

POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA AMBIENTAL

*Solange S. Silva-Sánchez**

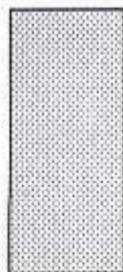
Resumo. Este artigo analisa a formulação de uma política de meio ambiente no Brasil e a emergência de uma cidadania ambiental. Depois de uma contextualização histórica, é particularmente focado o período que precede a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Nesse processo o movimento ambientalista brasileiro se firmou como um sujeito social importante na arena pública de negociações, garantindo a conquista de direitos ambientais, consolidados pela Constituição brasileira de 1988, e impedindo um retrocesso às vésperas da realização da CNUMAD.

Palavras-chave: política ambiental, movimento ambientalista, cidadania ambiental, direitos ambientais.

O debate ambiental no contexto global

As perspectivas de abordagem do tema meio ambiente têm mudado muito ao longo dos últimos anos, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, até a Conferência do Rio, em 1992. O traço mais surpreendente e inovador do debate é o reconhecimento do direito a um ambiente saudável, ao lado da emergência de novos sujeitos de direito: as gerações futuras e a própria natureza. A formulação de um estatuto de direito referido a esses novos

* Mestre em Sociologia pela FFLCH-USP



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

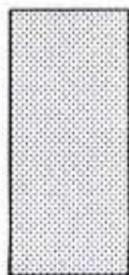
Solange S. Silva-Sánchez

sujeitos representa um desafio para a sociedade contemporânea e poderá definir novas regras de reciprocidade e de responsabilidade, construindo uma nova sociabilidade, mais responsável em relação à sociedade-mundo. Trata-se de uma tarefa decisiva em nosso tempo, que está a desafiar a imaginação política.

Tal processo implica a construção de uma cidadania de tipo novo, cujo conteúdo será definido pela luta política e prática concreta; uma disputa histórica, que pressupõe a politização da relação sociedade-natureza (SANTOS, 1995). Neste sentido, é preciso rever o primitivo contrato social, que ignora e silencia sobre o mundo natural e assinar um novo pacto, um contrato natural (SERRES, 1991), que consideraria o ponto de vista do mundo em sua totalidade.

O objetivo fundamental é a extensão do conceito de cidadania para as futuras gerações e para a natureza. Mas como é possível atribuir direitos à natureza se dela não exigimos deveres? Como atribuir direitos a sujeitos que ainda estão por vir, não fazem parte, concretamente, do mundo em que vivemos? Esta noção de um novo estatuto de sujeito de direitos subverte a noção tradicional de cidadania e os próprios fundamentos do Direito.

A noção de direito está intrinsecamente vinculada à idéia de um sujeito de direito. A declaração dos direitos do homem e do cidadão possibilitou a todo homem, em geral, ter acesso ao estatuto de sujeito de direito. A consciência dos direitos é, de fato, melhor partilhada pelo conjunto da sociedade quando estes direitos são declarados, garantidos e visíveis pelas leis, ainda que não reduzidos à objetivação jurídica (LEFORT, 1987). Embora a noção de sujeito de direito venha sendo ampliada, os paradigmas hegemônicos não podem atribuir esse *status* seja à natureza seja às futuras gerações. Como no caso dos chamados direitos humanos de terceira geração — em que os titulares dos direitos são as coletividades: a nação, o povo, os grupos étnicos ou regionais, em última instância, a própria humanidade (LAFER, 1988) — o titular do direito ambiental já não é mais o indivíduo na sua singularidade; trata-se, portanto, de uma ci-



dadania de caráter coletivo, que vai além das limitações da cidadania construída no marco liberal. Também a temporalidade desse direito é de um outro tipo, ou seja, é a perspectiva do futuro que conta. Assim, o interesse de uma declaração de direitos ambientais, que inclua o direito das futuras gerações e da natureza, situa-se no campo dos valores, de uma nova ética, mas principalmente no campo de uma sociedade radicalmente democrática.

A passagem de uma titularidade individual para uma coletiva suscita alguns dilemas referidos ao relacionamento entre indivíduo e coletividade, devido, por exemplo, à imprecisão do próprio conceito de coletividade, dada a grande multiplicidade de grupos e a possibilidade de uns se sobreporem a outros, e aos direitos e deveres do indivíduo em relação à comunidade, já que deve haver uma certa complementariedade na dialética indivíduo-coletividade, nem sempre facilmente equacionada (SANTOS, 1995). Ademais, os direitos coletivos ancoram os interesses difusos, que têm criado uma dificuldade e gerado uma certa crise do direito tradicional. Em outros termos, a racionalidade liberal-burguesa é restrita demais para os direitos coletivos e ampla demais para os direitos individuais. Os direitos ambientais, que têm necessariamente esse caráter coletivo e transcendem a singularidade do indivíduo, dizem respeito à noção de *res communes omnium*, e por isso têm traços fortemente democráticos.

São os riscos e perigos do mundo moderno que fazem emergir a luta ambientalista e a reivindicação de novos direitos. Assim, surge uma nova agenda social e política, que passa a ocupar um lugar central e privilegiado neste final de século. A problemática ambiental enunciou a emergência de novos sujeitos de direito, representando um alargamento do campo da cidadania. Essa cidadania de tipo novo requer uma nova proposta de sociabilidade, que transcende a relação entre o Estado e o indivíduo, incluindo de modo privilegiado a própria sociedade civil, com a presença de sujeitos sociais ativos, como o movimento ambientalista.

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



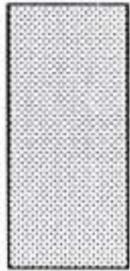
Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez

A gênese da política ambiental brasileira

As sucessivas etapas da política ambiental brasileira vêm consolidando, ao menos formalmente, o direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Ao se sucederem, contudo, essas etapas não se substituem umas às outras, mas se sobrepõem, originando uma teia de leis e instituições que muitas vezes se contrapõem e se contradizem. De qualquer modo, a ampliação dos direitos a um meio ambiente saudável tem sido a característica marcante dessa política. Partindo de uma noção de meio ambiente essencialmente caracterizado como um provedor de recursos, chegou-se a um direito à qualidade do meio onde vivem não só os brasileiros de hoje, mas como meio de vida e fonte de recursos das futuras gerações.

A gênese da política ambiental brasileira, entendida como aquela preocupada, explicitamente com a proteção, conservação e uso dos recursos ambientais, localiza-se nos anos 30, quando, de fato, o Estado brasileiro assume um caráter articulador e regulador, que garante a efetivação de políticas de corte nacional. É nesse momento que se constrói um arcabouço institucional básico do Estado, permitindo dar os primeiros passos na direção de um projeto de industrialização nacional, impulsionado sobretudo a partir dos anos 50. Baseado em um projeto desenvolvimentista, a estratégia de industrialização envolvia a presença ativa do Estado como planejador, produtor de insumos e fornecedor de infraestrutura básica, uma ação quase sempre marcada por características centralizadoras, conservadoras e autoritárias (FIORI, 1995).

Neste sentido, o Estado “administrava” os recursos naturais (MONOSOWSKI, 1989), de modo a atender a indústria nascente, tendo como preocupações básicas a regulamentação da apropriação dos recursos naturais. A este momento corresponde a adoção, entre outras medidas, do Código das Águas, do Código de Mineração e do Código Florestal, além da legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional e de novas instituições para aplicá-las. A sociedade civil estava ausente no processo de elaboração dessas políticas.



Durante o regime autoritário, implantado no Brasil com o golpe militar de 1964, a política ambiental estava ainda vinculada às ações de um Estado desenvolvimentista, que dava “boas vindas” às indústrias poluidoras como forma de atrair grandes investimentos do capital internacional. A busca de uma legitimidade do regime, deslocada do plano político para o plano econômico, fez nascer uma política baseada nos chamados “projetos-impacto”, apoiada em uma ideologia de Estado do “Brasil-potência” (CARDOSO, 1975). No plano econômico essa ideologia tinha como pressuposto o desenvolvimento a qualquer custo, o que levou o governo federal a implantar grandes projetos de infra-estrutura, incentivar projetos agropecuários e de exploração de recursos minerais sem considerar os impactos ambientais deles decorrentes. Ao mesmo tempo, havia uma negação explícita do Estado enquanto lugar de representação e presença pública da sociedade civil, fazendo com os grandes projetos fossem formulados e implementados como decisões privativas de uma tecnocracia que começa a se fortalecer dentro da estrutura autoritária do poder.

A tese do crescimento a qualquer custo e de que a proteção do meio ambiente seria mais um obstáculo para os países em desenvolvimento foi defendida pelo governo brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo. Tal retórica foi duramente criticada por alguns setores de oposição ao regime autoritário. Por outro lado, ao afirmar que o desenvolvimento não deveria ser sacrificado em nome de um “meio ambiente limpo” e defendendo posições controversas a respeito de questões relacionadas ao controle populacional, à exaustão dos recursos naturais e ao controle da poluição o governo brasileiro acabou por assumir uma posição de liderança em relação aos países do Terceiro Mundo, embora a preconizada conexão entre desenvolvimento e meio ambiente não se realizasse internamente no país (GUIMARÃES, 1991).

A Conferência de Estocolmo deu maior visibilidade ao tema “meio ambiente” no contexto interno brasileiro, os meios de comunicação de massa passaram a dar mais importância ao assun-

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

to (ANTUNIASSI et al., 1989) e o número de denúncias de degradação e destruição dos recursos naturais no país aumentou de modo significativo. Assim, os primeiros anos da década de 70 marcam o início do debate ambiental e sua inserção na arena política; começam a surgir alguns grupos e associações voltados à problemática ambiental, dando origem ao movimento ambientalista brasileiro (VIOLA, 1987). A partir de 1974, com o início do processo de abertura do regime autoritário, novos grupos surgiram no país, desde aqueles voltados à luta contra a degradação ambiental em sentido estrito até aqueles que defendiam uma mudança nos valores culturais e nos comportamentos sociais.

No ano seguinte à Conferência de Estocolmo, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente-SEMA, marcando uma nova etapa da política ambiental brasileira, mais voltada ao controle da poluição industrial (MONOSOWSKI, 1989). A criação desse órgão estava em sintonia com a estratégia autoritário-tecnocrática de modernização do Estado: a então chamada “burocracia modernizante” (CARDOSO, 1979) passou a responder por um sistema brasileiro de planejamento, o que possibilitou a organização de uma estrutura voltada, entre outras atividades, ao gerenciamento dos recursos naturais, diferentemente das ações voltadas apenas para uma administração da exploração desses recursos, como ocorria nos governos anteriores. Várias agências setoriais foram criadas, mesmo nos níveis estadual e municipal, possibilitando a emergência de um “ambientalismo de Estado”, fenômeno bastante significativo no Brasil, caracterizado pela identificação de técnicos dessas agências com a questão ambiental (PÁDUA, 1991).

Frente ao processo de urbanização intensiva e ao crescimento das regiões metropolitanas, durante os anos 70, um novo conjunto de instrumentos de proteção ambiental começa a ser formulado, pela primeira vez voltado ao planejamento territorial (por exemplo, leis metropolitanas de zoneamento industrial e de proteção de mananciais; planos de zoneamento de uso e ocupação do solo e de bacias hidrográficas). Tais ações são dirigidas basicamente ao setor privado; os projetos governamentais apenas são



objeto de controle no caso de pressões externas exercidas por agências internacionais de financiamento.

Esse é um momento de intensa atuação do movimento ambientalista, que passa a participar, ainda que indiretamente, do processo eleitoral, indicando e apoiando candidatos comprometidos com a causa ambiental (VIOLA, 1987). Os ambientalistas participam da campanha pelas “diretas-já” e também passam a organizar encontros regionais, que constituem um espaço de debates para a definição das prioridades de lutas, das formas de relacionamento com as agências estatais e outros movimentos sociais e das formas de participação na elaboração da nova Constituição brasileira.

Em meio a este processo, é formulada a Política Nacional de Meio Ambiente, que se propõe realizar uma gestão integrada dos recursos naturais e pode ser considerada um ponto paradigmático na legislação ambiental brasileira. A nova lei constitui uma primeira tentativa de sistematização da matéria ambiental no quadro jurídico-institucional (MACHADO, 1991), também é a primeira a definir legalmente o conceito de meio ambiente, que passou a ser considerado um “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. A lei contempla diversos instrumentos e estratégias para sua implementação, entre os quais o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental e a avaliação de impactos ambientais, além de responsabilizar o Estado em relação às suas próprias ações, ou seja, tanto as atividades privadas como as públicas devem ser desenvolvidas em conformidade com a lei ambiental. Isto representou um avanço importante em relação às políticas anteriores. Através dessa Lei, foram criados o Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA, órgão integrado por representantes do governo e da sociedade civil e o Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, visando a articulação das ações dos órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal.

Outros dois importantes instrumentos legais foram criados nesse período. Em 1985, foi promulgada uma lei que disci-

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

plinou a ação civil pública de responsabilidade por prejuízos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, legitimando a proposição de ações judiciais em defesa dos chamados interesses difusos. Uma importante inovação foi a legitimação das associações e organizações não-governamentais, que tenham entre suas finalidades a proteção ao meio ambiente, como autoras da ação civil; a lei não prevê custas, honorários periciais ou quaisquer outras despesas, o que possibilita à associação prosseguir com a ação ainda que não disponha de fundos para custeá-la. Apesar dos problemas práticos envolvidos no uso desse instrumento legal (FERNANDES, 1994), é inegável que a ação civil pública acabou por valorizar a participação democrática na gestão de problemas que poderiam ser considerados apenas como competência do Estado, reforçando a noção de *res communes omnium* dos bens ambientais, que prevalece, inclusive, sobre a sua conotação de *res publica*.

Em 1986, foram estabelecidas as diretrizes básicas para a elaboração dos estudos de impacto ambiental, contemplando a realização de audiências públicas para a discussão de projetos com potencial de degradação ambiental, garantindo, assim, o direito do cidadão de receber informações acerca de projetos que possam comprometer a qualidade ambiental. Ademais, a elaboração desses estudos permite a constituição de espaços de negociação social no processo de tomada de decisão, possibilitando uma “gestão democrática do meio ambiente” (SÁNCHEZ, 1993).

A consolidação dos avanços da política ambiental ocorre com a promulgação da Constituição de 1988, que vai situar o direito ao meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais, ao estabelecer que “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”.

No processo de discussão e elaboração da Constituição, o movimento ambientalista teve uma atuação efetiva, organizou vários encontros regionais e nacionais e elaborou “listas verdes”



com indicação de candidatos de diversos partidos políticos para o Congresso Nacional. As propostas elaboradas pelo movimento durante o debate Constituinte foram bastante amplas, coincidindo, em vários aspectos, com reivindicações de outros segmentos sociais, como associações de moradores, movimento dos sem-terra, dos atingidos por grandes barragens. É importante considerar que a própria problemática sócio-ambiental brasileira aproxima as propostas desses diferentes grupos sociais a tal ponto que não é possível restringir a luta e as conquistas na área ambiental apenas ao movimento ambientalista. A Constituição brasileira atendeu várias reivindicações dos ambientalistas e consolidou os princípios já adotados pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. Entre outras questões, a nova Carta considerou o meio ambiente como “patrimônio público”, um bem que pertence a todos. Até então, os bens naturais eram considerados bens da União, o que não garantia sua proteção, pois ou acabavam sendo privatizados, ou transformados de modo inadequado pelo próprio Estado.

Ainda em 1988, o governo federal criou o programa “Nossa Natureza” com o objetivo de reformular a legislação ambiental e apresentar uma série de diretrizes para a proteção do meio ambiente, principalmente na região amazônica. Entre as medidas anunciadas, as mais significativas foram a suspensão dos incentivos fiscais e créditos oficiais para projetos de desenvolvimento. Esse programa foi uma forma de dar uma resposta rápida às críticas que o governo vinha sofrendo da comunidade internacional, sobretudo em relação ao desmatamento na Amazônia, que chegou inclusive a comprometer a liberação de empréstimos ao Brasil. No ano seguinte, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, que fundiu em sua estrutura várias agências com atribuições, finalidades e culturas organizacionais diferentes. O objetivo do novo órgão era coordenar, em nível federal, a política nacional de meio ambiente, aplicar a legislação em vigor e atuar, em caráter supletivo, nos estados onde os órgãos ambientais não estivessem cumprindo suas funções. Em 1990, o governo brasileiro assinou um acordo de

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

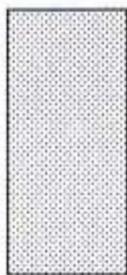
Solange S. Silva-Sánchez

empréstimo com o Banco Mundial para a implementação do Programa Nacional de Meio Ambiente-PNMA, que previa, entre outras ações, o fortalecimento do IBAMA, a melhoria da gestão das unidades de conservação já existentes, além da criação de novas, e o gerenciamento e fiscalização de ecossistemas ameaçados (WORLD BANK, 1990). No mesmo ano, foi criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente-FNMA, um dos componentes do programa “Nossa Natureza”, com o objetivo de apoiar projetos visando o uso sustentável dos recursos naturais.

A década de 80 foi marcada por importantes conquistas no campo ambiental. Embora o processo de discussão e implementação de uma política ambiental tenha sido parte de uma estratégia burocrática de certos setores do governo, no sentido de sistematizar uma série de normas, estratégias e instrumentos relacionados à matéria ambiental e, ainda, dar uma resposta às agências de financiamento e outros organismos internacionais (WANDEFORDE-SMITH e MOREIRA, 1985), não podemos desconsiderar o importante papel desempenhado pelo movimento ambientalista ao longo de todo o processo. Suas demandas inseriram no debate político a questão da participação democrática da sociedade no processo de decisão acerca da apropriação dos recursos naturais e da formulação de políticas que garantam a qualidade de vida, tendo sempre por referência a inserção de novos direitos. A aproximação da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento-CNUMAD, que o Brasil viria sediar em 1992, estimulou ainda mais o debate ambiental, de modo que os primeiros anos da década de 90, período denominado “Brasil Novo”, são extremamente significativos e reveladores.

As contradições da política ambiental do “Brasil Novo”

A década de 90 anunciou-se como uma grande promessa de consolidação democrática para o Brasil. Pela primeira vez depois de mais de duas décadas de governos autoritários chegava



ao poder um presidente democraticamente eleito. Mais do que isto, chegava ao poder um presidente que declarava representar a própria modernidade, com a qual mudaria o perfil do país. No entanto, as ambigüidades e contradições que caracterizaram o governo de Fernando Collor de Mello, tornaram este período bastante particular na história recente do país. Um político com traços marcadamente messiânicos, obstinado no ideal de governar sozinho, apostando na fragmentação dos setores organizados da sociedade e mantendo-se marginal em relação a essas forças e mesmo ao sistema partidário. Após pouco mais de dois anos da eleição, e de um governo marcado pela corrupção, o novo Presidente sofreu um processo de *impeachment*.

Seu governo foi extremamente importante para o debate ambiental, menos pelas ações implementadas do que pela possibilidade de explicitar na arena política a complexidade do conflito social que permeia a problemática ambiental. Ademais, a atuação do Estado, como um dos agentes envolvidos nesse debate, revelou aspectos fundamentais do projeto político que se pretendia para o país. Às vésperas da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, ou Conferência do Rio, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, Collor tratou de incorporar a questão ambiental como um dos pontos centrais de seu governo, construindo um discurso marcadamente ambientalista.

O novo governo foi instalado em um ano decisivo da problemática ambiental no Brasil, em função do processo de preparação da Conferência do Rio. A influência desse processo, cujo princípio fundamental foi a necessidade de pensar as relações entre desenvolvimento econômico e social e preservação do meio ambiente, foi marcante no discurso do Estado brasileiro. Além disso, Collor assumiu o governo num momento de crescimento de uma “segunda onda ambientalista” mundial. A primeira havia ocorrido no final dos anos 60 e tivera um caráter marcadamente instituinte, tendo levado à criação de leis como o *National Environment Policy Act* dos Estados Unidos (1969), instituições nacionais como a *Environmental Protection Agency-EPA*, nesse mesmo país

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



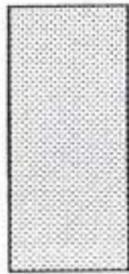
Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

(1970), e instituições internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA (1972), criado por ocasião da Conferência de Estocolmo. No final dos anos 80, após um período de relativo refluxo, a maré ambientalista tornou a subir, agora em um mundo muito mais globalizado, com problemas também globais, como a destruição da camada de ozônio, as mudanças climáticas e a perda da biodiversidade.

A discussão ambiental foi incorporada pelo novo governo a partir de uma perspectiva neoliberal e serviu como um dos pilares na construção de um discurso com forte apelo à questão da modernidade, que Collor afirmava representar. Ademais, o tema meio ambiente serviu muito bem à estratégia de abertura econômica do país ao mercado externo, tanto para a busca de novos investimentos privados quanto para a obtenção de financiamentos ditos ambientais. O governo procurou, em um primeiro momento, tranquilizar os países da Europa e os Estados Unidos acerca dos problemas de degradação ambiental no país, notadamente os desmatamentos na Amazônia; nomeou um ambientalista reconhecido internacionalmente para integrar a equipe de governo; agilizou a política de demarcação de terras indígenas e reforçou o poder de fiscalização de órgãos como o IBAMA. Apesar destas iniciativas, várias ações do governo na área ambiental representaram um risco potencial de retrocesso em relação aos direitos já garantidos. No entanto, a comunidade ambientalista conseguiu garantir aquelas conquistas e manter a participação em importantes espaços de decisão.

Ainda durante o período eleitoral, os ambientalistas enviaram para todos os candidatos à Presidência da República, um documento conhecido como “Plataforma ambiental mínima para os presidentiáveis”. Tal documento foi resultado de um esforço dos ambientalistas, no sentido de levantar questões ligadas à problemática ambiental, consideradas fundamentais, e reunir opiniões, pareceres e propostas não apenas das próprias entidades ambientalistas, mas também de cientistas, especialistas e técnicos da área ambiental, inclusive de agências governamentais, que poderiam, de alguma forma, contribuir para o debate. Ao final desse proces-



so de intensa discussão, definiu-se uma “plataforma mínima”, então encaminhada aos presidentiáveis, que deveriam manifestar sua concordância ou não acerca da implantação das medidas já nos primeiros dias de governo. Nem todos os candidatos responderam aos ambientalistas. Collor foi um dos que respondeu, quase sempre concordando com as propostas. Em carta encaminhada às entidades ambientalistas, chegou a dizer que pretendia ouvir a sociedade civil e prometeu “*recollorir* de verde o que foi feito cinza pelo capitalismo selvagem...”. Assim, os ambientalistas já se apresentavam como interlocutores importantes antes mesmo que o processo eleitoral estivesse terminado, dando provas de sua maturidade e capacidade de articulação política, características que seriam marcantes durante todo o período que haveria de vir.

Um dos principais interlocutores do governo foi o Fórum das Organizações Não-Governamentais Brasileiras Preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em junho de 1990. Desde o início, o Fórum manteve um caráter pluralista, congregando entidades de defesa dos direitos indígenas, grupos feministas, movimentos populares, entidades sindicais: “o Fórum não é exclusivamente ambientalista. Para a superação dos problemas ambientais é necessária a articulação de todos os setores que buscam os mesmos objetivos. Sendo assim, o Fórum é aberto à participação de todas as ONG’s e entidades da sociedade civil que tenham uma prática voltada à recuperação, proteção e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida e que sejam reconhecidamente independentes em relação ao modelo de desenvolvimento atual e sejam aprovadas pelo Fórum”. O Fórum manteve-se para além da realização da Conferência do Rio, tornando-se um novo sujeito político coletivo fundamental no processo de discussão da política ambiental brasileira. O encontro paralelo à conferência oficial — Conferência da Sociedade Civil Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Fórum Global Rio’92 —, promovido por entidades das sociedades civil nacional e internacional, foi coordenado pelo Fórum de ONG’s Brasileiras e pelo *International Facilitating Committee-IFC*.

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez

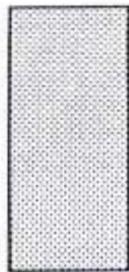


Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

Ao assumir a presidência, Collor realizou uma reformulação da estrutura institucional do governo, criando novos ministérios e secretarias, entre as quais a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República-Semam/PR, cujo titular seria José Lutzenberger. Se, por um lado, havia a disposição de integrar à equipe de governo um ambientalista histórico, por outro, a estrutura institucional foi montada de modo a concentrar na Secretaria de Assuntos Estratégicos-SAE e no Ministério de Relações Exteriores o verdadeiro poder de decisão em termos de política ambiental. Foram estes organismos que representaram o país durante as reuniões preparatórias da Conferência do Rio, muitas vezes defendendo posições abertamente contrárias àquelas defendidas pelo Secretário Nacional de Meio Ambiente. Foi necessário apenas um breve período frente à Semam para que Lutzenberger manifestasse as divergências e contradições em relação aos setores mais conservadores do governo. A própria preparação da participação do Brasil na CNUMAD ficou a cargo de uma comissão presidida pelo então Ministro das Relações Exteriores, cujas principais atribuições referiam-se à elaboração de um relatório que refletisse as experiências e perspectivas sobre meio ambiente e desenvolvimento no país.

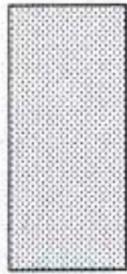
O governo priorizava os temas ambientais segundo a atração que poderiam exercer no contexto internacional. Assim, a preservação da Amazônia e a política indigenista foram pontos centrais da agenda ambiental de Collor. Nessa perspectiva, o projeto que talvez tenha consumido mais esforços do governo foi o Plano para Preservação das Florestas Brasileiras, cuja proposta surgiu em um encontro do G-7, realizado em 1990, em Houston, nos Estados Unidos. Na verdade, os crescentes problemas relacionados com as mudanças climáticas e a valorização da biodiversidade colocaram as florestas brasileiras, particularmente a floresta amazônica, no centro das preocupações internacionais, o que explica tal proposta. Mesmo sendo uma iniciativa do G-7, houve resistência de alguns países em conceder os recursos, pois viam com certa apreensão a tarefa colocada ao Brasil de adminis-



trar um projeto de grandes dimensões; existia, ainda, a preocupação com a burocracia brasileira e a falta de agilidade do governo. O programa foi considerado inovador, pois deveria incentivar a participação da sociedade, através das organizações não-governamentais (WORLD BANK, 1991). No entanto, o governo brasileiro praticamente excluiu a participação do movimento ambientalista do gerenciamento dos recursos, o que gerou críticas e até a contestação da legitimidade do Programa Piloto. Os setores ambientalistas manifestaram-se imediatamente, alegando que o plano fora concebido sem uma consulta a representantes da sociedade civil, e que as propostas não garantiam a preservação ambiental na região amazônica; as críticas referiam-se, ademais, à provável incapacidade operacional do órgão ambiental para gerenciar uma verba estimada em US\$ 1,5 bilhão. As ONG's internacionais manifestaram apoio aos ambientalistas brasileiros e as negociações com o Banco Mundial chegaram a ser suspensas face às resistências do governo brasileiro em aceitar a participação das ONG's. Uma primeira versão do Programa apresentada em Londres, em julho de 1991, foi recusada pelos organismos internacionais e, apenas cinco meses mais tarde, parte dos recursos previstos foi liberada, de modo a viabilizar uma fase preliminar do projeto. Oficialmente, o Programa Piloto foi criado por decreto presidencial, em junho de 1992, que também criou uma comissão de coordenação do programa, formada por representantes do governo e por duas entidades não-governamentais, além de representantes da sociedade civil, escolhidos pelas próprias entidades, com mandato de três anos.

O movimento ambientalista sempre manifestou sua desconfiança em relação à gestão dos recursos financeiros internacionais pelo governo brasileiro. Diante do anúncio de doação de recursos por parte do governo alemão, a reação dos ambientalistas foi imediata: entregaram uma carta, assinada por mais de trinta entidades, diretamente ao chanceler da Alemanha, Helmut Kohl, durante sua visita à Amazônia. Nesta carta, os ambientalistas afirmavam que não havia qualquer processo formal de consulta às

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez

ONG's brasileiras sobre o destino dos recursos, em suas palavras: "nada nos assegura que a Amazônia e a Mata Atlântica serão, efetivamente, beneficiadas com os recursos colocados à disposição do governo brasileiro". Os ambientalistas justificavam suas preocupações alegando que o Fundo Nacional de Meio Ambiente tivera seus recursos reduzidos; que as unidades de conservação e as reservas extrativistas não recebiam apoio nem a devida regularização fundiária; que as comunidades indígenas viviam uma situação crítica, desassistidas pelo poder público; que havia corrupção e desvio de recursos públicos em todos os níveis do governo e, finalmente, que o Programa Nacional de Meio Ambiente, financiado pelo Banco Mundial, não estava sendo bem gerenciado, levando o país a pagar juros sobre os recursos liberados e não utilizados. Diante de tais preocupações, de uma política ambiental não democrática e insatisfatoriamente administrada, os ambientalistas propunham, na carta, que o governo alemão repassasse diretamente às organizações não-governamentais os recursos destinados ao Brasil, através de um Fundo Social Verde, que seria então criado e gerenciado pela sociedade civil.

Quanto à política indigenista, importa destacar a demarcação do território Yanomami, com mais de nove milhões de hectares. Durante os primeiros meses de governo, essa questão praticamente polarizou o debate, tendo de um lado, os grupos e associações brasileiras e internacionais de apoio aos índios, de outro, os militares, que viam na questão indígena um pretexto para que grupos com vínculos internacionais tivessem força para impor ao Estado brasileiro uma soberania restrita. Neste caso particular, Collor revogou um decreto assinado no governo anterior, que havia subdividido o território Yanomami em dezenove áreas descontínuas, entrecortadas por "florestas nacionais", uma figura jurídica que permite a exploração dos recursos naturais, o que gerou protestos por parte de grupos brasileiros e internacionais ligados à questão indígena. A fragmentação dessa área interessava sobretudo aos militares, que viam o território Yanomami como um enclave por demais perigoso em se tratando de uma área de fronteira.



Segundo o ponto de vista militar, as ONG's brasileiras e internacionais ligadas à questão indígena estariam trabalhando para a internacionalização da Amazônia. Por tudo isso, a decisão de revogar o decreto que homologou as dezenove "ilhas" Yanomami causou furor entre os militares e uma surpresa agradável entre os indigenistas. Transformada em grande evento, a demarcação teve uma significativa repercussão internacional, atingindo os objetivos do governo e servindo muito bem ao discurso ambientalista sustentado por Collor durante a Conferência do Rio.

O número de áreas indígenas demarcadas foi bastante significativo em comparação aos governos anteriores (cinquenta e duas áreas, enquanto que entre 1987 e 1990, foram apenas oito, localizadas fora da faixa de fronteira, sendo a maioria de pequena extensão territorial). Por outro lado, a política de demarcação de terras esteve praticamente desvinculada de uma política indigenista mais ampla e consistente. Os grupos de apoio aos povos indígenas denunciavam, às vésperas da Conferência do Rio, a total paralisia do órgão governamental responsável pela questão indígena. Contraditoriamente à política de demarcações, o governo retomou as discussões de um projeto polêmico de prolongamento de uma rodovia na Amazônia, que atravessaria o Peru, atingindo o oceano Pacífico (rodovia BR-364) e que poderia causar significativos impactos ambientais.

Ainda no plano interno, o Governo Collor restabeleceu a política de incentivos fiscais para a Amazônia — suspensos desde 1989, com o programa "Nossa Natureza" — assumindo uma posição abertamente contrária àquela defendida pelo movimento ambientalista. Sabe-se que a política de incentivos fiscais implementada durante o regime militar foi responsável, em grande parte, por sérios danos ao meio ambiente, pelo aumento dos conflitos fundiários e por colocar em risco a sobrevivência de vários povos indígenas. Parte significativa dos projetos que receberam incentivos fiscais voltava-se à pecuária, que se tornou uma das principais causas de desmatamento (MAHAR, 1989). Pressionado pelo movimento ambientalista, Collor assinou um decreto revendo a

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

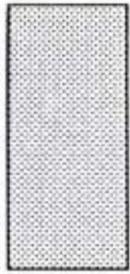


Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez

concessão de incentivos, que seriam vetados para aqueles empreendimentos que envolvessem desmatamento de áreas de floresta primária e destruição de ecossistemas primários; além disso, os empreendimentos ficaram sujeitos à suspensão de seu funcionamento e ao cancelamento dos recursos financeiros em casos de “comprovada transgressão da legislação de proteção ambiental em vigor”.

De um modo geral, a política traçada para a Amazônia gerou diversas polêmicas e conflitos no interior do governo, envolvendo o próprio Secretário Nacional do Meio Ambiente, José Lutzenberger, que esteve praticamente isolado, não obstante a pressão pessoal que exerceu sobre Collor em relação a vários assuntos polêmicos, como no caso da demarcação da área indígena Yanomami. Isto lhe valeu sérios atritos com os setores militares, que o consideravam um representante do imperialismo, favorável à internacionalização da Amazônia. A retórica nacionalista ganhou força entre os militares, alguns setores do empresariado e fazendeiros da região, que afirmavam ter o meio ambiente se transformado em uma “questão de segurança nacional”, devendo a proteção ambiental “conciliar-se com as imposições da soberania nacional”. No entanto, a perspectiva de ampliar a participação das Forças Armadas na Amazônia, como forma de garantir a “segurança nacional”, não encontrou eco suficiente junto ao governo.

As divergências entre o Secretário de Meio Ambiente e os setores mais conservadores do governo foram intensificadas à medida que se aproximava a Conferência do Rio. Durante o encontro internacional da quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência do Rio (Prepcom), Lutzenberger fez denúncias contra o órgão ambiental federal, declarando temer que o dinheiro enviado ao Brasil para projetos de preservação ambiental “acabasse nas mãos da corrupção”, o que acentuou ainda mais seu isolamento no governo, criando expectativas em torno da sua saída. A demissão partiu do próprio Presidente Collor, sob o argumento de que era necessário assegurar “um só pensamento e ação na área da proteção ao ambiente”.



É possível afirmar que Lutzenberger tenha exercido mais o papel de embaixador da questão ambiental; o fato de ter alguma dificuldade para articular apoio dentro do governo levou vários representantes do movimento ambientalista a considerar que se tratava da “pessoa certa no lugar errado”. A nomeação de Lutzenberger havia contado com o apoio dos ambientalistas; todavia, alguns setores do movimento entendiam que essa escolha tinha o claro objetivo de servir à construção de uma imagem satisfatória do governo no cenário internacional. Mas, para além da construção dessa imagem, a nomeação de José Lutzenberger significou um reconhecimento de fato do movimento ambientalista brasileiro, ainda que ele não tenha sido o interlocutor que o movimento esperava. Sua demissão tornou explícita a real correlação de forças na área ambiental do governo e o peso considerável dado aos setores militares e à própria Secretaria de Assuntos Estratégicos-SAE.

Às vésperas da Conferência do Rio, Collor apresentou ao Congresso Nacional um anteprojeto de consolidação das leis ambientais brasileiras que recebeu duras críticas da sociedade civil. Ainda que se tratasse de um projeto de consolidação e, portanto, com função apenas de reunir leis esparsas em um único diploma legal, o texto proposto violava inúmeros artigos da Constituição Federal, centralizava poderes no âmbito do governo federal e implicava uma ampla revogação da legislação existente, ameaçando várias conquistas e avanços na área ambiental. Foi realizada uma audiência pública que resultou em uma moção de repúdio ao anteprojeto, definindo-o como inaceitável, já o país ficaria “inteiramente desamparado” com a revogação dos inúmeros decretos e leis editados nas três últimas décadas. A moção exigia que fossem incorporados à nova lei os principais avanços da Conferência do Rio e que fosse formada uma comissão nacional para reelaboração do anteprojeto. Vários parlamentares e entidades ambientalistas assinaram a moção de repúdio; foram apresentadas mais de mil emendas ao anteprojeto, envolvendo temas polêmicos e exigindo a prorrogação do prazo para a participação da sociedade nas discussões. Em abril de 1992, quase

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

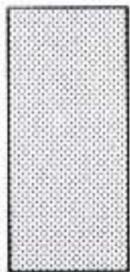
Solange S. Silva-Sánchez

dois meses depois da publicação em Diário Oficial, o governo desistiu de enviar o anteprojeto ao Congresso, sob o argumento de que já não havia tempo suficiente para concluir os trabalhos. No lugar da nova lei, o governo resolveu publicar uma coletânea de toda a legislação ambiental brasileira.

O fato é que Collor incorporou a questão ambiental na estratégia política global de seu governo, como uma das medidas projetadas para manter sua popularidade. A apropriação do tema meio ambiente pelo discurso oficial e sua incorporação na estratégia política do presidente pôde, em alguma medida, revelar aspectos de seu projeto político e o apoio que necessitava para implementá-lo. A orientação explícita de sua política externa era a de se identificar com os países industrializados. Não obstante os esforços do Governo Collor para usufruir da posição de destaque que o país ocupava no cenário internacional, em razão da riqueza de seus recursos naturais e da preocupação em preservá-los, notadamente a Amazônia, os investimentos e financiamentos obtidos para implementação de projetos ambientais não lograram sucesso. A instabilidade institucional dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas ambientais foi marcante durante o Governo Collor e prosseguiu após sua saída: apenas no período de 1990/1994, o IBAMA passou por nada menos que nove presidentes (seis dos quais durante o Governo Collor); a estrutura da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República foi extinta em outubro de 1992, dando lugar ao Ministério do Meio Ambiente, que, por sua vez, foi substituído pelo Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

Arcaísmos e crise do Estado brasileiro

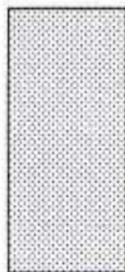
As ações políticas na área ambiental pretenderam, a maior parte do tempo, apenas gerar impactos. Ora, uma “política de impactos” tem fôlego curto e não pode se converter em uma política de governo propriamente dita. Para tentar compreender o dis-



curso ambientalista produzido por Collor e a atuação de seu governo em relação à política ambiental, é preciso recuperar o contexto no qual se deu a sua chegada ao poder. A vitória de Collor nas eleições de 1989 foi resultado de um momento muito particular do cenário político brasileiro. Os três últimos anos do governo militar já anunciavam uma crise de credibilidade do Estado, das instituições políticas e dos próprios políticos, além de uma grave crise de acumulação e da capacidade do Estado proporcionar previsibilidade à economia, papel que sempre desempenhou. O discurso de Collor incidiu sobre os pontos centrais da crise brasileira. Ademais, Collor procurou afastar-se e distinguir-se dos políticos e das próprias organizações empresariais; sua candidatura não se sustentava sobre qualquer setor organizado ou específico da sociedade, seu discurso era voltado para o “povo”. O conjunto de forças políticas que elegeu Fernando Collor de Mello era bastante diversificado: de um lado, as parcelas mais pobres da população, que representaram o maior número de votos; de outro lado, algumas frações das classes médias, preocupadas com a possibilidade de sua proletarização; complementou, ainda, o conjunto, o grande bloco formado pelas burguesias, que não chegavam a constituir uma unidade e nem confiavam inteiramente em Collor, face à sua qualidade de messias. A falta de unidade dessas forças políticas e, principalmente, a ausência de uma base de sustentação dos setores organizados da sociedade, representavam um problema de governabilidade para Collor, desde dificuldades para montar um plano de governo até para indicar ministros (OLIVEIRA, 1991).

Instituído o novo governo, toda a orientação política foi marcadamente privatizante, no exato sentido de uma privatização do público sem a correspondente publicização do privado, com a utilização de recursos públicos para a constituição de um novo bloco de capitais privados. A orientação privatizante também se deu no sentido da indiferenciação entre o público e o privado, o que significa a destruição da esfera democrática dos sentidos dos direitos civis, sociais e políticos, das garantias da cidadania em face dos interesses presidenciais. O novo presidente tratava a

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

política como espetáculo, reduzindo os cidadãos a meros espectadores, negando o compromisso com o bem comum, com a *res publica*, e substituindo o público pelo publicitário (RIBEIRO, 1994).

A estratégia de Collor visava acabar, ou no mínimo enfraquecer, as formas e forças sociais organizadas da sociedade e as arenas emergentes de negociação. As tentativas nesse sentido foram mais notáveis em relação aos trabalhadores e ao novo sindicalismo brasileiro. No plano econômico, Collor tentou despolitizar suas ações, centralizando as decisões e legislando através de decretos, excluindo as possibilidades de negociação, inclusive com o Congresso (SCHNEIDER, 1992). Ao lado do programa de privatizações das empresas estatais, buscou-se a total abertura ao capital estrangeiro; o mercado foi priorizado como orientação para uma integração econômica internacional. De qualquer forma, a política econômica então estabelecida fracassou e o país enfrentou a mais séria recessão econômica desde os anos 30, com queda do PIB e das taxas de investimento, aumento da dívida pública, perdas reais do salário, aumento da taxa de desemprego e da concentração de renda e deterioração das condições dos serviços públicos básicos.

Essa instabilidade, associada à baixa capacidade dos órgãos ambientais na execução de projetos técnicos, tem comprometido enormemente a capacidade de implementação dos financiamentos e investimentos destinados à área ambiental no Brasil (ROS FILHO, 1994). No plano interno os problemas com a aplicação dos recursos foram notáveis, o governo não gastou sequer o autorizado em Lei Orçamentária. Em 1991, por exemplo, a realização de despesas previstas para os programas de proteção à fauna e à flora e controle de poluição ficaram em torno de 35% e 37% do previsto, respectivamente (JUNQUEIRA, 1995).

Apesar de toda imagem e discurso ambientalistas construídos às vésperas da Conferência do Rio, não houve durante o Governo Collor qualquer tentativa efetiva no sentido de enfrentar ou minimizar os problemas relacionados à implementação da política e dos programas ambientais brasileiros. Ao contrário, a



orientação e estratégias políticas adotadas, quase sempre potencializaram esses problemas.

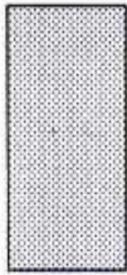
Mas é preciso situar o fenômeno Collor na perspectiva da crise do Estado brasileiro e da falência do setor público, cujos sintomas já se manifestavam na década de 70 e se agravaram nos anos 80. A profunda crise que atravessa o Estado brasileiro levou a uma desaceleração do crescimento e a uma recessão sem precedentes, que acabou por comprometer a sustentação de políticas de longo prazo e por erodir a capacidade gestora do Estado. A origem dessa crise se inscreve no próprio esgotamento do modelo desenvolvimentista que o Estado brasileiro sustentou por mais de três décadas, assentado sobre uma política de intervencionismo econômico e uma regulação social baseada em uma gestão centralista e conservadora dos conflitos políticos. Fernando Collor de Mello era um representante legítimo desse Estado falido. A própria crise engendrou as condições sociais, políticas e econômicas necessárias para a chegada de Collor ao poder, ou por outra, o novo presidente, enquanto um “outsider” das alianças políticas tradicionais ou ainda um “*antiestablishment*”, foi um importante indicativo do caráter da crise política e econômica do Estado, do esgotamento de um ciclo da história brasileira.

Conclusões

O período mais agudo do colapso do modelo desenvolvimentista brasileiro é também o momento mais intenso de democratização do país; é o momento de consolidação de importantes conquistas no campo dos direitos sociais e também ambientais. É durante a década de 80, que a política de meio ambiente se consolida, primeiro com a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e, depois, com a Constituição de 1988. É o momento, enfim, da conquista de uma “cidadania ambiental”. O que parece certo, todavia, é que essa legislação é muito mais avançada do que a própria capacidade do Estado para implementá-la. Se

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

há uma crise que torna o Estado impotente e incapaz de gerir políticas públicas de longo prazo, isto ainda é mais dramático quando se toma a questão ambiental em particular, que, por sua própria natureza, é necessariamente de longo prazo.

Durante o início da década de 90, a política ambiental brasileira foi marcada por ambigüidades e contradições. A política de impactos, que marcou as ações nessa área, revelou-se uma não-política. A análise desse período e das iniciativas do governo em relação à política de meio ambiente revelou um risco potencial de retrocesso em relação aos direitos anteriormente conquistados. No entanto, os ambientalistas fizeram valer seus interesses e reivindicações menos por uma abertura democrática ou, ainda, por uma democratização do diálogo, mas principalmente porque souberam ocupar o espaço deixado vago pelo governo na área da política ambiental.

A nova sociabilidade construída ao longo das últimas décadas, a partir de novos sujeitos sociais — os novos movimentos sociais, o novo sindicalismo, a classe trabalhadora, a classe média — tornou mais complexa a relação entre Estado e sociedade, construiu uma esfera pública democrática e, sobretudo, deu maior visibilidade entre as fronteiras da esfera privada e da coisa pública, além de uma noção plural de bem público. Donde o inevitável apelo a formas mais democráticas, responsáveis e éticas de condução da política, o que no caso de Collor resultou no seu *impeachment*, uma importante transformação no cenário político, sem precedentes na história política do país.

De outra parte, os ambientalistas brasileiros passaram por um notável aprendizado social, quando da preparação da Conferência do Rio e do Fórum Global, aproximando-se de outros movimentos populares, incorporando, assim, a dimensão social em suas lutas e projetos. Esses sujeitos sociais demonstraram ter capacidade e maturidade para permanecer no debate político nacional e internacional, enfrentando problemáticas cada vez mais complexas. Constituíram-se em sujeitos sociais em condições de assumir um papel destacado nesse debate e também no processo



decisório, pois já mostraram que não são atores apenas no plano do discurso, senão também das práticas concretas de ação. Os ambientalistas estiveram presentes nos debates mais polêmicos, souberam articular apoios de outros grupos da sociedade civil, conseguiram um espaço significativo na mídia nacional e mesmo internacional. Enfim, foram hábeis para manter o tema meio ambiente em grande evidência na arena política, preservando direitos e espaços de participação e decisão.

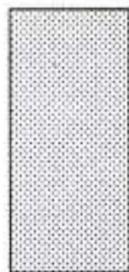
As últimas décadas registraram mudanças significativas na sociedade brasileira. O processo de democratização e o que vem sendo apontado como uma reconstrução da sociedade civil fundaram uma nova sociabilidade democrática e coletiva inédita na experiência histórica do país. Os sujeitos sociais que ocuparam a cena política nesse período, notadamente os novos movimentos sociais, provocaram uma revitalização da noção de direitos e cidadania. Esse processo de construção democrática e da cidadania, da emergência de novos direitos, possibilitou a construção do que chamamos de cidadania ambiental: uma cidadania referida a direitos coletivos, fundamentada em valores maximalistas e globalizantes, que traz, em última instância, a virtualidade do novo. ■

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. Environmental policy in Brazil: the emergence of a genuine environmental citizenship. *Plural; Sociologia*, USP, S. Paulo, **6**: 20-46, 1.sem. 1999

Abstract. This paper discuss the evolving environmental policy in Brazil and the emergence of a genuine environmental citizenship. After briefly describing the historical evolution of such policies, the preparatory period to the United Nations Conference on Environment and Development — UNCED, held in Rio de Janeiro in 1992, is focused in some details. The role of the environmentalist movement is emphasized as a central social actor, whose mobilization guaranteed and consolidated the environmental rights granted by the 1988 Federal Constitution. Moreover, its action hindered a backward motion following a government proposal immediatly before UNCED.

Uniterms: environmental policy, environmentalist movement, environmental citizenship, environmental rights.



Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental

Solange S. Silva-Sánchez

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNIASSI, M. H. R. et al. *O movimento ambientalista em São Paulo: análise sociológica de um movimento social urbano*. São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos-CERU; coleção Textos, 2ª série, nº 2, 1989, 108 pp.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1975, 240 pp.
- CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Difel, 1979, 211 pp.
- FERNANDES, E. *Defending collective interests in Brazilian environmental law: an assessment of the "Civil Public Action"*. In: Review of European Community & international environmental law, 3 (4): 253-258, 1994.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995, 245 pp.
- GUIMARÃES, R. P. *The ecopolitics of development in the Third World: politics & environment in Brazil*. London, Lynne Rienner Publishers, 1991, 269 pp.
- JUNQUEIRA, C. Projeto ISSO. *Indicadores para uma intervenção sobre o orçamento público. Subsídio*. Texto para reflexão e estudo, no. 25, Brasília, Instituto de Estudos Sócio-Econômicos-INESC, 1995, 32 pp.
- LAFER, C. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988, 406 pp.
- LEFORT, C. *A invenção democrática. Os limites do totalitarismo*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 2ª edição, 1987, 247 pp.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1991, 595 pp.
- MAHAR, D. J. *Government policies and deforestation in Brazil's Amazon Region*. Washington, D. C.: The World Bank, 1989, 55 pp.
- MONOSOWSKI, E. *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil*. Cadernos Fundap. Planejamento e gerenciamento ambiental, 16 (9): 15-24, 1989.
- OLIVEIRA, F. de *Collor, a falsificação da ira*. Rio de Janeiro, Ed. Imago, 1992, 164 pp.



PÁDUA, J. A. *O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos*. In: H. R. Leis (org.), *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FASE em co-edição com Ed. Vozes e AIRI/PUC – Rio de Janeiro, 1991, pp 135-161.

RIBEIRO, R. J. *A política como espetáculo*. In E. Dagnino (org.) - *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1994, pp. 31-40.

ROS FILHO, L. C. *Financiamentos para o meio ambiente (recursos externos para o setor ambiental no Brasil)*. Brasília, Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais-IEA, 1994, 124 pp.

SÁNCHEZ, L. E. *Os papéis da avaliação de impacto ambiental*. In L. E. Sánchez (org.) - *Simpósio avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas*. São Paulo, EPUSP, 1993, pp 15-33.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Cortez, 1995, 348 pp.

SCHNEIDER, B. R. *A privatização no governo Collor: triunfo ou cooptação do Estado desenvolvimentista?* *Revista de Economia Política*, 12 (1): 5-18, 1992.

SERRES, M. *O contrato natural*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1991, 142 pp.

VIOLA, E. *O movimento ecológico no Brasil (1974 - 1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In: J. A. Pádua (org.), *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987, pp 63-109 .

WANDEFORDE-SMITH, G. e Moreira, I. V. *Subnational government and political change in Rio de Janeiro, Brazil*. *Environmental impact assessment review*, 5 (3): 223-238, 1985.

WORLD BANK. *The World Bank and the environment. First annual report Fiscal 1990*. Washington, D.C., The World Bank, 1990, 102 pp.

WORLD BANK. *The World Bank and the environment. A progress report Fiscal 1991*. Washington, D.C., The World Bank, 1991, 131 pp.

Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental
Solange S. Silva-Sánchez