Estado, da governabilidade. Essa situação levou, muitas vezes, à opressão de atores e grupos sociais atingidos pelas obras planejadas ou já em execução, mostrando as fragilidades ainda presentes no processo democrático da tomada de decisão quanto ao desenvolvimento econômico do país.

A experiência dos comitês de bacias hidrográficas demonstra a importância do exercício da participação civil nesses fóruns, e sua manutenção como espaços de um questionamento que não se realiza apenas da forma do processo decisório do Estado, mas, também, das relações entre Estado e sociedade civil, no campo das políticas públicas (JACOBI, 2006a). O conceito de descentralização determina que os órgãos e autoridades locais tenham poder de estabelecer regras e normas por conta própria, de maneira independente, mas não os exime do controle do Estado, visando garantir o atendimento dos interesses locais da sociedade como um todo e não de grupos mais fortes e mais organizados (SANTOS, 1997).

Além do Conama, vários conselhos estaduais e municipais foram criados a partir dessa lei, propiciando

a participação de diversos atores sociais na construção do processo de governança ambiental no Brasil. Apesar disso, as possibilidades de criação de novas estruturas, que utilizem estratégias de transição e que se inscrevam num tecido sócio-institucional existente – que tem uma lógica peculiar fundada na dispersão de esforços, na fragmentação e na descontinuidade – são certamente limitadas (VIEIRA, 1998).

A institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil tem buscado a incorporação de princípios da democratização das políticas públicas, da participação social no processo de tomada de decisão e da ação descentralizada do Estado. Age-se dentro dos princípios constitucionais e do arcabouço legal que rege a ação das instituições brasileiras, seguindo a tendência mundial de reestruturação do papel do Estado. A concepção da estrutura gerencial do Sisnama adota a gestão integrada e participativa, sendo composta por diversos órgãos governamentais e não governamentais setores empresariais, representações de classe, entidades indígenas, entre outras.

Apesar da existência de diversos conselhos ambientais, muitos funcionam de modo instável com uma frágil inserção popular, com pouca competência para definir grandes temas ambientais nas arenas de discussão e formulação de políticas públicas (RIBEIRO, 2006). Alguns fatores podem explicar a fragmentação das ações das políticas ambientais. Entre eles, o tratamento distinto e separado dos recursos, meios e sistemas – ar, água, energia, solos, plantas etc. No contexto administrativo do Estado, essa divisão se expressa pela criação de diferentes agências e instituições responsáveis por diferentes áreas/setores, de forma a tornar “gerenciável” sua administração.

Tal concepção de sistema de gestão de política demonstrou coerência com a tendência de se instituir a gestão democrática e fortalecer as instituições sociais em diversos níveis, encarando-os como atores ativos na formulação e na execução da Política Nacional do Meio Ambiente e servindo de exemplo para outras políticas públicas, principalmente quanto à consolidação da governança ambiental e sua contribuição no estabelecimento da governança nacional. Houve, portanto, indução de processos que visaram estabelecer a governabilidade, com foco nas reformas do setor público e no fortalecimento da participação (*empowerment*) da sociedade civil nas políticas públicas. Envolveram-se temas como a capacitação institucional das diversas instituições de governo e não governamentais, representativas da sociedade civil organizada e buscou-se a melhoria da condição social, econômica e ambiental global,

enfatizando a necessidade de dar conta dos custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência.

VII. DISCUTINDO CONCEITOS, CRITÉRIOS E PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL.

A governança ambiental, entendida como processo de intervenção no controle do uso dos recursos, encontra-se delineada como elemento norteador de políticas públicas, desde a Grécia Antiga. A palavra governo refere-se a atividades tomadas primariamente ou integralmente pelos Estados (particularmente aquelas que operam no nível do Estado-Nação), para manter a ordem pública e facilitar a ação coletiva. Governança refere-se à emergência de um novo estilo de governo, no qual os limites entre o setor público e o privado e entre o nível nacional e internacional se fundem (JORDAN *et al.*, 2003). O estudo de governança estende-se a todas as perguntas relacionadas à forma como um grupo de pessoas governa a si próprio e o meio em que vive. São, portanto, poucos os assuntos em todas as ciências políticas e de economia política que não se enquadram no domínio da governança (KEEFER, 2004).

A emergência do conceito de governança no início dos anos de 1990 marcou um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial, que representou um deslocamento de preocupações, de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político. Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil (BORGES, 2003). O conceito de governança foi definido pelo Banco Mundial como sendo “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”, tendo estabelecido quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (*accountability*); e informação e transparência (WORLD BANK, 1992).

No arcabouço conceitual de governança, são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de governança específica como a ambiental e a corporativa. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995) definiu “governança” como sendo a soma total

dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais de pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse. Essa definição sugere dois elementos centrais para a aceitação de um sistema de governança como justo e válido: a vontade ou aceitação pelos associados públicos e privados, de uma estrutura ampla em que gerenciem seus negócios; e um processo de negociação e equilíbrio de poder (HAUSELMAN & VALLEJO, 2005).

São oito as características da boa governança: a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso; a igualdade e a inclusividade; a efetividade e a eficiência; e o suporte à auditoria (DRUMMOND *et al.*, 2006, p.1). A governança refere-se, então, a atividades de gestão que dependem de objetivos comuns e compartilhados, quase como um pacto tácito, e pode ser conceituada como sendo o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico” (CAVALCANTE, 2004, p.1). Pode-se dizer, portanto, que a governança se foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas e, em última instância, na direcionalidade do modelo de desenvolvimento nacional. A governança pode ainda ser entendida como sendo um processo de estabilização da sociedade, face aos conflitos internos e externos, a busca de insumos para sua sustentabilidade, assim como a construção de objetivos e condutas para alcançá-la, por meio de mecanismos formais e informais os quais definem condutas determinadas, satisfaçam suas demandas e respondam às suas necessidades (ROSENAU, 2000).

O Relatório Perspectivas do Meio Ambiente Global (GEO-4), do PNUMA, define governança como sendo “a maneira na qual a sociedade exerce controle sobre os recursos. Isso denota os mecanismos por meio dos quais o controle sobre os recursos é definido e o acesso regulado”. Explica-se, ainda, que há governança por meio do Estado, do mercado ou de grupos da sociedade civil e organizações locais, sendo exercida por instituições, leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social (UNEP, 2007). A governança ambiental pressupõe vontade política e uma consciência (com a qual a vontade política deve envolver-se) do papel de apoio à vida exercido pelos

recursos ecossistêmicos, de modo a incorporar a temática ambiental no seguinte conjunto heterogêneo de atores políticos envolvidos: movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, organizações ambientais, cientistas, pesquisadores, grupos da sociedade civil, instituições governamentais, políticos e outros (LITTLE, 2003).

Governança pode ser entendida ainda como “as tradições e instituições nas quais a autoridade é exercida num país”. Mais especificamente, este inclui: 1) o processo pelo qual os governos são selecionados, acompanhados e substituídos; 2) a capacidade do governo para formular e implementar efetivamente políticas sólidas; e 3) o respeito de cidadãos e do Estado, para as instituições as quais governam, e a interação entre economia e sociedade (KAUFFMANN, KRAAY & MASTRUZZI, 2004).

Para desenvolver a governança, são apontados pelo Banco Mundial e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa os seguintes critérios: descentralização, participação, democracia, transparência, equidade, prestação de contas, *guidelines* (instruções e padronizações), matriz de responsabilidade (quem cria, aprova, atualiza), estabelecimento de *workflows* (relações intra e interinstitucionais na execução de ações), um código de conduta baseado em confidencialidade, propriedade das informações, suporte a quem procurar em caso de dificuldades (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC, 2007).

Com relação à base conceitual que envolve estado e política pública, Diniz (1996, p. 12-13) descreve dois conceitos configuradores da ação estatal distintos e complementares: “governabilidade” e “governança”. O primeiro é entendido como “as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade”, tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros; o segundo, como a capacidade governativa em sentido mais amplo, “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas”, incluindo “o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (*idem*).

Em situações extremas, o governo pode existir sem governança e vice-versa, distinguindo-se, desse modo, as duas noções e apontando para o governo como autoridade formal, o poder de polícia, a habilidade de levar a efeito políticas públicas, enquanto governança volta-se para a gestão estabelecida por objetivos comuns e compartilhada (CAMARGO, 2003). É relevante a importância do capital social no

manejo coletivo de recursos naturais e no estabelecimento de governança, com benefícios diretos para o desenvolvimento de comunidades locais e populações tradicionais, sendo muito efetivo no manejo integrado de bacias hidrográficas, de unidades de conservação, de recursos pesqueiros, de vida silvestre, de manejo florestal, entre outros (PRETTY, 2003).

Na última década, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se do ajuste estrutural e das reformas macroeconômicas para reformas do setor público, com vistas à “boa governança” e ao “*empowerment*” da sociedade civil (BORGES, 2003). A governança ambiental exige a participação do Estado em seus três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sociedade civil e setor privado, variando a importância de cada um em função da escala de governança (TONI *et al.*, 2006). Um sistema democrático tem duas faces que são guiadas por normas: o partidarismo (ou processo de representação) e a imparcialidade do processo de execução, sendo que tais fatores qualificam a “boa governança” e a “qualidade” de instituições governamentais, destacando a imparcialidade de instituições governamentais que implementam políticas governamentais (DOBSON, 2000).

O conceito de governança provoca o processo decisório para que se torne algo legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e democracia que estão na gênese e organizações dessa natureza. Portanto, envolve noções como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de “bom governo” como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (MALO, 2001). É um enorme desafio para a governança ambiental “lidar com o preconceito de raízes fincadas no inconsciente coletivo nacional, que forma uma visão pré-analítica e antiecológica, forjada em velhas práticas que ratificam a ideia de que ações de proteção ambiental suscitam resistência sob a alegação de que o meio ambiente é uma barreira ao desenvolvimento nacional” (CAVALCANTE, 2006, p.14), principalmente quando esse preconceito emana de formuladores e gestores de políticas públicas.

Segundo North (1990), instituições podem ser definidas como sendo as regras que guiam as relações humanas, criam incentivos e diminuem possíveis incertezas oriundas do convívio social, sendo responsáveis pela organização dos espaços realizada pelos grupos humanos, por meio de regras informais que correspondem aos anseios e reais necessidades sociais daqueles que as estabelecem. Define-se ainda que a organização pode ser entendida como a agregação de indivíduos que possuem alguma identidade comum e unem-se para alcançar

determinados objetivos, com estratégias e regras que vigoram na sociedade, articulando instituições e organizações que se coordenam e determinam as relações históricas da sociedade entre si e com os recursos ambientais.

É preciso evidenciar a influência direta da teoria da escolha pública e sua visão sobre a democracia pluralista, que aponta a competição entre os grupos de pressão como a causadora de ineficiências econômicas e da pressão de demandas particulares de grupos de interesse na agenda pública (OLSON, 1999). Mediante a constatação das crises ambientais, sociais e econômicas acentuadas nos últimos anos, há necessidade de se rever o modelo de desenvolvimento econômico norteado pela teoria econômica neoclássica, que tem levado à exaustão dos recursos naturais e a desequilíbrios fortes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, caracterizando o eixo de desequilíbrio hemisférico Norte-Sul, norteador de diversas agendas globais atualmente.

Apesar da aplicação dos princípios de participação social, da descentralização do poder central e da construção de agendas locais de desenvolvimento, pode-se observar que sua aplicabilidade no contexto das realidades culturais e institucionais estabelecidas vem dando pouco resultado em processos de descentralização política do poder e de tomada de decisão, principalmente quando este é realizado de cima para baixo ou sem uma capacitação prévia dos atores sociais envolvidos. Muitas vezes, o poder central encontra dificuldade na articulação das esferas de poder nacional, regional e local, na construção de agendas de desenvolvimento - a exemplo das Agendas 21 locais. Frey e Rousseng (2003), ao analisarem a contribuição à governança ambiental dos municípios paranaenses pelo processo de elaboração das Agendas 21 locais, demonstraram a importância de arranjos institucionais democráticos, de uma participação diversificada e plural dos diferentes setores da cidade e do comprometimento efetivo dos governantes locais. A experiência brasileira mostra como o campo da gestão pública tem se caracterizado pela fragmentação das funções administrativas e das iniciativas de projetos ou programas de “modernização” por setor, departamento, organização, processo etc., sem que, necessariamente, estabeleçam vinculação entre si, dificultando a percepção dos problemas tanto sob o prisma da complexidade quanto da sua dimensão (RIBEIRO, 2003).

O modelo de apropriação dos recursos ambientais, com base na propriedade privada e no direito de uso individual, pode ser questionado por representar grande

fragmentação dos ecossistemas e interferências profundas nos serviços ambientais, apontando para a necessidade da gestão do território, onde os vínculos ecológicos não se tornam objetos de contratos de troca e não entram nos cálculos decisórios dos atores econômicos (GODDARD, 1997). A baixa capacidade das instituições públicas na organização da cooperação entre as diversas atividades produtivas de um mesmo espaço apresenta-se também como fator importante de interferência em sinergias possíveis para a utilização de recursos naturais, resultante da fragmentação e setorialização administrativas, e direcionamento para o desenvolvimento econômico dissociado da gestão ambiental (*idem*).

Os graves problemas ambientais verificados atualmente no país, como as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade e dos recursos hídricos, exigem cada vez mais a capacidade de resposta dos órgãos ambientais, exigindo a governança ambiental necessária para propiciar o desenvolvimento sustentável. A obrigação do Estado como premissa da ação ambientalista é apontada por Le Preste (2003), ao dizer que o Estado deve identificar e definir o problema e os meios de ação, dar prioridade aos problemas ambientais na agenda pública e decidir sobre a repartição dos custos e arbitragens aceitáveis, a fim de obter a melhor qualidade do meio ambiente.

As mudanças institucionais visam garantir um espaço de negociação e articulação entre os diferentes segmentos dos grupos locais e os atores externos que afetam ou, potencialmente, podem afetar o desenvolvimento territorial. Tal articulação, em tese, permite que a população local participe e tenha papel de peso nas decisões que afetam o desenvolvimento socioeconômico do seu território (TONI *et al.*, 2006). A ineficiência burocrática, a busca de arrecadação e a corrupção são fatores que fortalecem o ceticismo nas instituições públicas, duvidando que estas possam ser capazes de administrar os recursos com sabedoria ou alocá-los equitativamente. Tais fatores podem afetar sobremaneira a capacidade institucional para a governança ambiental e comprometer o alcance dos mandatos institucionais e legais definidos (ANDERSSON, 1991).

A participação de grupos de interesse na formulação de políticas pode gerar problemas para a governança quando as organizações da sociedade civil não são adequadamente representativas de seus membros e os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que não representam (BORGES, 2003). As relações de interação institucional entre diferentes escalas para a gestão ambiental e os processos de

criação de estruturas formais e informais pelos atores sociais envolvidos apresentam relações positivas e negativas, unidirecionais e assimétricas, horizontais e verticais, devido à natureza do recurso ambiental, das culturas envolvidas, da complexidade da estrutura político-institucional e da abrangência geográfica do recurso em questão (BERKES, 2001; YOUNG, 2001).

Pode-se perceber a complexidade dessas relações, ao longo do tempo, e os mecanismos de regulação instituídos, assim como as fraquezas e como estas são exploradas pelos mecanismos de mercado, por grandes corporações e pela lógica do capital como indutora do desenvolvimento local, regional e global, resultando, com raras exceções, na degradação dos recursos naturais e na degradação socioeconômica de áreas sob exploração desses recursos (YOUNG, 2001; BERKES, 2001). A fraqueza dos mandatos institucionais e legais e o baixo nível de implementação das políticas e leis ambientais, em que as soluções políticas são pouco claras devido ao jogo de interesses diversos e à pouca visibilidade dos resultados alcançados, comprometem a governança ambiental (LE PRESTRE, 2003).

Segundo Ribot (2006) a sustentabilidade do manejo de recursos naturais depende das tecnologias disponíveis, de preços e das instituições. A presença do Estado é forte quando há falhas de mercado e de suas externalidades. São crescentes as políticas de devolução de responsabilidades aos usuários locais de recursos naturais, sendo que o sucesso depende da capacidade local para a ação coletiva. O autor analisou os efeitos democratizantes da descentralização democrática em países em desenvolvimento, fortemente praticada nos últimos 20 anos, que busca a provisão de serviços por governos locais, desenvolvimento e manejo de recursos, fomentada por governantes, agências internacionais de desenvolvimento e outras instituições que transferem poder a instituições locais, empresas privadas e organizações não governamentais.

Essa situação é similar ao que vem acontecendo no Brasil, com uma participação crescente de representações de classe, ONGs, conselhos locais, grupos de interesse, entre outros, que vêm assumindo poderes e responsabilidades governamentais em processos de descentralização, a exemplo dos comitês de bacia hidrográfica, populações de reservas extrativistas, usuários de recursos em florestas nacionais, comunidades de pescadores, entre outros. As mobilizações sociais e o envolvimento crescente das ONGs ambientalistas vêm concentrando esforços para a participação efetiva nos processos de tomada de decisão, fazendo-se presentes no interior do aparato

político-administrativo, em seus diversos níveis de atuação, mas divergindo muito entre si quanto às proposições de sociabilidade e construção de identidades, refletindo na conformação da estrutura de governança em suas áreas de atuação (FERREIRA, 1996).

O destino da sociedade fica predeterminado por uma elite de planejadores que ocupam posições estratégicas na formulação de políticas, na administração governamental e no setor privado, e afirma que a boa governança implica necessariamente na discussão ampla de iniciativas de políticas causadoras de impactos consideráveis com as populações afetadas ou partes interessadas (CAVALCANTE, 2006). A transferência de poder do espaço central (nacional) para os espaços locais, a mudança do padrão de relacionamento de instâncias decisórias situadas nos diversos espaços territoriais, e a integração institucional devem ser exercidas plenamente, considerando as diferentes expressões do conhecimento ecológico tradicional e do conhecimento local como fontes suplementares de conhecimento, sistemas de valores e tecnologias passíveis de serem utilizadas na pesquisa interdisciplinar do eco desenvolvimento (SACHS, 1993).

Apesar do crescente interesse na governança descentralizada, os governos locais em todo o mundo têm recebido pouca atenção sistemática (SELLERS & LIDSTRÖM, 2007). Essa situação é notória na gestão ambiental municipal brasileira, em que pesem os esforços da Anamma, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério das Cidades, entre outras instituições. O estabelecimento de políticas públicas legitimadas apenas pelo sistema de representatividade e fundadas na autoridade formal demonstra-se ineficaz para a solução dos problemas ambientais (LERNER, 2006). A política econômica brasileira reproduz a dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e financeiramente predatória em termos de produção, que passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do país, que, com base nas políticas de curto prazo, dá respostas mais rápidas e eficientes na dinâmica financeira global (SOUZA, 2004). Pode-se dizer que esse quadro resulta no enfraquecimento das políticas públicas e sociais, não fugindo a essa regra a Política Nacional do Meio Ambiente.

O fomento da governança ambiental a um nível mais concreto implica nas seguintes condições: a sensibilidade da sociedade e a capacidade de definir uma agenda, a autonomia do processo de investigação

e de quaisquer grupos de investigação, a organização do movimento antipoluição, um sistema concebido de forma adequada de indenização, e várias medidas que ajudem a combater os problemas sociais mais significativos (FUNABASHI, 2006).

Agências internacionais sustentam que os países em desenvolvimento podem impulsionar taxas de crescimento econômico, por meio da introdução de medidas de “boa governança”, mas que, geralmente, subestimam o tempo e o esforço político necessário para alterar a governança instituída e sobreestimam as repercussões dos impactos econômicos (GOLDSMITH, 2007). Poucas são as ações efetivadas até o momento com o propósito de resolver a questão da fragmentação das políticas, sejam ambientais, sejam de outra natureza. Ao contrário, as diferentes leis, agências, planos e programas, e outros instrumentos criados durante esse período, apenas contribuíram para aumentar essa segmentação (CÂMARA & CARVALHO, 2002). Pode-se dizer ainda que a situação atual da governança ambiental, fortemente centrada em instituições governamentais, encontra-se comprometida (em termos de credibilidade, pela sociedade) em função da ineficiência burocrática, da busca de arrecadação para a manutenção do sistema governamental e do fortalecimento do sistema de comando e controle, e em função da corrupção, fatores que fortalecem o ceticismo nas instituições públicas (ANDERSSON, 1991).

A governança ambiental no Brasil apresenta elementos típicos das definições mais comuns de governança, entre eles a descentralização, a democracia e a participação, instruções e padronizações, apesar da pouca efetividade do seu alcance pleno. Transparência, equidade, prestação de contas, matriz de responsabilidades, estabelecimento de fluxos de trabalho (*workflows*) interinstitucionais na execução de ações, código de conduta e suporte ficam em planos secundários no processo de gestão, comprometendo o alcance pleno da governança ambiental.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A governança ambiental no Brasil vem sendo estabelecida, desde o Descobrimento, por regras, normas e instituições que regulamentam o acesso e uso dos recursos naturais, tendo sido mais marcado como política pública a partir dos anos de 1930, com o estabelecimento de diretrizes, princípios e regras para o uso de recursos hídricos, minerais e florestas, o que acentuou o processo gerencial de comando e controle com penalidades, taxas e impostos que pouco contribuíram para seu uso racional. A concentração de poder na égide de instituições públicas criadas

especificamente para tais fins resultou em políticas específicas e desarticuladas do contexto ambiental integrado e ecossistêmico

A evolução da governança sobre o uso dos recursos naturais no Brasil moldou-se por uma cultura utilitarista e descompromissada com a sustentabilidade como estratégia de produção em longo prazo, aliada a baixos níveis de investimento em pesquisa, ciência e tecnologia em meios de produção e de apropriação dos recursos naturais. Como resultado desse processo houve perdas do capital natural em larga escala, assim como do potencial para o desenvolvimento sustentável, por causa da extinção de espécies, perda de solo e degradação de ambientes naturais.

As fases de expansão e contração do Estado, períodos de concentração e descentralização, de autoritarismo e de democracia, parecem ter influenciado pouco no ritmo de destruição da natureza, mostrando que o crescimento econômico sempre dominou a condução da formulação de políticas públicas, assim como influenciou o comportamento da sociedade brasileira quanto ao seu padrão de consumo e de relação com a natureza. A governança ambiental no Brasil se baseia na legislação ambiental, no sistema de licenciamento, na atuação do Ministério Público, nos conselhos e comitês instituídos e nas lideranças políticas e suas influências no processo decisório, nas atuações das organizações não governamentais e na atitude do cidadão como consumidor sustentável.

O processo de governança ambiental tem buscado alcançar os postulados das teorias sociais de ação coletiva, do uso de recursos de propriedade comum, da definição de agendas locais de desenvolvimento sustentável e do fortalecimento das instituições sociais, fortalecendo o papel da Política Nacional de Meio Ambiente na consolidação do Estado moderno e da democracia. Democracia e participação, eficácia na gestão e utilização adequada dos mecanismos de mercado são processos fundamentais para o desenvolvimento social e para o crescimento econômico, e constituem critérios importantes para o alcance da boa governança, incluída nesta a governança ambiental.

A reforma do Estado enfrenta o grande desafio da busca do equilíbrio entre a ficção da igualdade das partes que compõem o sistema federativo e a realidade das desigualdades sociais, econômicas, culturais e ambientais que caracterizam as diferentes regiões do País, suas populações, seus processos históricos de uso e ocupação do território e dos recursos naturais, levando à definição de padrões distintos de tamanho, centralidade, composição e estrutura do Estado e sua

distribuição espacial. Tais especificidades de contextos geopolíticos e socioeconômicos levam necessariamente à conformação de estruturas diferenciadas de governança ambiental.

Há necessidade de se compreender as ambiguidades dos processos econômicos e sociais no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, uma vez que a gestão ambiental requer mudanças de práticas e atitudes em busca da sustentabilidade, que questionem o modelo atual de desenvolvimento ainda gerador de externalidades ambientais, sociais e econômicas e refletem problemas e dificuldades, gerando conflitos quanto ao uso, apropriação e gestão dos recursos naturais. Tal visão, que parece nortear a linha-mestra da formulação de políticas públicas do atual governo, reproduz tais práticas ao definir como programa prioritário um Plano de Aceleração do Crescimento que visa pôr em prática o slogan “Espetáculo do Crescimento” como força-motriz para a mobilização social na construção de pactos para a sua viabilização.

Essa tônica tem se reproduzido continuamente nos programas e metas governamentais desde o Descobrimento com respaldo social, em que pese haver resistências de grupos sociais organizados que percebem outros caminhos para o Brasil e tentam mostrá-los, insistentemente. Tais grupos agem conforme a afirmação de Cavalcante (2006), que ressalta que considerações de curto prazo determinam o que será empreendido, independentemente das conexões entre decisões econômicas e suas consequências e possibilidades ambientais, comprometendo a efetividade da governança ambiental.

A governança ambiental, apesar de já bem consolidada no Brasil, ainda carece de apoio na constituição de processos de gestão ambiental, nos seus aspectos legais, institucionais, de capacitação institucional, de representatividade dos atores sociais e de interface com as demais políticas públicas. A compreensão da instituição da governança ambiental pode contribuir na análise da complexidade das interações entre o governo, setor privado, terceiro setor e a sociedade, e suas relações com o meio ambiente, buscando identificar o contexto e as razões históricas da sua conformação.

Torna-se uma necessidade, para a melhoria da governança ambiental, o conhecimento mais aprofundado da natureza das relações institucionais e socioculturais envolvidas no uso de recursos naturais para um melhor dimensionamento das causas dos insucessos ou fracassos, na tentativa de se alcançar o desenvolvimento sustentável. O Brasil do terceiro

milênio parece não ter conseguido, ainda, libertar-se das amarras e alicerces colonialistas de políticas públicas utilitaristas e predatórias do meio ambiente,

comprometendo seu destaque no cenário mundial como uma nação que se desenvolve em sintonia com os princípios do desenvolvimento sustentável.

João Batista Drummond Câmara (joacamara2012@bol.com.br) é doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UnB (2011) e analista ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R.** 2005. Representatividade e inovação. *Paper apresentado no seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: IICA-SDT/MDA, Agosto.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. & ROBINSON, J.** 2002. Reversal of fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, n. 117, p. 1.231-1.294, November.
- _____. 2004. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*. Massachusetts: MIT, Disponível em <http://econ-www.mit.edu/files/299>; Acesso em 22.out.2008.
- ACSELRAD, H.** 2005. Apresentação. In: LASCHEFSKI, A.; PEREIRA, D. B.; ZHOURI, A. (Orgs.). *A Insustentável Leveza da Política Ambiental*. Belo Horizonte: Autêntica.
- ALMEIDA, J. R.; MELO, C. S. & CAVALCANTI, Y.** 2000. *Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex.
- ANDERSSON, T.** 1991. Government failure – the cause of global environmental mis-management. *Ecological economics*, n. 4, p. 215-236.
- ANTUNES, P. de B.** 2000. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.
- AHRENS, S.** 2003. O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: *Congresso Florestal Brasileiro*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura.
- BENJAMIN, A. H. V.** 2000. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: *Direito do Ambiente e Redação Normativa: Teoria e Prática Nos Países Lusófonos*. Cambridge: IUCN.
- BERKES, F.** 2001. Cross-Scale Institucional Linkages: Perspectives From the Bottom Up. In: OSTRON, E.; DIETZ, T.; DOLSAK, N.; STERN, P.C.; STONICH, S. & WEBER, E.U. (Eds.). *The Drama of Commons*. Washington DC, National Academy Press, p. 293-321.
- BORGES, A.** 2003. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, São Paulo, Junho.
- BRUNDTLAND, G. H.** 1988. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV.
- BURSZTYN, M. A.** 1990. *O País das Alianças: Elites e continuísmos no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- CÂMARA, J. B. D. & CARVALHO, T. S. (orgs.).** 2002. *Relatório Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – GEO BRASIL*. Brasília: Edições Ibama.
- CARVALHO, C. G.** 1991. *Introdução ao direito ambiental*. São Paulo: Editora Letras & Letras.
- CAVALCANTI, B. S. & PECI, A.** 2001. *Reflexões Sobre a Autonomia do Órgão Regulador: Análise das Agências Reguladoras Estaduais*. Rio de Janeiro: EBAP.
- CAVALCANTE, C.** 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 1, p. 1-10.
- _____. 2006. Governança ambiental no Brasil: Um panorama ecológico-econômico. In: *I Seminário sobre a governança ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- CAMARGO, A.** 2003. Governança para o Século 21. In: ANDRÉ TRIGUEIRO (Ed.) *Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão ambiental nas suas Áreas de Conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, p. 307-321.
- COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A.; GALVANAZZE, C. & MENINO, F.** 2005. *As regras do jogo e o jogo das regras: movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil)*. São Paulo: Cebrap.

- COSTA, M. A. N.** 2003. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, s/v, n. 21, p.147-163. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 20.jun.2013.
- DALTRO, W. L.** 2002. *Araras – 1902: história da primeira festa das árvores do Brasil*. Araras: Topázio.
- DEAN, W.** 1996. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras.
- DINIZ, E.** 1996. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 2. mai/ago.
- DINIZ, M.** 2005. Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. *Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo*. Edição nº 2 de junho.
- DOBSON, A.** 2000. *Green Political Thought*. 3ª Ed. London: Routledge.
- DRUMMOND, J. A.** 1999. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: Comentários de um cientista político simpático ao conservacionismo. *Am-biente e Sociedade*, ano II, n. 3 e 4, p. 127-150.
- _____. **FRANCO, J. L. A. & NINIS, A. B.** 2006. Governança de unidades e conservação federais brasileiras – planos de manejo, conselhos gestores e parcerias. In: *Anais I Seminário sobre governança ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- FERREIRA, L.** 1996. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: FERREIRA, L. e VIOLA, E. (Orgs.). *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Unicamp.
- FLIGSTEIN, N.** 2001. Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, vol. 19, n. 2, p. 105-125.
- FREY, K. & ROUSSENG, R. K.** 2003. AGENDA 21: Experiências municipais de governança ambiental. *Anais do XIV Seminário de Iniciação Científica - Ciências Exatas e da Terra*.
- FUNABASHI, H.** 2006. Minamata Disease and Environmental Governance. Japan: *International Journal of Japanese Sociology*, vol. 15, n. 1, p. 7-25.
- GODARD, O.** 1997. A Gestão Integrada dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente: Conceitos, Instituições e Desafios de Legitimação. In: VIEIRA, F., WEBER, J. *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, p.201-265.
- GOLDSMITH, A.** 2007. Is Governance Reform a Catalyst for Development? *Governance*, vol. 20, n. 2, p. 165-186.
- HAUSELMAN, P. & VALLEJO, N.** 2005. *Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve*. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia – SECO.
- JACOBI, P.** 2006a. *Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Annablume.
- JACOBI, P. R.** 2006b. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil: realidade, desafios e perspectivas. In: *Anais I Seminário sobre governança ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- JORDAN, A; WURZEL, R. K. W. & ZITO, A. R.** 2003. “New” Instruments of Environmental Governance? *National Experiences and Prospects*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- KAUFMANN, D.; AART, K. & MASTRUZZI, M.** 2004. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The WorldBank Economic Review*. v. 18, n.3, p.253-287.
- KURY, L.** 2001. Viajantes-naturalistas no Brasil Oitocentista: experiência, relato e imagem. Rio de Janeiro: *História, Ciência e Saúde – Manguinhos*, vol. VIII (suplemento), p. 863-80.
- LANNA, A.E.L.** 1995. *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. Brasília: Edições Ibama.
- LE PRESTRE, P.** 2003. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac, p. 159-241.
- LERNER, L.** 2006. Políticas Públicas e Instrumentos Jurídicos para a Governança Ambiental. In: *Anais I Seminário sobre governança ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- LITTLE, P.** 2003. Os Desafios da Política Ambiental no Brasil. In: _____. *Políticas Ambientais no Brasil: Análises, Instrumentos e Experiências*. São Paulo: Peirópolis; IIEB.

- MAGALHÃES, J. P.** 2002. *Evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira.
- MALO, M.C.** 2000. *La Coopération et l'Economie Sociale. Cahiers du CRISES 101* (Centre de Recherche sur les Innovations Sociales dans l'Entreprises et les Syndicats). Disponível em <http://www.crisis.uqam.ca>. Acesso em 10.nov.2008.
- MALO, M. C.** 2001. La Gestion Stratégique de la Coopérative et de l'Association de l'Économie Sociale. 1ère partie: L'Entrepreneur et son environnement, Recma. *Revue Internationale de L'Économie Sociale*, 281, p.84-95.
- MAPPA, S.** 2004. *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*. Paris: Karthala.
- MILARÉ, E.** 2001. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- MILLER, P. & ROSE, N.** 1992. Political Power beyond the State: Problematics of Government. London: *The British Journal of Sociology*, vol. 43, n. 2.
- MOURA, A. S.** 2005. *Federalismo Ambiental no Brasil: A visão dos Estados*. III Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente. Santiago: ENERODE, Chile.
- NEDER, R. T.** 2002. *Crise socioambiental: Estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998)*. São Paulo: Anna Blume: Fapesp.
- NÉTO, J. M. B.** 1999. Crimes Ambientais da Lei nº 9.605: Competência federal ou estadual? *Boletim dos Procuradores da República - ANPR*, nº 13.
- NORTH, D.** 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press..
- OLSON, M.** 1999. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp.
- PÁDUA, J. A.** 1987. *Ecologia e política no Brasil e no Tempo*. Rio de Janeiro: Iuperj.
- _____. 2002. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- PEREIRA, O. D.** 1950. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi.
- PRADO JUNIOR, C.** 1998. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- PRETTY, J.** 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science*, vol. 302, December, p. 1912-1914.
- PRINCEN, T., FINGER, M. & MANNO, J.P.** 1994. Translational linkages In: PRINCEN, T. & FINGER, M. (Eds). *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Routledge, London, p.218-36.
- REBOUÇAS, A. C.** 1976. *Recursos hídricos subterrâneos da Bacia do Paraná: Análise de pré- viabilidade*. Tese de Livre Docência. Universidade de São Paulo.
- RESENDE, K. M.** 2006. *Legislação florestal brasileira: uma reconstituição histórica*. Lavras. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Lavras.
- RIBEIRO, S. M. R.** 2003. Um cenário da gestão pública no Brasil. In: *VIII Congreso Internacional del Clad Sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct.
- RIBEIRO, W. C.** 2006. Crise Socioambiental, conflitos e governança. In: *Anais I Seminário sobre Governança Ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- RIBOT, J. C.** 2006. *Representation, Citizenship and Public Domain: Framing the Local Democracy Effects of Institutional Choice and Recognition*. IASCP, Ubud, Bali=.
- ROSENAU, J.** 2000. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UnB.
- SACHS, I.** 1993. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ed. Brasiliense.
- SANTOS, M. H. C.** 1997. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- SÉGUIN, E. & CARRERA, F.** 1999. *Lei de crimes ambientais*. Rio de Janeiro: Esplanada.
- SELLERS, J. M. & LIDSTRÖM, A.** 2007. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, vol. 20, n. 4, p. 609-632, October.
- SILVERWOOD-COPE, K.O.** 2005. *Evolução recente da Política Ambiental no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003*. Brasília. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília.

- SOUZA, R. de S.** 2004. As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública. *Revista do Serviço Público*. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez.
- SWIOKLO, M. T.** 1990. Legislação florestal: evolução e avaliação. In: *Congresso Florestal Brasileiro*. Campos do Jordão.
- TONI, F.; SOUZA, A.P. & PORRO, N. M.** 2006. *Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural na Fronteira Agrícola: o Papel das Redes de Movimentos Sociais na Região da Transamazônica*. Programa Colaborativo de Investigación, Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural.
- _____. 2006. Oportunidades e Limites para a Participação dos Movimentos Sociais na Governança Ambiental. In: *Anais I Seminário sobre Governança Ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- VIEIRA, P.F.** 1998. Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIOLA, E. et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- VIOLA, E.J.; LEIS, H. R. ; SCHERER-WARREN, I.; GUIVANT, J. S.; VIEIRA, P. F. & KRISCHKE, P. J.** 1998. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. Florianópolis: ED. UFSC.
- VIOLA, E.** 1998-1999. As políticas públicas do primeiro governo Cardoso sob a ótica da sustentabilidade. *Ambiente e Sociedade*, ano II, n. 3 e 4, p. 195-204.
- _____. 1996. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FFERREIRA, L. & VIOLA, E. *Incertezas e sustentabilidade na globalização*. Campinas: Ed. Unicamp.
- VOLPATO, E.** 1986. *Análise da administração florestal brasileira*. Versão preliminar. Alemanha. Tese de Doutorado. Universidade de Freiburg.
- YOUNG, O. R.** 2001. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In: OSTRON, E.; T. DIETZ N. DOLSAK; PC STERN; S. STONICHh & WEBER E.U. (Eds.). *The Drama of Commons*. Washington DC, National Academy Press, p. 263-291.
- WAINER, A. H.** 1991. *Legislação ambiental do Brasil: subsídios para a história do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense.
- ZHOURY, A.** 2006. Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability: Desafios para a Governança Ambiental. *Anais I Seminário sobre Governança Ambiental no Brasil: Contexto, Realidades, Rumos*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.

OUTRAS FONTES

- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE.** 1995. *An overview of Our Global Neighbourhood – The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM).** 2008. *Mineração no Brasil Colônia e Império*. Salvador: DNPM, Disponível em <http://www.dnpm.gov.br/ba/conteudo.asp?IDsecao=511&IDpagina=708>. Acesso em 20.jun.2013.
- GDF.** 1975. *Terras do Distrito Federal e sua Legislação*. Brasília: Codeplan/GDF.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC).** 2008. *Governança Corporativa*. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>. Acesso em 20.jun.2013.
- MMA.** 2004. *Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA II: Relatório de Atividades 2000-2004*. MMA/ PNMA II, Brasília, DF.
- _____. 2007. *Política Ambiental Integrada para o Desenvolvimento Sustentável: Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: MMA, 134p.
- _____. 2007. *Plano Plurianual 2008-2011: Orientações Estratégicas*. Brasília: MMA, Versão 5.1 de 17/07/2007. 36p.
- SENADO FEDERAL.** 2000. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, Junho, p. 531-532.
- UNEP.** 2007. *Global Environment Outlook: Environment for Development – GEO 4*. Malta: Progress Press.
- WORLD BANK.** 1992. *Governance and development*. Washington: Oxford University Press.

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN BRAZIL: ECHOES FROM THE PAST

João Batista Drummond Câmara

This article deals with an analysis of government action to the control of the use of natural resources in Brazil, since its discovery in 1500. Aimed at understanding the process of formulation and implementation of environmental policies, considering the evolution of concepts, rules and institutions from the colonial period to the present day, featuring the historical bases, institutional and legal issues that have shaped the current Brazilian environmental governance. The survey was conducted by consulting references and government documents with different data and information. It can be observed that throughout the history of the country, government action focused on the actions of command and control, with rules and institutions for specific natural resources, with little or no integration with other policies and management processes of natural resource use situation changed significantly after the enactment of Law No. 6.938/81, under the National Environmental Policy when there was correspondence of the evolution of environmental management in Brazil with the concepts, principles, guidelines and criteria for environmental governance and its results. Despite advances towards the criteria of reform and modernization of the state as decentralization, participation, democratization, managerial capacity, efficiency and effectiveness, the relationship between society, government and the private sector with nature still reflects a colonial utilitarian, immediate and unsustainable use of natural resources, coupled with problems of implementation of rules and regulations, causing environmental degradation and jeopardizing sustainable development. Indicate the need to evaluate more critically the scope of the National Environmental Policy due to continued loss of environmental resources and services and the high standard of consumer society on a non sustainable base, requiring changes in attitudes of citizens regarding the use and protection resources and environmental services. The results achieved contribute to the discussion of the historical relationship of the use and occupation of the territory and its consequences for sustainability.

KEYWORDS: *Environmental Governance; Environmental Policy; Descentralisation; Modernization of the State.*

* * *