

A RIO-92, OS MOVIMENTOS ECOLOGISTAS E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: UMA REFLEXÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS NA DÉCADA DE 1990

Jéssica Garcia da Silveira 1

Resumo: O presente texto tem como objetivo refletir brevemente sobre a participação social, sobretudo de movimentos ecologistas, na construção das políticas ambientais brasileiras, ao longo da década de 1980 e analisar alguns fatores que levaram à redução desta participação nos anos de 1990. O início da década de 1990 foi marcado por dois eventos de grande relevância para as políticas ambientais brasileiras, a realização Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, e a construção do Ministério do Meio Ambiente. A primeira parte deste texto tem como foco de discussão o fortalecimento e consolidação dos movimentos ecologistas ao longo da década de 1980 até os anos de 1990. Mas no mesmo momento em que tais movimentos se articulavam e conquistavam espaço junto à opinião pública, algumas medidas legislativas afetaram a participação da sociedade civil na Política Nacional do Meio Ambiente. Na segunda parte deste texto é analisada a participação dos movimentos ecologistas na construção das políticas ambientais brasileiras. Por fim, são encaminhadas algumas considerações sobre os desafios para estabilização das políticas de proteção ao meio ambiente no Brasil durante a década de 1990 e os efeitos desta instabilidade.

Palavras-chave: políticas ambientais brasileiras, movimentos ecologistas, Rio-92

THE RIO-92, THE ENVIRONMENTAL MOVEMENTS AND THE NATIONAL ENVIRONMENT POLICY: A REFLECTION ON THE CONSTRUCTION OF BRAZILIAN ENVIRONMENTAL POLICIES IN THE 1990S

Abstract: This article aims to reflect briefly on the social participation, especially of the environmental movements, for the construction of Brazilian environmental policies during the 1980s, and to analyze some of the factors that led to the reduction of this social participation in the 1990s. In the early 1990s there were two events of great relevance for Brazilian environmental policies, the United Nations Conference on Environment and Development, or Rio-92, and the creation of the Ministry of Environment. The first part of this text deals with the strengthening and consolidation of environmental movements from the 1980s to the 1990s. But while these environmental movements were articulating and gaining space in public opinion,

¹ Mestre e doutoranda pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Programa de Pós-Graduação em História Social. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Lattes: http://lattes.cnpg.br/5225886088119511. E-mail: jessicagsilveira@hotmail.com.



some legislative measures affected the participation of civil society in the National Environment Policy. The second part of this text analyzes the participation of environmental movements in the construction of Brazilian environmental policies. Lastly, this text presents some considerations on the challenges for the stabilization of environmental protection policies in Brazil during the 1990s and the effects of this instability.

Keyword: Brazilian environmental policies, environmental movements, Rio-92

Introdução

O Ministério do Meio Ambiente, tal qual conhecemos atualmente, teve sua primeira versão em 1992, logo após a realização da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), que por sua vez elevou o debate e ampliou o escopo dos compromissos assumidos na ordem ambiental internacional ao longo da década de 1990 (RIBEIRO, 2010: 76). O evento também conhecido como Rio-92, sediado no Rio de Janeiro, consistiu no maior fórum de discussões sobre meio ambiente à época, após a primeira conferência da ONU sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo (1972) e trouxe para o centro dos debates o "desenvolvimento sustentável", conceito que surgira desde o Relatório Bruntland, Our common future (1987), mas que foi popularizado a partir da década de 1990.

Conforme apontam alguns estudiosos sobre os movimentos ecologistas brasileiros (FERREIRA, 1999; VIOLA, 1987; FRANCO, DRUMMOND, 2009; JACOBI, 2003) a Rio-92 representou um marco importante para os movimentos ecologistas, uma vez que o evento ampliou o debate sobre meio ambiente no Brasil e aproximou estes atores de outros setores sociais e da opinião pública. evento marcou também um passo importante na institucionalização da temática ambiental no Brasil, traduzido na construção do Ministério do Meio Ambiente. A participação dos movimentos ecologistas na Rio-92 e junto às instituições é reflexo de uma trajetória de organização e articulação desses movimentos, sobretudo durante a década de 1980. Este artigo tem como objetivo refletir brevemente sobre a participação social na

construção das políticas ambientais brasileiras ao longo da década de 1980 e sobre as mudanças que levaram à redução desta participação no início dos anos de 1990.

Para a reflexão proposta, a primeira parte deste texto terá como foco de discussão o fortalecimento e consolidação dos movimentos ecologistas até o período que antecedeu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Ao relacionar a participação de representantes ecologistas em instâncias decisórias das políticas ambientais e a articulação desses grupos para a concretização de um capítulo sobre meio ambiente na Constituição Federal de 1988, serão discutidas também as mudanças subsequentes à Constituição na Política Nacional do Meio Ambiente. Serão analisadas as mudanças em relação à participação dos movimentos ecologistas na construção das políticas ambientais e as alterações na sua própria estrutura institucional. Por fim, serão feitas algumas considerações sobre os desafios para o Brasil na estabilização das políticas de proteção ao meio ambiente durante a década de 1990 e os efeitos desta instabilidade.

Atuação dos movimentos ecologistas no cenário político brasileiro (1980-1990)

A Rio-92 reuniu delegações de 178 Estados-nação e 114 Chefes de Estado, ou de Governo, com pretensões de inaugurar um regime ambiental internacional (RIBEIRO, 2001: 108). O encontro resultou em uma série de acordos que teriam como função a cooperação internacional em torno de medidas de proteção ambiental em nível mundial. Os principais acordos foram: a Convenção da Diversidade Biológica; a Convenção de Mudanças Climáticas; e principalmente um planejamento sobre os recursos destinados à proteção ambiental, a Agenda 21. Outro documento que foi discutido pela primeira vez no Fórum Global promovido pela Conferência da ONU foi a Carta



da Terra² - esta que começou a ser elaborada a partir de 1987 pela sociedade civil, mas que teve sua primeira versão discutida na Rio-92 e por falta de consenso foi publicada só em março dos anos 2000 (JACOBI, 2005: 239).

Apesar das ressalvas quanto à divisão da Rio-92 entre a *Cúpula da Terra*, que reuniu os Chefes de Estado para deliberar sobre os acordos internacionais, e o *Fórum Global*, que reuniu as entidades ecologistas e movimentos sociais em geral, a Rio-92 promoveu um espaço de debate entre tais entidades no âmbito da Conferência. Mesmo ocorrendo paralelamente ao núcleo de decisão, o Fórum Global representou um canal de diálogo e aproximação entre os grupos ecologistas e a sociedade civil. Ademais, foi a primeira vez que a sociedade civil organizada por meio de organizações não governamentais (ONGs) promoveu uma maior articulação entre as entidades ecologistas nacionais em um *networking* internacional (JACOBI, 2003: 18).

Como apontou Ribeiro (2001), tal participação gerou uma pressão das ONGs na Rio-92, que resultou na inclusão de alguns temas na pauta de negociações. Com aproximadamente 1600 entidades do mundo inteiro, contabilizando mais de três mil participantes, integraram o fórum não só ecologistas, como também sindicalistas, líderes comunitários e religiosos. Das reuniões preparatórias do Fórum resultou a Declaração do Rio (RIBEIRO, 2001: 129). Conforme descreveu Cassia Peguim (2020), entre os princípios estabelecidos por este documento esteve a promoção da participação pública no processo de tomada de decisão e acesso em ações judiciais e administrativas sobre reparação de danos ambientais (Princípio 10). E para o cumprimento deste, outro princípio (Princípio 11) foi o de promover uma legislação ambiental eficaz que deveria garantir a responsabilidade pela poluição e indenização às vítimas (Princípio 13). Na Declaração do Rio ficou explícita a relação direta entre a participação social e o estabelecimento de

² A Carta da Terra é uma declaração que propõe princípios e parâmetros éticos globais que orienta as ações no âmbito individual e coletivo com o objetivo de efetivar o conceito de desenvolvimento sustentável por meio do resgate à solidariedade, promoção da inclusão e da ética do cuidado (JACOBI, 2005: 239).

uma legislação eficiente que reforçasse essa prerrogativa. A posição do Estado nesta relação seria então a de fornecer condições para elaboração de uma legislação ambiental nacional forte, valorizando produção científica e tecnológica e na viabilização da participação popular para a construção desta legislação (PEGIM, 2020: 89).

A maior participação dos movimentos ecologistas na Rio-92 é tributária de um crescimento no número destas entidades ao longo do estabelecimento da chamada "Nova República" (1985-1991) e de sua maior aproximação com outros movimentos sociais, além da busca pela profissionalização de suas atividades (JACOBI, 2005: 239). Ribeiro (2017) apontou também que no momento preparatório para a Rio-92 a maior articulação entre ecologistas e movimentos sociais levou à incorporação de temas sociais ao debate. Esta incorporação foi positiva para os movimentos ecologistas, pois permitiu romper com a crítica então frequente sobre o ambientalismo como causa descolada dos problemas sociais.

O período que antecedeu à realização da Rio-92 foi um momento de reconhecimento de movimentos ecologistas como atores sociais, que se fortaleceu politicamente no Brasil (FERREIRA, 1999: 46). As discussões em torno do capítulo sobre meio ambiente na nova Constituição Federal de 1988 versava sobre a participação social em colaboração com a esfera pública na implementação de ações pela regulamentação da proteção ambiental e representou uma conquista da sociedade civil (MARTINEZ, 2016). No início da década de 1990 as entidades ambientalistas passaram a se capacitar para exercer influência sobre agências estatais, comunidade científica, empresariado e até mesmo o poder legislativo. A participação de representantes de entidades ecologistas em conselhos, comitês técnicos específicos sobre meio ambiente e a interação com entidades internacionais, demonstram uma estruturação destes movimentos no período (JACOBI, 2003: 15).

Os movimentos ecologistas atuaram junto a órgãos governamentais desde a década de 1970. Conforme apontam os estudos de José Luiz de



Andrade Franco e José Augusto Drummond (2009) sobre as primeiras entidades ecologistas brasileiras, durante a década de 1970 não era incomum a relação destas em projetos governamentais. A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN (1958) foi uma das primeiras entidades ecologistas brasileiras, criada sob a inspiração das associações pela proteção das aves em Londres. Ela atuou junto à Secretaria Especial do Meio Ambiente, Sema (1973), por meio de convênios para financiar projetos da própria Secretaria. A FBCN recebia recursos advindos de órgãos internacionais como a União Mundial para a Conservação (IUCN) e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF) para desenvolver projetos de conservação.

A Secretaria Especial do Meio Ambiente, Sema (1973), foi o primeiro órgão designado para realizar uma gestão ambiental no Brasil obedecendo demandas internacionais pós Conferência de Estocolmo (1972), mas "sem prejuízos da utilização racional recursos naturais" (Decreto Nº 73030). O primeiro secretário do meio ambiente e responsável pela elaboração do texto da lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto, desempenhou um papel fundamental no ajustamento de interesses entre o governo e setores da sociedade civil para a implementação desta gestão ampliada do meio ambiente. Além de descender de uma família de políticos, Paulo Nogueira Neto³ era biólogo e conservacionista. Juntamente com Lauro Pereira Travassos Filho e José Carlos dos Reis Magalhães, também biólogos, fundou outra entidade ecologista contemporânea à FBCN, a Associação de Defesa da Fauna e Flora de São Paulo – Adeflora (1956).

³ Paulo Nogueira Neto tem formação em Ciências Jurídicas e Sociais e em História Natural pela Universidade de São Paulo, onde também atuou como professor titular de Ecologia durante os anos de 1988 até 1992. Foi um dos fundadores do Departamento de Ecologia Geral no Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo e um dos fundadores da Associação de Defesa da Fauna e Flora de São Paulo – Adeflora (hoje Ademasp). Entre suas principais publicações estão: Criação de Abelhas Indígenas Sem Ferrão (1953); Animais Alienígenas - Gado Tropical - Áreas Naturais e Outros Assuntos (1970); A Criação de Animais Indígenas Vertebrados (1973); O Comportamento Animal e as Raízes do Comportamento Humano (1984); Mar de Dentro (1990); Do Taim ao Chuí (1993); Estações Ecológicas - uma Saga de Ecologia e de Política Ambiental (1992); Vida e Criação de Abelhas Indígenas sem Ferrão (1997); Guará Ambiente Flora e Fauna dos Manguezais de Santos Cubatão (2003).



Tanto a FBCN como a Adeflora foram fundadas e lideradas por cientistas e engenheiros, assim como a maior parte das entidades dessa natureza⁴ (FRANCO; DRUMMOND, 2009: 61). A relação de Paulo Nogueira Neto com o movimento conservacionista e com entidades ecologistas também contribuiu para a proposição de uma instância decisória participativa e descentralizada no estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, um Conselho Nacional de Meio Ambiente, o Conama. A lei Nº 6938, de 1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente foi fruto de um arranjo estabelecido entre setores do governo e da sociedade civil para ampliar o sistema de gestão ambiental no Brasil, que até então só contava com a Sema, subordinada ao Ministério do Interior.

Para alguns autores que analisaram a criação da Sema, esta foi fruto de uma medida burocrática do governo sem o propósito de criar uma política ambiental efetiva (VIOLA, 1987: 84). Conforme Eduardo Viola, a criação da Sema representou uma medida do então presidente Ernesto Geisel para cumprir as exigências internacionais movida pelo interesse em conseguir empréstimos para realização de grandes obras públicas. De um modo geral, a Secretaria contou com poucos especialistas no momento de início de suas atividades. A Sema foi composta, incialmente, por servidores requisitados da administração pública federal cedidos de outros ministérios e colaboradores externos, mediante desempenho de funções de assessoramento superior da administração civil. Para Leila Ferreira (1998), a Sema representou a associação entre os interesses tecno-burocráticos em torno da continuidade do crescimento econômico, que buscavam associar os preceitos da segurança nacional ao gerenciamento ambiental (FERREIRA, 1998: 82). No entanto, da Sema surgiu o projeto de lei que ampliaria as instituições

⁴ O Conservacionismo no Brasil começou entre os anos de 1920 e 1940 e teve como principal expoente o alemão Gifford Pinchot (1865-1946), que definiu como objetivos do movimento: "a) o desenvolvimento, obtido pelo uso dos recursos existentes pela geração presente; b) a prevenção do desperdício, garantia do uso dos recursos existentes pela geração futura; e, c) o desenvolvimento dos recursos naturais para o benefício de muitos e não de poucos" (FRANCO; DRUMMOND, 2009b: 67).



responsáveis pela gestão ambiental por meio da Política Nacional do Meio Ambiente. Um de seus idealizadores foi o próprio Paulo Nogueira Neto.

Só a partir de 1981 ficou estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6938), que ampliou a estrutura de gestão ambiental no Brasil, com a criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Sisnama, e de um Conselho Nacional do Meio Ambiente, o Conama. Como conselho deliberativo e consultivo de meio ambiente, o Conama foi composto por representantes do governo federal (ministérios), de governos estaduais e da sociedade civil⁵. O Sisnama era composto pelos seguintes órgãos: o Conama, órgão superior, a Sema seria seu órgão central, e os órgãos setoriais seriam as secretarias estaduais e municipais de meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente teria como propósito uma gestão participativa. No entanto, na medida em que esta institucionalização avançou em termos formais, com a criação de mais instituições, alguns problemas estruturais comprometeram o funcionamento destas. O baixo orçamento da Sema desde o início de suas atividades, mesmo como órgão central e executivo do Sisnama após criada a Política Nacional do Meio Ambiente, era um problema frequentemente relatado pelos funcionários⁶. Além disso, no decreto que criou a Sema não foi designado à mesma a competência de fiscalizar ou estabelecer critérios de penalidade a infrações cometidas contra as normas ambientais propostas pela própria secretaria, o que enfraquecia sua capacidade de intervenção direta em atividades

⁵ O Conama foi criado como um Conselho participativo composto por um presidente, o então ministro do interior, 34 membros conselheiros, 8 Câmaras Técnicas (temporárias e permanentes) e grupos de trabalho (que poderiam ser compostos por não-membros do Conama) a serem convocados por demandas das câmaras técnicas (BRASIL, MINTER, 1984). ⁶ A Sema começou com dificuldades de atuação, com um número reduzido de funcionários e baixo orçamento. Os recursos financeiros da Sema eram consignados no Orçamento Geral da União em créditos adicionais e acordos ou convênios com entidades públicas, nacionais e internacionais. A Sema foi composta, originalmente, por apenas 3 servidores: Carlos Celso do Amaral e Silva, engenheiro; Neylor Calasans Rego, bacharel em ciências jurídicas com cargo de secretário adjunto de operações no Ministério do Interior e Eduardo Maia Nogueira, engenheiro agrônomo e secretário adjunto de Ciência e Tecnologia. Nas atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Conama os problemas financeiros enfrentados pela secretaria foram pautados frequentemente (SILVEIRA, 2016: 40).



poluidoras. Muitos dos recursos para estudos e regularização de Estações Ecológicas (posteriormente Unidades de Conservação – Resolução Conama nº11 de 03/12 de 1987) foram provenientes de outras instituições, como o Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica, CNPq, que cedeu à Sema 7 milhões de cruzeiros no ano de 1976, assim como a Finep, que financiou 30 milhões de cruzeiros das atividades da Sema naquele ano (NOGUEIRA NETO, 2010: 383).

O problema salarial, recorrente na Sema persistiu até a sua extinção, que culminou com a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (1989), o Ibama, e assim permaneceu, conforme relatado nas reuniões do Conama no período (SILVEIRA, 2016: 116). Apesar do governo brasileiro, à época presidido por José Sarney (1985-1989), implementar medidas como a suspensão do ferro-gusa e dos incentivos fiscais para a agropecuária e o monitoramento do desflorestamento na Amazônia, a instituição responsável pelas medidas de proteção ambiental sofria com a contenção de despesas e achatamentos salariais.

Ao final do governo de José Sarney houve mudanças na estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda em 1988, em resposta às pressões dos movimentos ecologistas nacional e internacional devido as denúncias sobre a devastação florestal na Amazônia, o governo brasileiro decidiu criar, sob orientação da Secretaria de Defesa Nacional, o *Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal*, mais conhecido como *Programa Nossa Natureza*⁷. O responsável pelo projeto foi o general Rubens Bayma Denys ⁸, então ministro-chefe da casa militar da presidência da

 $\overline{}$

⁷ O Programa Nossa Natureza foi coordenado pelos seguintes ministros: João Alves Filho, ministro de Estado do Interior; Iris Rezende Machado, ministra de Estado da Agricultura; Ralph Biase, ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; Rubens Bayma Denys, ministro de Estado secretário geral da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - Saden; Ronaldo Costa Couto, ministro de Estado chefe do gabinete civil da Presidência da República; e João Batista de Abreu, ministro-chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (BRASIL, 1988b: 09).

⁸ Rubens Bayma Denys teve formação militar na Academia Militar das Agulhas Negras (1947-1949), fez carreira na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, no Rio de Janeiro, e apoiou o golpe de 1964. Em 1969, foi ser assessor da Secretaria Geral do Conselho de



república. Este programa tinha por objetivo realizar o "zoneamento agroecológico" na Amazônia para viabilizar a "ocupação racional" 9 da região. Quase que simultaneamente ao estabelecimento do *Programa Nossa Natureza* foi criado também o Ibama.

A criação do Ibama significava uma mudança na estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente. Composto pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e Superintendência da Borracha (Sudhevea), além dos funcionários da extinta Sema, o Ibama seria então o órgão responsável pela execução de projetos ambientais. Em 1990 houve uma crise institucional no Ibama decorrente de um achatamento salarial e instabilidade na direção do órgão. O momento que Neli Mello (2006) chamou de um "vácuo-legislativo-institucional" em relação às políticas ambientais desencadeou limitações para execução de dispositivos das políticas ambientais, como o licenciamento ambiental e o cumprimento das resoluções ambientais.

Após a construção da Política Nacional do Meio Ambiente (1981) houve uma mudança expressiva na participação política dos movimentos ecologistas brasileiros. Em uma primeira fase, até 1981, estes movimentos se organizavam para denunciar a degradação ambiental urbana, e por outro lado havia movimentos engajados pela proteção ambiental no espaço rural (PÁDUA, 2004). Esses dois lados passaram a convergir e a se articular politicamente somente durante a década de 1980 (VIOLA, 1987: 89). No contexto de intensificação do conflito entre o uso predatório de recursos naturais por empresas ou agências estatais, as preocupações com a poluição industrial, reservas ecológicas e as ameaças de destruição de áreas urbanas projetou fortemente o ecologismo. Conforme Viola (1989) essa fase de

٠.

Segurança Nacional e, a partir do ano seguinte, tornou-se assistente do chefe de gabinete da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Em 1985 foi convidado por Tancredo Neves para assumir o cargo de ministro-chefe do Gabinete Militar, que ocupou até o final do governo Sarney (DENYS, 2001).

⁹ Utilizo aqui os termos do ministro Bayma Denys na apresentação do *Programa Nossa Natureza*, assim descritas no relatório do governo federal (BRASIL, 1988: 10; BRASIL, 1989).



fortalecimento dos movimentos ecologistas (1982-1986) ficou marcada pela percepção e divulgação conjunta da degradação ambiental no Brasil.

A crescente atuação dos movimentos ecologistas durante a década de 1990 convergiu com as diversas denúncias que surgiam contra a construção de usinas nucleares no Brasil (1977-1985) e contra o desmatamento na Amazônia na imprensa nacional, além da luta contra a inundação de Sete Quedas no Rio Paraná (1979-1983), e a reivindicação pela criação de leis que estabelecessem o controle do uso de agrotóxicos (1982-1985) que já era intenso no país (LEIS, 1996b: 98).

Desde meados dos anos de 1980 houve uma aproximação de atores ligados ao movimento ecologista e partidos políticos como PT, PMDB, PDT, além da criação do Partido Verde – PV10. Esta aproximação teve como efeito a presença de representantes desta pauta no cenário político nacional. Após as eleições estaduais de 1982, houve um aumento das associações ambientalistas urbanas no período, que inclusive atuaram de maneira significativa no apoio a candidatos a deputados estaduais. Conforme Eduardo Viola (1987), já em 1985 foi fundada a Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte – Ciec, que já articulava representantes de movimentos ecológicos para organizar uma intervenção na Assembleia Nacional Constituinte, ANC. Esta contribuiu para a formação de um "bloco parlamentar ecologista" na ANC, que exerceu pressão para que o meio ambiente estivesse pautado na nova Constituição de 1988 (VIOLA, 1987: 102).

Outro fator importante para a consolidação das entidades ecologistas no Brasil foi a sua articulação com outros movimentos sociais. A partir de 1986 o aumento de encontros interestaduais entre entidades ecologistas promoveu o alargamento do campo de debates sobre meio ambiente no Brasil. A aproximação com os sindicatos, movimentos dos seringueiros e de causas

¹⁰ O PV foi fundado em janeiro de 1986 no Rio de Janeiro, mas não concorreu às eleições estaduais naquele ano. Sua estratégia foi a coligação com o PT e PSB para conseguir legenda para seus candidatos. Em março foi fundado o PV também em Santa Catarina, com coligação com PCB e PDT (VIOLA, 1987: 102).



indigenistas, e a interação com fundações e ONGs da Europa e dos Estados Unidos, permitiu uma expansão do movimento ecológico e até mesmo a captação de recursos para seu fortalecimento institucional (JACOBI, 2003: 13).

Entre os principais encontros realizados pelos movimentos ecologistas destaco o Seminário O meio ambiente quer falar com a Constituinte 11, realizado em abril de 1986, em Belo Horizonte. Organizado pela sociedade civil, o evento representou o anseio de setores da população pela consolidação das políticas ambientais por meio da nova Constituição. O evento também contou com a participação de instituições governamentais e teve como resultado a produção de um documento chamado Carta do Meio Ambiente. Nesta carta foi feito um apelo das entidades presentes no evento para a inserção do meio ambiente na nova Constituição Federal, orientada pelo argumento de que "o direito ao patrimônio cultural e natural é de todos, sendo, portanto, propriedade comum" (BRASIL, 1986: 5).

A proposta da carta foi garantir o sentido de "bem comum" ao meio ambiente, do qual todos deveriam desfrutar, sendo sua preservação de interesse social e de responsabilidade do poder público, e que por essa razão deveria constar na Constituição. Assinaram o documento entidades, empresas e instituições de ensino e pesquisa¹². Por meio da *Carta do Meio*

¹¹ O evento foi realizado com apoio da Sema e participaram do Seminário as seguintes entidades governamentais: Fundação João Pinheiro; Secretaria de Planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte – Plambel; Superintendência Agropecuária de Minas Gerais – Supagro; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Departamento de zoologia da Universidade Federal de Minas Gerais; Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MG; Batalhão da Polícia Florestal de Minas Gerais – PM/MG; Companhia Agrícola de Minas Gerais – Camig; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais – Emater; Companhia de Água e Esgotos de Rondônia – Caerd/RO; e o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Paraná (BRASIL, 1987).

¹² Assinaram o documento as seguintes entidades: Acesita Energética, Acesita Aços, Associação Brasileira de Carvão Vegetal – Abbracave, Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA, Associação Mineira de Engenheiros Florestais – Amef, Centro para Conservação da Natureza de Minas Gerais, Companhia Agrícola e Florestal Santa Bárbara, Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig, Comissão de Política Ambiental – Copam, Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec, Escola Superior de Agricultura de Lavras – Esal, Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais – Faemg, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – Fetaemg, Instituto dos arquitetos do Brasil – Seção MG, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (Delegacia de Minas Gerais), Instituto Estadual de Florestas – IEF/MG, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – PBH/MG,



Ambiente a sociedade civil expressou seus interesses em torno da proteção ambiental para a inclusão de um capítulo na Constituição Federal de 1988¹³. Este encontro, ainda que tenha alcançado uma dimensão mais regional, pode ser considerado um efeito dos debates sobre meio ambiente mobilizados e articulados pelos movimentos ecologistas brasileiros.

A mobilização internacional no período também contribuiu para motivar o debate no cenário nacional. O ano de 1987 foi marcante em relação aos debates sobre meio ambiente pelo mundo no incremento à ordem ambiental internacional, pela publicação do relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, o Relatório Bruntdland (1987), ou mais conhecido, em português, como Nosso Futuro Comum. Por meio deste documento foi divulgado o conceito: "Desenvolvimento sustentável" que, portanto, seria o conceito-chave da Rio-92. Em 1987 também ocorreu uma reunião do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – PNUMA, no Cairo, para estabelecer normas sobre o transporte de resíduos perigosos, que resultou na publicação: Normas e princípios para o gerenciamento ambientalmente sadio dos resíduos sólidos. Foi lançado também o Protocolo de Montreal (RIBEIRO, 2001: 104).

Os debates sobre meio ambiente no cenário internacional também promoveram efeitos sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que Paulo Nogueira Neto, primeiro secretário de meio ambiente (à época membro do Conama como representante do governo do Distrito Federal), foi convidado a fazer parte da comissão Brundtland. Representando não só o Brasil, como a América Latina, a participação de Paulo Nogueira Neto nos debates e acordos que compunham a ordem ambiental internacional teve como consequência direta a realização de projetos com financiamento

,

Sociedade Mineira de Engenheiros Florestais – SMEF, Sociedade Ornitológica Mineira – SOM, União dos Varejistas de Minas Gerais, Universidade Federal de Viçosa – UFV.

¹³ A Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi reunida em 1987. A comissão que ficou responsável pela redação de um capítulo que abordasse o meio ambiente no texto da nova Constituição foi a subcomissão de *Saúde, Seguridade e Meio Ambiente* (BRASIL, Atas de comissões, 1987: 315).



externo para controle da poluição. Foi nesse período que o projeto *Brasil Meio Ambiente* (1987), que tinha como objetivo criar um programa de controle da poluição do ar, mediante empréstimos do Banco Mundial ¹⁴, teve como resultado o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar – Pronar, em 1989 (Resolução Conama N° 5/1989) ¹⁵.

A participação dos movimentos ecologistas no Conama subiu de 4 representantes de 1984, para 7 em 1986 e assim permaneceu até 198816, ano em que o Brasil se candidatou para sediar a Rio-92. Considerando que o Conama atuava naquele momento como um conselho superior e deliberativo, com competência de legislar sobre a Política Nacional do Meio Ambiente por meio de Resoluções ancoradas na Lei Nº 6938, a crescente participação de entidades ecologistas neste conselho representa um reconhecimento e a conquista de espaço em instâncias decisórias. O debate na Assembleia Nacional Constituinte (1987) sobre a inclusão do meio ambiente na Constituição Federal contou com a participação tanto de representantes do poder legislativo, como o deputado Fábio Feldmann, que representava a frente verde no Congresso Nacional, como de representantes

¹⁴ Os empréstimos do Banco Mundial que chegaram a ser repassados à Sema, em torno de trezentos mil dólares, à época seriam destinados a financiar o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar – Pronar (CONAMA, Ata da 12ª Reunião Ordinária, 1987: 5).

¹⁵ O Pronar foi uma ampliação do Proconve (Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores) criado em 1986 com o objetivo de estabelecer limites de emissão de poluentes para os motores de veículos. Outra ação que marcou o ano de 1987 foi a aprovação da Portaria MinC/nº 181/87, pelo Ministro da Cultura que criava a possibilidade de transformar os sítios ecológicos em bens culturais. Esta Portaria consistia então em um novo instrumento para assegurar o controle sobre os sítios ecológicos, pois ampliavam-se as condições de manter essas áreas protegidas, uma vez resguardadas por leis federais que regulamentam o patrimônio cultural.

¹⁶ Esta informação pode ser encontrada por meio das atas de reuniões do Conama no período entre 1984 e 1988. As entidades ecologistas que integraram o conselho no ano de 1984 foram: Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes); Associação de Defesa e Educação Ambiental (Adea); e Sociedade Brasileira de Direito Ambiental (Sobradima). Além destas instituições citadas, em 1985 foram inclusas a Associação Pernambucana de Defesa da Natureza (Aspan) e a Federação das Associações Fluminenses de Defesa do Meio Ambiente (FAMA). Já no ano de 1987 as entidades Sociedade de Defesa do Pantanal (Sodepan); a Assembleia Permanente das Entidades de Defesa do Meio Ambiente (Apedema) e a Associação Amigos de Petrópolis, Patrimônio, Proteção dos Animais e Defesa da Ecologia (Appande) que substituiu a FAMA, além da Sociedade de Preservação dos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia (Sopren), incluída já no ano de 1988.



de entidades ecologistas. Foram convidados para a instalação da *Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*, ¹⁷ Fernanda Colagrossi, representando a Associação Amigos de Petrópolis, Patrimônio, Proteção dos Animais e Defesa da Ecologia (Appande), e Fernando Salino Cortês, representante do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas (BRASIL, 1987).

Conforme apontou Acselrad (2008) a proliferação de conselhos participativos de assessoramento a órgãos responsáveis por políticas governamentais, ainda nos tempos do regime militar, como foi o caso do Conama, representou instrumentos de construção da esfera pública. Essa expectativa em torno da participação da sociedade civil nas políticas de governo prosperou entre o final da década de 1980 e início da década de 1990. O estabelecimento de instituições como o Conama projetou, à época, uma possibilidade de constituição de novas políticas territoriais a partir de saberes e projetos diversos, implementando uma orientação democrática e plural aos processos decisórios (ACSELRAD, 2008: 16).

Foi na transição para a democracia, em um movimento histórico de mobilização da sociedade civil organizada para reivindicar sua participação política, que grande parte dos segmentos ecologistas ganhou visibilidade e maior capacidade de atuação política (COSTA, 1998). A relação entre os movimentos ecologistas brasileiros, o Fórum Global da Rio-92 e a política ambiental brasileira teve como pano de fundo o movimento de "globalização", marcado por um crescente o fluxo transnacional de capital, pessoas, ideias e liberalização de fronteiras nacionais (BROWN, 2010). Em um duplo movimento que envolveu o apelo à globalização na esteira da

¹⁷ Para a Assembleia Nacional Constituinte foram formadas 10 comissões: 1. Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher, 2. Comissão da organização do Estado, 3. Comissão da organização dos Poderes, 4. Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, 5. Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças, 6. Comissão da ordem econômica, 7. Comissão de ordem social, 8. Comissão da família, educação, cultura e esporte, 9. Sistematização, 10. Comissão de redação. No âmbito da Comissão de ordem Social foram criadas subcomissões, dentre as quais a subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, aproximando estes temas.



consolidação da então esperada democracia no Brasil, houve um movimento paradoxal na política ambiental brasileira, o que será discutido a seguir.

Centralização das instituições e impasses para uma gestão ambiental participativa em tempos de democratização no Brasil (1988-1990)

Conforme apontou Martinez-Alier, "para que existam ou atuem grupos ambientalistas, torna-se necessário o mínimo de democracia ou então um momento político de transição na direção da democracia" (MARTINEZ-ALIER, 2007: 273). A lei Nº 6938, de 1981 trouxe uma proposta de gestão participativa da Política Nacional do Meio Ambiente, uma vez que o órgão superior, o Conama, consistia em um conselho deliberativo participativo e pressupunha a atuação de órgãos estaduais e municipais em cooperação com os órgãos central e superior. Mas em 1989 a Lei nº 6938/81, passou pela sua primeira alteração por meio da lei Nº 7804/89, que revogou a estrutura estabelecida pela lei anterior e alterou os mecanismos de funcionamento da Política Nacional do Meio Ambiente. Após a criação do Ibama, por meio desta lei foi criado um Conselho Superior de Meio Ambiente - CSMA, na condição de órgão superior do Sisnama. Esta medida representou uma redução da participação da sociedade civil na instância decisória da Política Nacional do Meio Ambiente.

Até 1989 o Conama foi o órgão legislativo das políticas ambientais brasileiras, idealizado por seu fundador como um "parlamento ambiental" 18. No entanto, a partir de 1989 este conselho teria sua capacidade de

¹⁸ Paulo Nogueira Neto se refere ao Conama mais de uma vez em seus escritos como sendo um "parlamento ambiental", uma arena por meio da qual os seus membros seriam responsáveis por decisões que, estabelecidas em resoluções sobre normas e dispositivos de

proteção ambiental, tinham o peso de lei. Por meio de resoluções do Conama é que dispositivos importantes de regulação e controle foram criados, como o Licenciamento Ambiental (Resolução N° 2/1985); Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental (Resolução N° 1/1986) e critérios para o estabelecimento de Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Resolução N° 5/1984) e normas para o zoneamento ecológico-econômico (Resolução N° 3/1987). (NOGUEIRA NETO, 2008: 12; 2010: 257).



intervenção direta sobre as normas e dispositivos de proteção ambiental reduzida ¹⁹. O esquema a seguir traz uma imagem comparativa entre a estrutura institucional da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e a alteração em 1989:

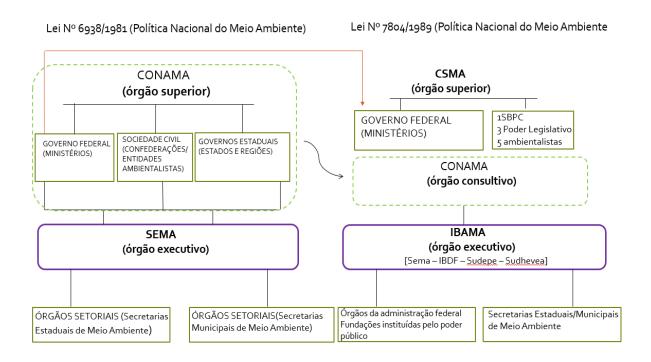


Figura 1 - Organograma da Política Nacional do Meio Ambiente (1981/1989)

Fonte: O organograma apresentado é de elaboração própria e tem como fontes a Lei Nº 6938/1981, que descreve a estrutura institucional da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Nº 7804/1989 que altera os dispositivos desta, e o Regimento Interno do Conama de 1984.

foi publicada nenhuma resolução e em 1993 foram publicadas 16 resoluções.

Revista Hydra Volume 5, número 9. abril de 2021

23

¹⁹ Em 1984 o Conama publicou 17 resoluções, em 1985 houve uma queda para 5 Resoluções. Já a partir de 1986 os números de resoluções aumentaram para 29 resoluções, em 1987 foram deliberadas 13 resoluções, em 1988 - 12, em 1989 - 21, em 1990 - 17, em 1991 - 9, em 1992 não



Conforme demonstrado na imagem, a criação do CSMA deslocou o Conama de seu posto de órgão superior se tornando um órgão consultivo, e não mais deliberativo, o que caberia então ao Conselho Superior de Meio Ambiente, composto por uma maioria de representantes do Poder Executivo. O CSMA foi composto pelos quinze representantes dos ministérios, um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC, três representantes do poder legislativo e cinco entidades ecologistas. Enquanto o Conama já contava com cerca de 57 membros em 1988, o CSMA foi composto por cerca de 24 membros.

Em 1990 foi estabelecida outra lei que modificou novamente a estrutura institucional da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Nº 8028/90 que criou a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/pr). Tal secretaria assumiu a função normativa e de planejamento, inclusive orçamentário, da Política Nacional do Meio Ambiente, que cabia anteriormente à Sema, e a partir de 1989 ao Ibama. Além disso, por meio da Lei Nº 8028/90 o CSMA foi extinto e em seu lugar foi estabelecido o Conselho de Governo, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos e composto apenas por representantes do governo federal.

O Programa Nossa Natureza (1989), criticado ²⁰ no momento de construção por não envolver instituições de pesquisa e mesmo setores da Política Nacional do Meio Ambiente, e as leis citadas acima, demonstram uma iniciativa do governo federal à centralização das políticas ambientais nas mãos do Poder Executivo. Esta concentração dos órgãos decisórios sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, como o Conselho de Governo e a

²⁰ Bruce Albert (1991) classificou o Programa Nossa Natureza como uma intervenção da presidência da república nas políticas ambientais como uma "ofensiva ecológico-publicitária" que mais se aproximava de uma tentativa de militarizar as políticas ambientais do que propriamente impedir a devastação ambiental na Amazônia. Gerd Kolhepp (1992) analisou que o referido Programa se baseou em estudos territoriais realizados por órgãos (IBGE e PROFAO) que não possuíam competências ligadas à proteção ambiental. Na Câmara dos Deputados parlamentares como o deputado Fábio Feldmann (SP), do PSDB, além da deputada Benedita da Silva (RJ), do PT, apresentaram críticas à postura do governo federal em relação à condução das políticas ambientais (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, substitutivo ao projeto de lei, 1989).

Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/pr) representa um conjunto de ações que levou à precarização da participação da sociedade civil nos dois primeiros governos civis considerados democráticos. Após a criação do Conselho de Governo houve um esvaziamento do Conama, o número de representantes presentes nas reuniões caiu de 57 para 41, em média. Neste período houve também um aprofundamento da instabilidade institucional do Ibama, pois somente entre 1990 e 1992 passaram oito presidentes pelo órgão, o que levou ao congestionamento de sua pauta (ACSELRAD, 2008: 18).

Como apontou Diniz (1997), mesmo após a democratização e início da chamada Nova República, o governo optou pelo reforço do estilo tecnocrático de gestão que consistia na concepção de autonomia do Estado por meio da concentração do poder decisório no âmbito do Poder Executivo, provocando uma assimetria entre os poderes Legislativo e Executivo (DINIZ, 1997: 29). A expansão da estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente se deu ao longo da década de 1990 pela criação de novas instituições, mas isso não significou um aumento de recursos da União para a área, pelo contrário. Com o ajuste neoliberal durante o governo de Fernando Collor de Mello, os primeiros anos da década de 1990 foram marcados por dificuldades econômicas (DINIZ; AZEVEDO, 1997).

As mudanças na Política Nacional do Meio Ambiente, que levou a uma precarização das instâncias participativas é um convite à reflexão sobre o próprio processo de democratização que o Brasil vivenciou. Como apontou Boaventura de Sousa Santos (1995), o modo como ocorreu a democratização nos países do Sul, imposta pelo Norte, não criou condições de autonomia destes Estados frente aos atores internacionais. Ao invés de uma democracia consolidada, houve um processo de neocolonialismo que não fortaleceu o Estado, nem levou à cidadania (SANTOS, 1995: 259). De acordo com Santos, com a globalização, ao contrário dos projetos emancipatórios de transformação social que o capitalismo prometia, houve uma erosão dos



mecanismos que potencialmente levariam à emancipação dos Estados, inclusive com relação a mecanismos de proteção ambiental.

Se para o estabelecimento de políticas ambientais é necessário um ambiente democrático, a participação de movimentos ecologistas e outros setores da sociedade civil na transição para a democracia e construção de uma nova Constituição Federal (1988) no Brasil foi fundamental para estruturação da Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, os impasses para fortalecimento e consolidação de uma gestão participativa das políticas ambientais estiveram diretamente relacionados à precarização da participação social nas instâncias decisórias da legislação ambiental. É preciso considerar também o modo como ocorreu a transição para a democracia, com a permanência de um gabinete militar no governo civil de José Sarney, assim como a constante presença dos militares até mesmo na elaboração de projetos ambientais, como o Programa Nossa Natureza²¹ (1988). Esse fator é de grande relevância para reflexão acerca das dificuldades do governo em desvincular as políticas de proteção ambiental das políticas de ocupação produtiva²², implementadas durante o regime militar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - áreas de maior devastação ambiental entre as décadas de 1970-1990.

A democratização no Brasil ocorreu também em meio a um contexto mundial de ascensão do neoliberalismo. A ideologia neoliberal reorganizava

²¹ Conforme apontou Gerd Kohlhepp a elaboração do Programa Nossa Natureza foi baseada em estudos realizados pelo IBGE e PROFAO e não houve a participação, à princípio da Sema ou do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) para elaboração do projeto. Sendo assim, o autor critica a maneira como o governo se utilizou de estudos que contavam com critérios de análise territorial diferentes dos estabelecidos pelos próprios órgãos responsáveis pelas políticas ambientais (KOHLHEPP, 1992: 86).

²² Aqui me refiro ao Plano de Integração Nacional (PIN) que consistia em ações pela expansão da fronteira agropecuária e agroindustrial no país por meio da ocupação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, chamada pelos militares como "novas áreas". Como desdobramentos desta iniciativa pode-se elencar programas como o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - Polamazônia (1974); o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados - Polocentro (1975); e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste - Polonoroeste (1981), que desencadeou graves impactos aos ecossistemas nestas regiões por meio da construção de obras de infraestrutura como as usinas hidrelétricas e sucroalcooleiras, além da exploração de madeira e expansão da pecuária que gerou uma crescente devastação florestal na Amazônia durante a década de 1980.

os princípios de soberania política nacional subordinando-os aos interesses empresariais e critérios de mercado, de modo que reduzia a política ao status de mera gestão (BROWN, 2010: 39). Foi um momento em que instituições de governança e economia internacional como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio adquiriram maior importância enquanto a soberania política dos Estados declinava sob o domínio absoluto do capital, conforme apontou Wendy Brown (2010). Esse cenário contribuiu para a adoção no Brasil de um modelo de democracia orientada por critérios neoliberais, legitimada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, tornando-se esta transição uma condição para os empréstimos e auxílios financeiros pelo mundo (SANTOS; AVRITZER: 2002).

O neoliberalismo se contrapõe à proteção ambiental uma vez que favorece as ações das grandes corporações transnacionais e impõe aos países do Sul uma posição de vulnerabilidade econômica e ambiental por meio das desigualdades sociais, conforme Gonçalves (2004). Segundo ele a ideia disseminada pela Rio-92, de um "desenvolvimento sustentável" não foi capaz de romper com o colonialismo e as desigualdades da dominação entre o Norte e o Sul por estar completamente associada à orientação neoliberal.

O contexto político da década de 1990, no qual a Rio-92 foi organizada, foi um momento de crise do modelo de desenvolvimento adotado pelos militares, o que levou a uma aceleração da devastação ambiental e da consciência desta pela opinião pública – o que contribuiu para o fortalecimento de movimentos ecologistas (VIOLA, 1998: 9). Mas foi também um momento de crise econômica no qual medidas de arrocho orçamentário afetaram sistematicamente a Política Nacional do Meio Ambiente, causando dificuldades na atuação do Ibama. A governança ambiental se enfraquece quando o seu principal ator capaz de estabelecer cooperação, o Estado, também não está forte. O enfraquecimento crescente do Estado em diversos países da América Latina pelo estabelecimento do neoliberalismo, em uma onda de privatizações de serviços que eram

responsabilidades do Estado, como serviços sanitários e de distribuição de água, obstruiu os pressupostos da democracia e da construção da cidadania (ZURBRIGGEN, 2011: 47).

Embora a Rio-92 tenha alavancado os movimentos ecologistas por meio das ONGs, entre 1993 e 1994, como apontou Viola (1998), houve um declínio no ritmo das reuniões e da capacidade de recrutar novos ativistas. A crise de governabilidade, a perda da centralidade da temática ambiental na opinião pública após a conferência, a diminuição dos recursos das ONGs, e uma bifurcação de interesses entre as lideranças foram fatores que também contribuíram para um recrudescimento e estagnação dos movimentos ecologistas no Brasil (VIOLA, 1998).

Alinhado a estes fatores, a saída pelo neoliberalismo no governo Collor de Mello aprofundou o prejuízo em relação à articulação entre as entidades ecologistas durante a década de 1990. Henri Acselrad (2010) apontou mudanças nos movimentos ecologistas após a Rio-92, que teriam sido provocadas pela chamada "modernização ecológica", isto é, a internalização das preocupações ecológicas pelas instituições políticas, por meio de adaptações tecnológicas orientadas pela economia de mercado. A ele, capturou modernização ecológica, segundo movimentos contestação no interior destas entidades e neutralizou a crítica de alguns grupos ecologistas, assumindo em seu lugar uma atuação técnico-científica. Ao apresentar uma visão crítica em relação à modernização ecológica, Acselrad nos faz pensar que esta não contempla ou estimula regulações políticas sobre atividades econômicas, pois opõe a lógica dos interesses à lógica dos direitos, equacionando o meio ambiente na lógica da propriedade privada, contrastando com a ideia de um "bem comum".

As mudanças na Política Nacional do Meio Ambiente entre os últimos anos da década de 1980 e início da década de 1990 provocaram, além da precarização da participação social, uma instabilidade institucional. Não é o objetivo deste artigo analisar o percurso da Política Nacional do Meio



Ambiente após a Rio-92, mas o que ocorre atualmente com as políticas ambientais brasileiras é digno de nota e convida à reflexão.

Entre os anos 2019 e 2020 houve mudanças bruscas do ponto de vista estrutural na condução das políticas ambientais no Brasil, o que desencadeou consequências graves e imediatas na realidade brasileira, culminando em um aumento expressivo do número de focos de incêndio na Floresta Amazônica e no Pantanal²³. O impacto da pandemia de Covid-19 acentuou ainda mais a degradação ambiental, não só pela continuidade das atividades do agronegócio e da devastação, sobretudo, da Amazônia brasileira, mas também pelo aumento da demanda por alimentos e energia, como apontou Roger Colacios (2020). Além disso, um tema caro às políticas ambientais, a nível mundial, como o aquecimento global, que demanda uma mudança consistente e progressiva de todo o processo produtivo e engajamento da sociedade civil ficou esquecido pelos noticiários, em meio a uma onda crescente da ideologia neoliberal de valorização de empresas privadas e de desqualificação da atuação do Estado (COLACIOS, 2020: 6).

A intensificação da agenda neoliberal nas últimas décadas está diretamente relacionada à erosão da articulação entre sociedade civil e Estado para o fortalecimento da democracia e das instituições que teriam como função a proteção do "bem comum". Os efeitos disso nas políticas ambientais brasileiras podem ser demonstrados pelos desdobramentos ocorridos desde o início da gestão atual do Ministério do Meio Ambiente. Logo após as ameaças de extinção do Ministério do Meio Ambiente ao final do ano de 2018, sinalizando a orientação do então governo em relação ao tema, as

²³ As imprensas brasileira e internacional noticiam desde agosto de 2020 a situação das queimadas que atingem os dois biomas brasileiros e sua repercussão. São incontáveis as matérias sobre o tema nas redes e nos portais de informação. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, o Brasil apresenta 851 focos de incêndio (dados gerados em 31/10/2020) em seu território, contrastando expressivamente com todos os demais países latino-americanos em números. O maior número de focos depois do Brasil é o da Argentina, que alcançou 109. Gráfico disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/



medidas estabelecidas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente consistiram fundamentalmente na supressão de dispositivos de proteção ambiental.

Desde 2019 o Ministério do Meio Ambiente tem sido modificado retirando de suas competências a Política Nacional de Recursos Hídricos (extraindo a Agência Nacional de Águas – ANA) e o serviço florestal, este que foi para o Ministério da Agricultura. Foram flexibilizadas sanções e penalidades aos "infratores" ambientais mediante uma abertura para "conciliação" (por meio do Decreto Nº 9760, de 11 de abril de 2019, que cria um "núcleo de conciliação ambiental" - portaria conjunta nº 1, de 7 de agosto de 2019). Além da demissão do presidente do Instituto Chico Mendes - ICMBio, Adalberto Eberhard, a situação da gestão ambiental sofreu outras perdas. Outros dois funcionários de carreira do Ibama foram exonerados após terem coordenado uma operação para o fechamento de garimpos ilegais e para impedir a contaminação em terras indígenas no Pará em meio à pandemia de Covid-19: Renê Luiz de Oliveira (Portaria nº 211, de 22 de abril de 2020, sendo nomeado para substituí-lo o policial militar Walter Mendes Magalhães, pela portaria N° 586, de 8 de outubro de 2019) e Hugo Ferreira Netto Loss (portaria nº 1.016, de 29 de abril de 2020, nomeado em seu lugar Leslie Nelson Jardim Tavares)²⁴.

A mudança na composição do Conama, por meio do Decreto Nº 9806/2019, reduziu ainda mais a participação social no conselho, restringindo a participação de entidades ecologistas para apenas 4 assentos²⁵. Todas essas alterações representam uma ruptura completa com os princípios

 C_{ℓ}

²⁴ Conforme o portal de notícias *UOL* (publicada no dia 30/04/2020), a versão oficial do Ibama foi que o pedido para estas substituições foi do major Olímpio Magalhães, na condição de chefe da Diretoria de Proteção Ambiental – Dipro. O portal *The Intercept* publicou na mesma data uma matéria analisando a substituição de funcionários de carreira do Ibama e o aumento da presença de militares ocupando cargos de direção dos órgãos ambientais. A matéria apontou também a proximidade do então ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, com militares desde sua atuação em São Paulo durante o governo de Geraldo Alckmin (2016-2017). As fontes seguem referenciadas ao fim do texto: VALENTE. R. Governo exonera chefes da fiscalização do Ibama; servidores veem retaliação; NEVES, R.; ANDRADE, E. *PMs* consolidam domínio sobre Ibama com ex-comandantes da rota chefiando fiscais.

²⁵ O Conselho contava com 93 conselheiros, 22 assentos pertenciam à sociedade civil, até o referido decreto (N° 9806/2019) alterar o número total de conselheiros para 28.



estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, de uma gestão participativa pela construção de um conjunto de leis para a proteção do meio ambiente. A imagem do Conama que já passava por um desgaste a partir da década de 1990, ao perder sua posição de conselho superior deliberativo da Política Nacional do Meio Ambiente, tem se desgastado ainda mais no cenário político brasileiro e junto à opinião pública nestes últimos anos.

Considerações

A década de 1990 foi marcante no debate ambiental, pois elevou as expectativas em torno de uma efetiva governança ambiental internacional. No entanto, ao adentrar a década de 1990 o cenário foi se modificando. Após a Nova Constituição democrática de 1988 no Brasil, um marco importante para as políticas ambientais brasileiras por apresentar um capítulo dedicado ao meio ambiente, isso não refletiu de imediato em uma expansão da participação social junto à Política Nacional do Meio Ambiente. Pelo contrário, de 1988 a 1990, se consideramos as mudanças na legislação referida neste texto, notamos uma redução da participação social nas políticas ambientais, especialmente nos anos que antecedem à Rio-92.

O avanço do ecologismo na opinião pública nos países do Norte e a ascensão da pauta ambiental na agenda dos G7, em 1990, fez com que o governo brasileiro, na gestão Collor de Mello, percebesse na proteção ambiental um assunto estratégico a ser utilizado como "moeda de troca" no mercado global (VIOLA, 1998: 10). Nesse período o Brasil ampliou seu número de Unidades de Conservação por meio de um programa de proteção florestal financiado pelos países integrantes do G-7, o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, ou PPG7, que serviu como importante fonte de recursos para a conservação ambiental entre 1989 e 1990 para criar mais 29

Unidades de Conservação (MELLO, 2003: 345). No entanto, nesse contexto houve também uma fragmentação institucional no interior da Política Nacional do Meio Ambiente. Henri Acselrad (2008) apontou uma dispersão da participação das entidades ecologistas na política de aplicação dos recursos externos para o incremento de políticas de proteção ambiental como efeito de uma crescente fragmentação na própria estrutura institucional da Política Nacional do Meio Ambiente nos primeiros anos da década de 1990. Essa fragmentação dos objetos sobre os quais tais entidades foram chamadas à participação levou a uma fragmentação destas próprias como sujeitos políticos (ACSELRAD, 2008: 26).

Assistimos na última década a uma série de conflitos por recursos naturais, crises institucionais na gestão ambiental e dificuldades de cooperação entre os países (SCHULZE; SCHMEIER, 2012; PRASAI; SURIE, 2015). As convenções internacionais não têm se estabilizado, em sua maioria, pela falta de sanções e pela pouca participação dos Estados hegemônicos. A crise sanitária, política e econômica provocada pela pandemia de Covid-19 tornou ainda mais visível os efeitos do neoliberalismo, como a precarização crescente das políticas públicas voltadas para a área da saúde, redução de investimento em pesquisa e o aumento das desigualdades econômicas entre os países. O enfraquecimento das políticas ambientais é uma consequência direta do avanço da agenda neoliberal, que não se estremeceu nem mesmo pela desaceleração forçada pela pandemia. Pelo contrário, as forças que se empenharam até aqui em fortalecer o negacionismo sobre as mudanças climáticas, veem a possibilidade agora de "recolocar tudo em questão", conforme apontou Bruno Latour (2020), abandonar de vez o "estado de bemestar social" e o que ainda sobrou de normas para regulação da poluição (LATOUR, 2020: 3).

Diante do avanço do neoliberalismo somente um fortalecimento da sociedade civil contra as medidas impostas pela aliança entre setores do governo e o mercado pode estabelecer uma nova forma de cooperação transnacional a contemplar interesses comuns, entre estes a proteção



ambiental. Conforme analisou Boaventura de Sousa Santos (1995), diante de uma crise paradigmática (que tem desencadeado consequências cada vez mais graves nos últimos anos) se torna ainda mais urgente uma nova epistemologia capaz de contemplar um horizonte de novas expectativas sociais. É preciso que a sociedade civil se posicione rápido em favor da luta por alternativas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: SILVA, J. O; PEDLOWSKI, M. A. Atores Sociais, Participação e Ambiente. Porto Alegre: Dacasa editora: 2008. p. 97-106.

ALBERT, Bruce. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: A propósito do caso Yanomami. Coleção Eduardo Galvão 1991. pp. 37 – 58.

ALBERT, Bruce. Ambientalização das lutas sociais — o caso do movimento por justiça ambiental. In: Estudos avançados. 24 (68), 2010. p. 103-119.

BRASIL. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Ata de Comissões. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Brasília, 1987.

BRASIL. Decreto nº 96944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília. Disponível em http://www2.camara.leg.br/.

BRASIL. Decreto Nº 9760, de 11 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/.

BRASIL. Decreto Nº 9806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Brasília. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/.

BRASIL. *Lei* 6939, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/.

BRASIL. Lei nº 7804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/.

BRASIL. CONSIDERAÇÕES sobre a Amazônia Legal referente ao Programa Nossa Natureza que se encontrava com o Exmº. Senhor Ministro-chefe da SNI. 1988.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Substitutivo ao projeto de lei nº 1.923 – seção 1, junho de 1989.

BRASIL. MINTER. O meio ambiente quer falar com a constituinte. Documento síntese. Brasília, DF. 1986.

BRASIL. MINTER. Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília - DF 1984, 48p.



BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE ASSESSORAMENTO DA DEFESA NACIONAL. *Programa Nossa Natureza*. Relatório da comissão executiva instituída pelo Decreto Nº 96.944/88. Brasília, fevereiro de 1989.

BROWN, Wendy. Estados amurallados, soberanía en declive. Traduccíon: Antoni Martínez-Riu. Herder, Barcelona, 2010.

COLACIOS, Roger D. O mundo natural derrotou o neoliberalismo? O ambiente em meio à pandemia. In: *Estudios Rurales*. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural, vol. 10, núm. 19, 2020. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343480497.

DENYS, Rubens Bayma. Depoimento. In: MILITARES e política na Nova República. Organizadores Celso Castro e Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p. 77-91.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

FERREIRA, Leila da C. A Questão Ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, Lúcia da C. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. In: *Ambiente & Sociedade*. Ano II, N. 5, 2/1999, p. 35-55.

GONÇALVES, Carlos W. P. O Desafio Ambiental. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, Carlos W. P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: Ribeiro, W. (org.) *Patrimônio Ambiental*. EDUSP, 2003.

GONÇALVES, Carlos W. P. Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo V. 31, N. 2, mai/ago 2005. p. 233-250.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, 2005: 233-50.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. In: *Estudos Avançados*, 1992, v.6 n.16. p. 81-102. Disponível em: http://scielo.br.

LATOUR, Bruno. Imaginar gestos que barrem o retorno da produção pré-crise. Tradução de Déborah Danowski e Eduardo Viveiros de Castro. Edições N-1. 2020. https://www.n-ledicoes.org/.

LEIS, Héctor R. Globalización y democracia en los 90. ¿Hacia un espacio público trasnacional?. *Nueva Sociedad*, N. 142 mar/abril. 1996a, p. 44-54.

LEIS, Héctor R. O Labirinto: Ensaios sobre Ambientalismo e Globalização. Blumenau, EditoraGaia/FURB.1996b.

MARTINEZ, Paulo H. Estado, políticas públicas e meio ambiente no Brasil. In: Brasil: interpretações & perspectivas / Caroline Silveira Bauer... [et alii]; coordenação Janete Silveira Abrão. - 1. ed. - São Paulo: Marcial Pons; Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos – IELAT, Universidad de Alcalá, 2016. 171-195.

MARTINEZ-ALIER, Joan. Ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto, 2007.

MELLO, Neli. A. de. Contradições territoriais: signos do modelo aplicado na Amazônia. In: Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, jan/dez. 2003. p. 339-360.

MELLO, Neli. A. de. Políticas territoriais na Amazônia. São Paulo: Annablume, 2006.



NEVES, Rafael; ANDRADE, Eduardo G. PMs consolidam domínio sobre Ibama com excomandantes da rota chefiando fiscais. In: *The intercept*. Online, 30 de abril de 2020, disponível em: https://theintercept.com/2020/04/30/salles-pms-rota-comando-fiscais-ibama-meio-ambiente/.

PÁDUA, José A. Um sopro de conservação. Entrevista com José Augusto Pádua. In: O Eco. 18 de agosto de 2004. Disponível em: https://www.oeco.org.br/.

PEGUIM, Cassia N. Estado, Desenvolvimento Sustentável e Governança no Brasil: Políticas Públicas para energia e água pós Rio-92. In: Esboços, Florianópolis, v. 27, n. 44, p. 78-93, jan./abr. 2020. p. 78-93.

PRASAI, Sagar; SURIE, Mandakini. D. Water and climate data in the Ganges basin: Assessing access to information regimes and implications for cooperation on transboundary rivers. In: *Water Alternatives*, 8 (2), 2015. p. 20-35.

RIBEIRO, Wagner C.; SANT'ANNA, Fernanda de M. Governança da ordem ambiental internacional. In: Wagner Costa Ribeiro. (Org.). Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social. São Paulo: Annablume, 2012, p. 45-68.

RIBEIRO, Wagner C. A ordem ambiental internacional. São Paulo: Contexto, 2001.

RIBEIRO, Wagner C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. In: Estudos avançados [online]. vol.24, n.68, 2010. p. 69-80.

RIBEIRO, Wagner C. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. In: *Estudos avançados* [online]. 31 (89), 2017. p. 147-165.

SANTOS, Boaventura de S. Pela mão de Alice: o social e o político na pósmodernidade, São Paulo: Cortez, 1995.

SCHULZE, Sabine & SCHMEIER, Susanne. Governing environmental change in international river basins: the role of river basin organizations. In: International Journal of River Basin Management, 2012.

SILVEIRA, Jéssica G. da. Ciência, política e natureza na construção do 'Parlamento Ambiental' brasileiro: o Conama e a institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981-1992). São Paulo. 211f. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de São Paulo: 2016.

UNITED NATIONS. *Rio Declaration on Environment and Development*. The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992. https://www.un.org/en/.

VALENTE, Rubens. Governo exonera chefes da fiscalização do Ibama; servidores veem retaliação. In: UOL. Online, 30 de abril de 2020, disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/04/30/ibama-exoneracoes-amazonia.

VIOLA, Eduardo J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: Pádua, J.A. (Org.) Ecologia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ. 1987. p. 63-109.

VIOLA, Eduardo J. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon; The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, USA, 24-26 de setembro de 1998.

VIOLA, Eduardo J. & Leis, Héctor R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: Vários Autores. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez. 1995. p. 134-160.

ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. In: *Perfiles Latinoamericanos*. No 38, 2011. pp. 39-64.



Artigo recebido em 22/11/2020 e aprovado em 22/01/2021.