
A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO s u s t e n t á v e l c o m o t e m a d e p e s q u i s a n o B r a s i l

Martine DROULERS, Carlos MILANI

CREDAL -CNRS, Paris

École des hautes études en sciences sociales, Paris

ABSTRACT

The protection of the environment and the promotion of the sustainable development have constituted a vast research area in Brazil since the beginning of the eighties. A lot of new policy instruments have been established and the universities are at the forefront of the research effort.

A problemática do meio ambiente passou a preocupar as ciências sociais no Brasil sobretudo a partir de meados dos anos 80, quando coincidem, como acontecimentos políticos fundamentais, o processo de abertura do regime militar, o retorno de professores e cientistas brasileiros de envergadura intelectual considerável e o agravamento da chamada crise ecológico-ambiental em níveis local, regional, nacional e global.

Durante os anos 60 e 70, quando a temática ecológica já integrava o debate político e acadêmico em vários países do hemisfério Norte, predominavam no Brasil a mentalidade produtivista e a noção de necessário crescimento econômico, ainda que em detrimento de objetivos sociais e ambientais. É bem verdade que o setor público nacional procurou responder a pressões internas e externas, criando secretárias e órgãos em nível estadual e federal.

* As referências comentadas *infra* podem ser consideradas como complementares ao trabalho realizado por Freira Vieira (Paulo), "Les sciences sociales et la problématique de l'environnement au Brésil (1980-1990)", in *Cahiers du Brésil Contemporain*, numéro 20, 1993, pp.15-47.

2 Para a primeira postura, ver LEIS et alii (1991) e para a segunda, Guimarães (1990).

Nos anos 60, são estabelecidas as primeiras normas indiretamente ligadas à proteção do meio ambiente no Brasil. Estas normas correspondem à legislação setorial, tal como o Código de águas e o Código florestal (Lei 4771/15.9.65). Surgem, também nesse período, várias agências ligadas direta ou indiretamente à proteção do meio ambiente, por exemplo, o Departamento Nacional de água e Energia Elétrica (1965), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1970) e a Superintendência dos Recursos Naturais (Supren, 1973).

Nos anos 70, principalmente após a Conferência de Estocolmo, institucionaliza-se o debate político sobre o meio ambiente, e a legislação e a administração nacionais respondem mais concatenadamente às necessidades de consideração do problema ecológico no Brasil. A legislação perde paulatinamente seu caráter predominantemente setorial: o Decreto-lei 1413/1975 dispõe sobre o controle da poluição ao meio ambiente provocada por atividades industriais, o Decreto 76389/1975 dispõe sobre medidas de controle da poluição industrial, a Lei 6513/1977 investe na criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, o Decreto 84617/1979 estabelece o regulamento dos parques brasileiros, entre outros.

Cria-se a SEMA (Secretaria do meio ambiente, 1973), segundo alguns, em resposta a apelos internacionais para fins de aprovação dos empréstimos destinados a grandes obras públicas; segundo outros, grandemente motivada por fatores internos, como o problema da poluição no Rio Grande do Sul causada pela fábrica local de celulose (Boregar, posteriormente Riocel)¹. O tema da poluição atmosférica pela fábrica Riocel, juntamente com a questão dos agrotóxicos, colaboraram inclusive para o reforço de movimentos associativos, por exemplo, a AGAPAN (Associação gaúcha para a proteção do meio ambiente), sob a liderança de José Lutzemberger, posteriormente Secretário nacional do Meio Ambiente.

Pela lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabeleceu-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), integrado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e pelo Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (IBAMA). Este somente será regulamentado em 1989 pela Lei 7735, resultando da fusão de quatro órgãos anteriores, a saber: SEMA, IBDF, SUDHEVEA, SUDEPE. O IBAMA passa a unir o controle da conservação da natureza com o da poluição em geral. Na prática, porém, tem sua competência frequentemente superposta com a da SEMA (ou Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, como se prevê atualmente).

O Decreto nº88351/83, que regulamentou a Lei nº6938/81, vinculou a utilização

da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) aos sistemas de licenciamento dos órgãos estaduais de controle ambiental, para atividades poluidoras ou mitigadoras do meio ambiente. Segundo este decreto, são três as licenças a serem requeridas pelos responsáveis dos empreendimentos :

1 - licença prévia : na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos fundamentais a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo ;

2 - licença de instalação : autorizando o começo do projeto de implantação, de acordo com as especificações aprovadas ; e

3 - licença de operação : autoriza o início da atividade.

Tal é o procedimento seguido para todas as atividades econômicas que causem impacto, modificação e/ou danos ao meio ambiente. A definição de impacto varia de autor para autor, mas, em linhas gerais, considera-se o impacto ambiental como o conjunto de alterações significativas geradas no meio ambiente, resultantes da incidência e de interações ocasionadas por determinadas ações ou atividades (Munn, 1979).

Portanto, a adoção da AIA se insere nesse quadro conceitual e institucional como um dos instrumentos da PNMA. A Resolução nº001/23.01.86 do CONAMA estabelece definições, critérios, responsabilidades e diretrizes gerais para uso e implementação da AIA. A constitucionalização do processo vem consolidar a adoção da AIA, consoante o artigo 225, § 1o., inciso IV : “Exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (grifo nosso). No adjetivo em grifo reside a (tênue) diferença entre o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental, que se consubstancia no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

De regra, o procedimento do EIA apresenta a seguinte conformação :

1 - quando é solicitado o licenciamento (geral), o empreendimento é avaliado sobre a necessidade ou não de apresentar-se o EIA-RIMA. Em caso afirmativo, é encaminhada ao requerente correspondência, fornecendo instruções quanto aos procedimentos a seguir :

- necessidade de apresentação de EIA e RIMA, a serem elaborados por equipe multidisciplinar habilitada (em alguns casos, são indicadas áreas profissionais que devem integrar a equipe) ;

- necessidade de forma de cadastramento da equipe consultora, de acordo com a Resolução CONAMA 001/88 ;

- publicação do pedido de licenciamento, conforme Resolução CONAMA 006/86.

2 - Enfatiza-se ao requerente que deve adstringir-se ao conjunto de diretrizes gerais, listadas no artigo 5o. da Resolução CONAMA 001/86. Em alguns casos, definem-se diretrizes específicas ao empreendimento.

3 - Exige-se a apresentação de plano de trabalho, que é discutido pelo grupo de análise do governo, pela equipe consultora e pelo proponente do projeto ;

4 - Elabora-se termo de referência para o RIMA ;

5 - O conteúdo do RIMA é enviado para parecer técnico no órgão governamental ligado aos assuntos de meio ambiente. Em caso de decisão pelo licenciamento, segue-se o procedimento normal (licença prévia, licença de instalação e licença de operação). Em caso de indeferimento do pedido de licença, é encaminhada correspondência ao requerente, expondo os devidos motivos.

No final dos anos 80, a problemática assume maior importância nos âmbitos político e intelectual brasileiros. Em fins de 1988 e início de 1989, lançou-se o pacote de medidas que consubstanciaram o "Programa Nossa Natureza". Por meio de decretos, o Presidente Sarney suspende temporariamente os incentivos fiscais e créditos oficiais visando a sua reavaliação e reorientação. De qualquer modo, o Programa Nossa Natureza estava longe de constituir proposta ideal para o meio ambiente, uma vez que não forjava as bases de um desenvolvimento econômico sustentável para a população da Amazônia (CANIZIO, 1991, p.209). As medidas foram, na verdade, tentativa de resposta às pressões internacionais, não refletindo pensamento e visão fundamentados da problemática ambiental no país (por exemplo, a criação do Conselho superior do meio ambiente, sem a participação da sociedade civil, se sobrepôs ao já existente CONAMA).

Com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), o Brasil tenta afastar a imagem de vilão ecológico, e passa a apresentar-se, na perspectiva governamental, como ator político disposto a colaborar com outros parceiros não-nacionais para a solução dos problemas ambientais brasileiros, na condição de que seja salvaguardada a soberania nacional e de que sejam assegurados financiamentos novos e a transferência de tecnologias avançadas (muito dispendiosas e inacessíveis por meio do mercado tradicional). José Goldemberg (1990), que foi também Secretário interino do Meio Ambiente, defendia propostas bastante pragmáticas, por exemplo, na área da energia.

Como conseqüências da Rio-92, pode-se dizer que a sociedade civil (associações e ONGs ambientalistas em geral), bem como o meio acadêmico enriqueceram seus debates e passaram a "problematizar" a questão do meio ambiente de novos modos. A capacidade de pesquisa instalada, que já era então considerável no Brasil, integra mais

seriamente o elemento ambiental em sua análise. Passa-se a designar o ramo científico, transdisciplinar e polissêmico do meio ambiente como ciências sociais ambientais. É evidente que, como lembra Freire Vieira (1993), trata-se de um campo de pesquisa e de especialização acadêmica ainda recente e marginalizado, caracterizado por uma baixa densidade associativa de pesquisadores e professores. Na maioria das vezes, o debate epistemológico e metodológico acaba por frear o desenvolvimento da pesquisa substantiva e aplicada.

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação), MRE (Ministério das Relações Exteriores), Organizações não-governamentais estrangeiras atuantes no Brasil, março de 1991.
- ABC (Agência Brasileira de Cooperação), As ONGs brasileiras para o meio ambiente, agosto de 1990.
- ACSELRAD (Henri), *Meio ambiente e democracia*, IBASE, 1992, 127 p.
- ALMEIDA (Miguel A. Ozório de), "The Confrontation between Problems of Development and Environment", in *International Conciliation*, 586, 1972.
- A Amazônia brasileira em foco*, CNDDA, nº18, 20 e 21.
- ASSUNÇÃO (Lucas), "Rio 92 : perdemos nossa última chance?", in *Revista de Administração*, São Paulo, volume 28, nº03, pp.93-97.
- AZAMBUJA (Marcos), "O Brasil e a Conferência do Rio", in *Política Externa*, vol.1, nº1, junho 1992, São Paulo, Paz e Terra/USP, pp.58-64.
- BENJAMIN (César), *Diálogo sobre ecologia, ciência e política*, Rio de Janeiro, Ed.Nova Fronteira, Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, UNESCO, 1993, 198 p.
- BENJAMIN (César), Nossos verdes amigos, in *Teoria & Debate*, número 12.
- BERBARDO (Maristela) & BASTOS (Suely), *O Movimento ambientalista, a bancada amazônica e a revisão constitucional*, Instituto Sociedade, População e Natureza, Documento de trabalho nº27, Brasília, agosto de 1990, 51 p.
- BINSWANGER (H.), *Brazilian Policies that Encourage Deforestation in the Amazon*, Document de travail nº16, Département de l'environnement, Banque Mondiale.
- BOEIRA (Sérgio), *Ecologia política e juventude universitária ; algumas considerações sobre o modo de vida, com ênfase nas relações entre poder e saúde*, Florianópolis, UFSC, Thèse(Mestrado), 1989.
- DIEGUES (Antônio Carlos), *A Interdisciplinariedade na Análise das Questões Ambientais*, 13º. Simpósio da ACIESP, setembro de 1988.
- Em busca do desenvolvimento urbano sustentável, o caso do Rio de Janeiro*, BIRD-IBAMA-FBCN, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1993, 290 p.
- "Environment and Development", viewpoints of Brazilian NGOs and social movements, a report prepared by the Forum of Brazilian NGOs for the Conference of Civil Society on Environment and Development, Brazil, 1992, 140 p.
- FEARNSIDE (Philip), "Alternativas de desenvolvimento na Amazônia brasileira : uma avaliação ecológica", in *Ciência e Cultura*, 38(1), 1984, pp.37-59.
- Geografia e questão ambiental*, IBGE, Rio de Janeiro, 1993, 166 p.
- GOLDEMBERG (José), "Current Policies aimed at attaining a model of sustainable development in Brazil", *Journal of Environment and Development*, 1(1), été 1992, 10p.
- GOLDEMBERG (José) et al., *Energie pour*

- un monde vivable*, La Documentation Française, 1990.
- GUIMARÃES (Roberto Pereira), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra", in *Nueva Sociedad*, 122, novembro de 1992.
- HERMAN BENJAMIN, A. *Dano ambiental : prevenção, reparação e repressão*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993, 470 p.
- IPEA/INPES, "O Desempenho do governo brasileiro e do Banco Mundial com relação à questão ambiental em projetos co-financiados pelo Banco"(Sérgio Margulis), agosto de 1990, 83 p.
- JABOR CANIZIO (Marcia), "Ecologia e ordem internacional - uma discussão sobre os paradigmas de análise", in *Contexto Internacional* (PUC-Rio de Janeiro), 12, juillet-décembre 1990.
- JACOBI (Pedro), "A percepção de problemas ambientais urbanos em São Paulo", in *Lua Nova*, 31, 1993, pp.47-55.
- LA ROVERE (Emílio), *Energie et style de développement : le cas du Brésil*, Paris, EHESS, Thèse de doctorat, orientador : Professor Ignacy Sachs, 1981.
- LEIS (Hector) et al., *Ecologia e política mundial*, Rio de Janeiro, Vozes, FASE, AIRI/PUC-RIO, 1991, 183 p.
- LEIS (Hector) et al., "Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92", in *Lua Nova*, 31, 1993, pp.79-97.
- LEIS (Hector) et al., A UNCED, as ONG e o Mercado Internacional :uma oportunidade para a utopia, in *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONG*, Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.
- LEIS (Hector) et al., El rol educativo del ambiente en la política internacional, in *Nueva Sociedad*, 122, novembro 1992.
- LEME MACHADO (Paulo Affonso), "Le droit comparé et le droit de l'environnement de l'Amazonie brésilienne", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Rome, 1991 (2), pp.315-328.
- LUTZEMBERGER (José), *Do jardim ao poder*, Porto Alegre, L&PM, 11ème. édition, 1992(1ère. édition : 1985), 192 p.
- LUTZEMBERGER (José), *Fim do futuro?*, Porto Alegre, Movimento, 4ème. édition, 1986 (1ère. édition : 1980), 98 p.
- LUTZEMBERGER (José), *Gaia*, Porto Alegre, L&PM, 2ème. édition, 1991(1ère. édition :1990), 112 p.
- MAIMON (Dalia), org., *Ecologia e Desenvolvimento*, APED, 1992.
- MARGULIS (S.), org., *Meio ambiente : aspectos técnicos e econômicos*, Rio de Janeiro, IPEA/PNUD, 1990, 246 p.
- Ministère des Relations Extérieures (Brésil), Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain, Rapport de la Délégation brésilienne, 2 volumes, 1971.
- MOSER (Antônio), *O problema ecologico e suas implicações éticas*, Petropolis, Vozes, 1984, 77 p.
- MUNN, R. E. *Environmental Impact Assessment : principes and procedures*. Toronto, John Wiley & Sons, 1979.
- PADUA (José Augusto), org., *Ecologia e política no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e tempo/IUPERJ, 1987, 211 p.
- RATTNER (Henrique), "Tecnologia e eco-desenvolvimento", in *São Paulo em Perspectiva (SEADE)*, 3 (4), 1989, pp.88-93.
- SACHS (Ignacy), "Ces temps et ces espaces qui s'emboîtent", Le Monde Diplomatique/ORSTOM, Collection Savoirs, n°. 2, 1993, pp.32-33.
- SCHINKE (Gert), *Ecologia política*, Porto Alegre, Tchê editores, 1986, 191 p.
- SEMA, *Cadastro nacional das instituições que atuam na área de meio ambiente*, Brasília, Sinima, 1983.
- SEROA DA MOTTA (R.), *Estudo da competitividade da indústria brasileira : competitividade e meio ambiente*, São Paulo, IEI-UFRJ/IE-Unicamp, 1993.
- SHOUMATOFF (Alex), *Qui a tué Chico Mendes*, Payot, 1991, 253 p.
- VERDUM (Roberto) et al., *RIMA*, Porto

- Alegre, Ed. da Universidade, 1992, 2eme. édition, 125 p.
- VIEIRA (Paulo F.), "Impactos da pesquisa biológica na ciência política contemporânea", Trabalho apresentado na ANPOCS (XIV), outubro de 1990.
- VIEIRA (Paulo F.), "Les sciences sociales et la problématique de l'environnement au Brésil (1980-1990)", in *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°20, 1993, pp.14-47.
- VIEIRA (Paulo F.) & MAIMON (Dália), org., *As ciências sociais e a questão ambiental : rumo à interdisciplinaridade*, APED & UFPa, 1993, 298 p.
- VIEIRA & VIOLA & CLEARY, "From preservationism to sustainable development", in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 12, pp.129-153, 1992.
- VIGEVANI (Tullo), *Meio ambiente e relações internacionais : a questão dos financiamentos*, USP/IEA, Série "Assuntos internacionais", septembre 1994, 44 p.
- VIOLA (Eduardo), *A expansão do ambientalismo multi-setorial e a globalização da ordem mundial, 1985-1992*, Caxambu, ANPOCS, 1992.
- WARAT (Luís Alberto), *Manifestos para uma ecologia do desejo*, São Paulo, Ed.Acadêmica, 1990, 136 p.