

## Artigos

# Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro

Anna da Soledade Vieira

### Resumo

A evolução da política brasileira de meio ambiente é apresentada nas perspectivas Internacional e nacional. Sua inserção histórica no posicionamento geopolítico do Terceiro Mundo (e especialmente da América Latina) é mostrada através dos estudos preparatórios e documentos subseqüentes a encontros internacionais. A política ambiental interna é mapeada a partir dos instrumentos legais (desde o Código das Águas, em 1934) e de depoimentos públicos das autoridades, mostrando-se ela sem consistência e apenas reativa a pressões políticas internacionais. O fortalecimento da sociedade civil traz esperança de reversão da situação em ambas as frentes.

### Palavras-chave

Política de informação ambiental/Brasil.

*"A sociedade é a transformação das pedras, plantas e animais nos homens e seus produtos. O meio é o trabalho e o saber tecnológico, o objetivo é a construção de um mundo melhor e mais belo.*

*Em cada momento, o homem dispõe de um saber e de um padrão do mundo que deseja<sup>1</sup>. (Cristovam Buarque).*

### DEMARCANDO PRINCÍPIOS

"Ecodesenvolvimento foi a ideologia norteadora do presente trabalho porque entendo ser este o caminho para um equilíbrio ideal entre humanos e natureza, além de contribuir para minorar as desigualdades entre nações. Ao fazer essa opção ideológica, expressei minha crença em um futuro em que a natureza será respeitada, as nações coexistirão pacificamente e os indivíduos viverão como reais seres humanos".

Com essa profissão de fé na vida e na sabedoria dos humanos, iniciei um trabalho publicado em 1985<sup>2</sup>, poderia, ao ensejo do presente artigo, retirar as aspas, confessar que minha fé não foi abalada a despeito do agravamento dos problemas ambientais

em nível mundial, da perversidade do jogo de forças políticas e econômicas em âmbito internacional, ou ainda, apesar da agudização da pobreza local.

Antes como agora, a chama desta fé se renova através do permanente movimento de grupos sociais distintos, atuando nas mais diferentes culturas — nas artes, na ciência, na educação, na tecnologia ou no labor cotidiano — que, ao se rebelarem intencionalmente contra a ordem estabelecida em um dado momento, criam novos paradigmas e transformam construtivamente o fragmentado universo das coisas e das relações. Cada um desses grupos, a seu modo próprio, está fazendo política e se co-responsabilizando pela continuidade dos processos biológicos e sociais na Terra e pela melhoria da qualidade de vida dos humanos desta e das futuras gerações.

Esse conceito mais amplo da atuação política, envolvendo a distribuição das responsabilidades sociais, coloca em evidência dois pontos: a importância da sociedade civil na definição e implantação de uma política nacional de meio ambiente e o papel do cidadão no exercício consciente de

seus direitos e deveres cotidianos em defesa de uma vida saudável e digna para todos.

Imbuídas de tal espírito, assim têm surgido, no Brasil e no exterior, as organizações não governamentais (ONGs), entidades civis sem fins lucrativos, que têm desempenhado importante papel na causa ambiental, atuando como grupos de pressão junto aos poderes econômicos e políticos, ou como gestoras de programas de conservação de reservas naturais, de pesquisa científica e de educação ambiental.

É desejável que, nessa perspectiva responsável e sob princípios democráticos, sociedade civil e Estado sejam reais parceiros da gestão ambiental interna e que estejam abertos à primeira os canais para proposição e denúncia, bem como para avaliação crítica das decisões e ações estatais no controle da exploração econômica dos recursos naturais e humanos. Uma cadeia de pequenas resoluções e ações construtivas que têm o potencial de, ao longo do tempo, reconstituírem os processos biológicos e sociais, segundo princípios qualitativos desejáveis.

É nesse contexto que se coloca a informação ambiental como orientadora dos gestores ambientais e como elemento conscientizador da sociedade. A primeira vertente, destinada a apoiar o processo decisório (no governo e nas empresas privadas) em questões ambientais, resulta na combinação de insumos teóricos, buscados nas ciências (humanas, sociais e da natureza) e na tecnologia, com dados factuais resultantes de amplo monitoramento da qualidade ambiental.

Em sua segunda vertente, a informação ambiental é base e aliada da educação e tem como objetivo a conscientização e a mobilização sociais. Ambas abordagens são igualmente indispensáveis para a preservação da vida e a melhoria da condição humana no planeta.

Entretanto, em uma sociedade democrática, em que recursos naturais e recursos sócio-econômicos compartilháveis são escassos e a sociedade civil queira assumir seu papel de sujeito — atuante ao lado do Estado na co-gestão ambiental, como acima proposto, a importância da segunda vertente se agiganta. É preciso que esteja acessível e seja transferido à sociedade o conhecimento sobre questões ambientais básicas, tais como características de um ambiente sadio; causas, meios de preservação e de solução dos impactos causados pela intervenção humana sobre a natureza; efeitos das alterações ambientais sobre a vida, as espécies e sobre as condições e relações humanas. Só conhecendo as questões ambientais é que a

sociedade terá condição plena de optar conscientemente pelo estilo ambiental desejado e de interferir política e substancialmente no debate ecológico que hoje perpassa classes sociais e fronteiras geográficas.

Visto no seu escopo planetário e da perspectiva de um país periférico ao capitalismo internacional, a informação ambiental incorpora não só a dimensão ecológica (ambiente físico e humano), como ainda conteúdos econômicos e políticos. A disponibilidade de todos esses elementos (constituintes da ecopolítica) permite à sociedade denunciar a opressão e o empobrecimento a que é submetida a maioria das nações e instrumentalizar os representantes das mesmas para o debate e a reivindicação de justiça junto à minoria dominadora internacional e seus prepostos.

Por entender o tema como pertinente a todo o espectro funcional da informação ambiental, o presente trabalho aborda as fontes de informação desveladoras do posicionamento do governo brasileiro em face das questões ambientais. Nem herói, nem vilão: muitas boas intenções registradas ao longo dos documentos oficiais (principalmente sob forma de legislação), em contraposição com uma prática empalidecida pela carência de meios, em face da complexidade da situação.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Uma vez que a posição do Brasil em questões ambientais tem sido de coerência com a de seu bloco geopolítico — cuja voz eventualmente ecoa de modo efetivo junto a organismos intergovernamentais —, para se entender o discurso ambiental do governo brasileiro, deve-se reportar a algumas fontes (eventos e documentos) de caráter internacional.

Pela primeira vez se coloca a imbricação "meio ambiente e desenvolvimento", quando, em Founex (Suíça, 1971), reúnem-se 27 especialistas no Painel de Peritos em Ecologia e Desenvolvimento, por solicitação da Organização das Nações Unidas (ONU). A iniciativa da ONU visava a apoiar os países pobres na discussão de sua perspectiva ambiental com vistas à contribuição dos mesmos à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972). A posição dos países periféricos está registrada no relatório daquele painel:

NAÇÕES UNIDAS. *Development and environment*; report submitted by a panel of experts convened by the Secretary-General of the UN Conference on the Human Environment. Founex: UN, 1971.

Esse relatório teve o mérito de ampliar tanto o escopo da discussão ambiental, quanto o conceito de desenvolvimento. Assim, com tal reconceitualização, ambiente passava a incorporar a preocupação com desenvolvimento humano e social, da mesma forma que desenvolvimento passava a considerar a dimensão ambiental.

Entendendo-se o Painel Founex como apenas uma "reunião preparatória" à conferência oficial, considera-se como divisor de águas da discussão ambiental a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972. Ali se entrecrocaram posições conservacionistas dos países ricos, que defendiam "crescimento zero" e posições desenvolvimentistas dos países pobres, que lutavam pelo seu direito a melhores condições de vida. Nasce dali um posicionamento conciliador — sintetizado na expressão "ecodesenvolvimento" — sendo também criado a seguir o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), com o propósito de catalisar e apoiar os esforços internacionais de preservação e melhoramento ambientais.

A partir da Conferência de Estocolmo, o caráter pluridimensional e multidisciplinar do tema é reconhecido, ao mesmo tempo em que é identificada uma estreita correlação entre desenvolvimento e qualidade de vida, portanto entre questões sócio-econômicas e ambientais.

Ao destacarem criticamente as declarações dos ministros Reis Velloso e Costa Cavalcanti a periódicos americanos, dando boas vindas aos investimentos estrangeiros voltados à industrialização do país (ainda que com o ônus da poluição ambiental), os jornais brasileiros da época os apontaram como vilões desenvolvimentistas, inimigos da natureza.

Na verdade, a posição brasileira para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972) foi elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores (obviamente segundo o ideário do governo militar), tendo como seu principal mentor o embaixador Miguel Ozório de Almeida, chefe da delegação brasileira à conferência. Ademais, esse posicionamento guarda inteira coerência com o relatório do Painel Founex, para cujas conclusões os argumentos da diplomacia brasileira contribuíram decisivamente. Os princípios da argumentação brasileira faziam distinção entre poluição absoluta e poluição relativa, entre poluição industrial e poluição da miséria, poluição causada pelo superdesenvolvimento (industrial e consumista) dos países ricos e a poluição causada pelo subdesenvolvimento (fome, carência de educação e tecnologia, falta de sanea-

mento) dos países pobres. Relativa também, segundo o mesmo argumento, deveria ser a responsabilidade na solução dos problemas ambientais, de caráter local ou planetário.

Naquele momento, a diplomacia brasileira, na contramão e de maneira radical, lançava as bases do argumento que, nos últimos 20 anos, foi retomado pelos organismos intergovernamentais como temática de vários encontros internacionais. Pode-se mesmo afirmar que a Conferência do Rio (1992) estará prosseguindo (e avançando) aquele mesmo pensamento de Miguel Ozório de Almeida, ao discutir o lema "meio ambiente e desenvolvimento sustentável" como questão paradigmática ao mundo contemporâneo.

As conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano foram concentradas em uma declaração de princípios e um plano de ações, ambos acordados entre as 113 nações ali representadas. As decisões enfatizaram a importância dos humanos e a necessidade de comprometimento de todas as nações para a erradicação da pobreza, da injustiça, do preconceito racial e da guerra. De maneira discreta era ali introduzido o conceito de "ambiente como propriedade comum da humanidade", associado ao conceito de "responsabilidade comum sobre o ambiente", proposições ainda não ultrapassadas, seja pela ciência, seja pela diplomacia.

A íntegra das conclusões da conferência encontra-se no relatório daquele evento:

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Conference on the Human Environment*. New York: UN, 1973.

Estabelecida a ligação entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio, dois outros documentos que intermediam esses eventos devem ser citados, para que se complete aqui o recorte proposto quanto às bases geopolíticas do posicionamento do governo brasileiro em questões ambientais. São eles o Relatório Brundtland e a Plataforma Regional de Tlatelolco.

Através da Resolução 38/161, a Assembléia Geral das Nações Unidas cria, em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de cuja iniciativa resulta, em 1987, a publicação do relatório *Our common future*, mais conhecido como Relatório Brundtland (referência à primeira-ministra norueguesa Gro Brundtland, presidente da Comissão). Inspirados em Wal Whitman, os autores do relatório cunham a expressão "desenvolvimento sustentável" para designar o "processo de mudança em que o uso de recursos, a direção dos investimentos, a

orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais ampliam o potencial de atendimento às necessidades humanas atuais e futuras"<sup>3</sup>.

O Relatório Brundtland aborda os problemas ambientais como sendo resultantes das desigualdades e de estilos não apropriados de desenvolvimento. Enfatiza a importância de que, no campo internacional, os desafios ambientais sejam enfrentados através de cooperação e multilateralismo. Argumenta ainda que o desenvolvimento sustentável como solução dos problemas ambientais só será alcançado com a mudança do sistema econômico internacional, com a eliminação da pobreza, com a satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde e habitação, com a definição de uma nova matriz energética que privilegie as fontes renováveis e, por fim, através da inovação tecnológica. Esse relatório foi aprovado sem veto pela Resolução 42/187 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1987. A tradução do Relatório Brundtland está disponível em edição brasileira:

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*; relatório. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

Em 1988, a Assembléia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 43/196, aprova a realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Foi posteriormente (Res. 44/228 de 1989) definido o Rio de Janeiro como local da realização daquele evento, por convite do governo brasileiro, e determinada a realização de reuniões preparatórias regionais.

Assim, a Comissão Latino-Americana de Desenvolvimento e Meio Ambiente (criada em 1988 e coordenada pelos Escritórios Regionais do Pnuma e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)) elabora, em 1990, juntamente com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), um documento — *Nossa própria agenda* — que serviria de base para a discussão dos países da América Latina e do Caribe, na reunião preparatória à Conferência do Rio. Aquela reunião preparatória ocorreu no México, em 1991, quando os participantes adotaram a Plataforma de Tlatelolco, com as posições da região sobre os temas que serão abordadas na Conferência do Rio.

A plataforma ressalta, ao lado do reconhecimento dos problemas planetários, as preocupações específicas da região com a dívida externa e conseqüente agravamento da pobreza, deterioração da qualidade ambiental e impactos sobre as instituições

democráticas. Propõe a criação de mecanismos especiais (tecnológicos e financeiros) para apoio aos programas ambientais dos países pobres, respeitadas suas próprias prioridades. Propõe ainda o fim das barreiras ao comércio internacional e sugere a definição de novos critérios para avaliação das contas nacionais, de modo que a degradação ambiental seja considerada como depreciação de capital. Internamente aos países da região, a plataforma identifica como condições necessárias ao desenvolvimento sustentável a organização social, o respeito à diversidade ambiental e a participação da população na determinação de seu próprio estilo de desenvolvimento. Por fim, a plataforma coloca a posição e expectativas dos países da América Latina e do Caribe em relação aos subtemas que serão debatidos durante a Conferência do Rio. A plataforma foi incorporada ao documento oficial do governo brasileiro à Conferência:

A PLATAFORMA Regional de Tlatelolco. In: COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE — CIMA. *O desafio sustentável*. Brasília: SEMAN/PR, Ibama, 1991.

Parece hoje ser consenso regional que "a América Latina e o Caribe devem levar adiante uma importante transformação produtiva, mais dirigida para um desenvolvimento ambientalmente sustentável e com equidade. Para esse fim, é necessária uma nova ordem internacional que favoreça a solução dos problemas do meio ambiente e do desenvolvimento"<sup>4</sup>.

Como se verá a seguir, o governo brasileiro partilha hoje essa mesma posição no que concerne ao discurso oficial.

## POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: ONTEM E HOJE

Evoluem os conceitos teóricos, os posicionamentos políticos lá e cá, ainda que, no caso do governo brasileiro, as mudanças tenham sido lentas e seus efeitos manifestos mais em níveis institucional e legal, que em termos estruturais.

A abordagem do ambiente caminhou a partir da antiga visão local, tecnológica e pontual, até a contemporânea concepção planetária, política e holística. A literatura ambiental incorporou expressões, tais como diversidade, sustentabilidade, interdependência, segurança ambiental, abordagem multilateral, globalização (da propriedade, dos problemas e das responsabilidades ambientais).

Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro

Por sua vez, as teorias e políticas de desenvolvimento foram igualmente elaboradas ao longo das últimas décadas, incorporando como resultado uma textura soft. Da perspectiva estreita dos anos 50 (busca do progresso, do crescimento econômico), passando pela modernização da estrutura social (anos 60) e a fé no desenvolvimento científico e tecnológico para melhorar a qualidade de vida (anos 70), as décadas de 80 e 90 parecem ter incorporado o desenvolvimento sustentável (expressão que se difundiu melhor que "ecodesenvolvimento", para designar o mesmo conceito) ao discurso oficial e à literatura especializada. Nessa nova proposta de desenvolvimento, é entendido como um processo continuado e duradouro, o qual abrange tanto os aspectos econômicos, sociais e tecnológicos, quanto as aspirações de um povo e sua visão de mundo futuro<sup>5</sup>.

Com a mudança de conceito, surgem novos critérios para apreciação dos níveis de desenvolvimento das nações, tendo como base, ora o desenvolvimento humano, ora a sustentabilidade da previdência ambiental e social, ora o padrão nutricional da população do país<sup>6</sup>.

Mudanças consideráveis ocorreram, mas, para descrédito da política, da ciência e da tecnologia, ampliou-se o fosso entre ricos e pobres, seja da perspectiva internacional das relações Norte-Sul, seja do ponto de vista interno das classes sociais, qualquer que venha a ser o novo conceito ou terminologia para designar esse problema.

Urdindo os fios dessas concepções internacionais com as crenças da cultura brasileira, com as disponibilidades e carências internas e ainda com as aspirações da população, o governo elabora a política nacional de meio ambiente. Mudam também os personagens da administração federal a cada novo ciclo republicano, mas parece haver uma continuidade de propósitos orientadores da gestão político-ambiental: busca-se mais a conciliação política internacional de curto prazo, que soluções objetivas de longo prazo para essa complexa problemática ambiental.

No que se refere às fontes para legislação ambiental brasileira de âmbito federal, as seguintes provêm as informações básicas:

- BRASIL. Senado Federal. *Meio ambiente*; legislação. Brasília:1991.
- BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama*; 1984/90. Brasília: Ibama, 1990.
- PARANÁ. Coordenação de Estudos e Defesa do Meio Ambiente. *Coletânea de legislação ambiental federal e estadual*. Curitiba: CEDMA. 1990.

— MACHADO, P.A.L. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991.

A análise da literatura disponível permite estabelecer uma primeira periodização da história da política ambiental do governo brasileiro e dos registros documentais a ela associados em quatro fases, a seguir identificadas:

#### **1ª fase: conservação e saúde ambientais**

Período delimitado pela definição de uma política de recursos hídricos e florestais, em 1934, até as repercussões internas da Conferência de Estocolmo (1972). Os registros documentais que permitem mapear o período concentram-se na legislação setorial:

- Código Florestal, determinado pelo Decreto 23 793/34 e, posteriormente, revogado pela Lei 4 771/65 ("Novo Código Florestal");
- Código de Águas - Decreto 24 643/34, modificado pelo Decreto 852/38;
- Decreto 24 645 e Lei 5 197/67, referentes à proteção e conservação da fauna;
- Política Nacional de Energia Nuclear - Lei 4 118/62;
- Estatuto da Terra - Lei 4 504/64;
- Política Nacional de Saneamento - Lei 5 318/62;
- Estatuto da Terra - Lei 4 504/64;
- Política Nacional de Saneamento - Lei 5 318/67;
- Código de Pesca-Decreto-Lei 221/67;
- Código de Minas - Decreto-Lei 227/67, que dá nova redação ao Decreto 1985/40.

#### **2ª fase: controle da poluição Industrial (1973-81)**

Mostra os contrastes da política ambiental brasileira e os malabarismos de seus artifícios na tentativa de equacionar os extremos: de um lado, os compromissos assumidos pelo Brasil junto à comunidade internacional, ao ensejo da Conferência de Estocolmo; de outro, um governo de caráter desenvolvimentista, tecnocrático e limitador dos direitos humanos. A linha conciliatória, então adotada pela política brasileira de meio ambiente, foi a institucionalização do sistema de gerência ambiental e a opção por uma abordagem apenas tecnológica das questões ambientais, redu-

zindo-as aos limites de poluição industrial. Os documentos governamentais do período revelam outra contradição: o sonho de um "Brasil grande potência" choca-se com uma realidade de pigmeu, em que, internamente, o Estado privava o cidadão de sua liberdade de produzir e comunicar conhecimento e, em nível internacional, submetia as gerações contemporâneas e futuras a uma dívida irrisgatável, a qual traria grande impacto negativo sobre a totalidade do ambiente nacional.

Os principais registros do pensamento ambiental dominante na administração federal brasileira são os seguintes:

- Decreto 73 030/73 cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) na estrutura do Ministério do Interior, sendo a seguir designado como secretário doutor Paulo Nogueira Neto, um usineiro-poeta, a imagem perfeita da política ambiental que se elaboraria no período: idealista, sem o poder nem os meios de execução;
- II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e seu correspondente II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT) para o período 1975-79 dão prioridade ao desenvolvimento urbano e ao controle da poluição industrial;
- Decreto-lei 1 413/75 e também o Decreto 76 389/75 dispõem sobre o controle da poluição industrial, transferindo da Sema para a Presidência da República a competência de aplicação de sanções aos infratores;
- Decreto 81 107/77 define como atividades consideradas de alto interesse a desenvolvimento e à segurança nacional as indústrias de base, transferindo para a Presidência da República — em detrimento da autoridade da Sema — o controle do impacto efetivo e potencial das atividades desse setor sobre o ambiente.

As portarias emanadas da Sema à época referem-se ao estabelecimento de critérios e de padrões, visando igualmente ao controle de poluição.

#### **3ª fase: conscientização e administração da escassez**

A despeito da depressão econômica a sociedade tem ganhos ambientais no período, que é demarcado por dois acontecimentos especiais: formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e inclusão de um capítulo sobre questões ambientais na nova Constituição Federal (1988). Houve no período, por pressão da mídia e do emergente movimento ambien-

talista, maior politização do tratamento da questão ambiental por parte do governo. Os legisladores tentaram conciliar preservação dos recursos naturais e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que abriram espaço à participação popular na gestão ambiental, podendo opinar sobre licenciamento de atividades capazes de causar impacto sobre o ambiente. No que concerne à organização da informação, a Lei 6 938/81 cria o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima) como um dos instrumentos de execução da política ambiental.

Entre a norma e sua aplicação, aqui também parece haver desvios: comenta-se que a eficácia de alguns dos instrumentos da política nacional do meio ambiente estaria sendo afetada pela manipulação de grupos econômicos. Denunciar tais fatos é mais uma frente de luta das ONGs e de cada cidadão.

São fontes essenciais para análise da política ambiental do período as seguintes normas legais:

- Lei 6 938/81, regulamentada pelo Decreto 88 351/83, dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus mecanismos básicos (avaliação de impactos ambientais, licenciamento ambiental, zoneamento ecológico-econômico, estabelecimento de padrões de qualidade ambiental etc.) e a participação da sociedade na execução da política. As diretrizes para elaboração de análise de impacto ambiental foram posteriormente estabelecidas pelas Resoluções 01/86 e 06/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), instituído pela Lei 6 938/81 como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sinima);
- Lei 7 347/85 dispõe sobre responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico etc., sendo o Ministério Público autorizado a organizar a curadoria de meio ambiente nas grandes cidades e tendo as organizações civis pleno direito de acioná-la;
- Decreto 92 302/86 regulamenta o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (Lei 7 347/85);
- Decreto 94 401/87 aprova a Política Nacional para Assuntos Antárticos;
- Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, inclui com destaque o tema ambiente: Títulos II, III, IV, VII e VIII, sendo que, no Título VIII - Da Ordem Social, todo o Capítulo VI (Art. 225 e seus parágrafos) é dedicado à questão. Se sua própria inserção no-

minal no texto constitucional já representa um avanço, tem-se considerado como ganhos concretos da sociedade os seguintes: o conceito de ambiente como bem comum da população e o reconhecimento do direito do cidadão a ter acesso à informação ambiental e a desfrutar uma qualidade sadia de vida.

#### 4ª fase: **satisfação à comunidade internacional**

Essa fase, representada pelos organismos intergovernamentais, pelas ONGs e principalmente pelos credores estrangeiros do governo brasileiro, parece ser a marca da atuação ambiental da administração central do país no período (1989-92).

Sob os louros da "Constituição Cidadã", cuja regulamentação apenas se iniciava, encerra-se o Governo Sarney e começa a era Collor. Algumas iniciativas do governo brasileiro, a partir do momento de transição administrativa, conduzem à percepção de que se busca acima de tudo redesenhar a imagem do Estado brasileiro para fins de negociações internacionais da dívida, bem como de novos empréstimos e investimentos. Três dessas iniciativas ilustram o raciocínio:

- com relação ao oferecimento para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1992), a improvisação sugere que o país não teria facilmente recursos para prover a necessária infra-estrutura aos eventos (principal e paralelo). Assim, que outras razões justificariam o convite, senão as de ordem política?
- quanto à escolha do cientista e conservacionista radical José Lutzenberger para secretário do Meio Ambiente da Presidência da República, era inteiramente previsível o choque entre as idéias e atitudes do autor do *Manifesto Ecológico Brasileiro* e a cartilha liberal seguida e proposta pelo presidente da República com o fim de conduzir o país aos níveis de desenvolvimento do Primeiro Mundo. Que então objetivava a mencionada escolha, senão usar o prestígio internacional daquele conservacionista para suavizar o perfil de um país tido como predador da natureza?
- o zoneamento ecológico-econômico, instituído como instrumento da política nacional de meio ambiente pela Lei 6 938/81, só foi regulamentado em 1990, no bloco das atividades preparatórias à Conferência do Rio, tendo-se deliberado iniciar aquele trabalho a partir da Amazônia brasileira, foco de grandes críticas e polêmicas internacionais. Seria acaso ou intenção?

Se essa argumentação é admitida, poder-se-ia dizer que o Governo Collor investiu essa sua primeira etapa (março 1990-junho 1992) na preparação da ambiência para a Conferência do Rio. Por essa razão e com esse propósito, o governo definiu mais claramente sua política ambiental externa, enquanto internamente a estrutura do sistema ambiental se restringia a dar apoio tático à imagem que se buscava desenhar para a comunidade internacional.

Definido esse contorno, as fontes de informação podem ser reunidas em dois grupos, segundo se referiram elas à política exterior ou às táticas internas:

a) Para entender o posicionamento brasileiro frente às questões internacionais, é fundamental a leitura do relatório elaborado pela Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cima), criada pelo Decreto 99 221/90, para assessorar a Presidência da República na definição de sua política exterior:

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília: Semam/PR, Ibama, 1991.

Lamentável é que o texto do documento não identifique claramente as fontes e omita as aspas quando fazendo transcrições. Tem, porém, o mérito de historiar a participação brasileira na discussão internacional sobre ambiente, além de aclarar o posicionamento do governo brasileiro e dos países da América Latina e Caribe no que concerne aos temas do momento: alterações climáticas globais, pesquisa e exploração comercial dos recursos genéticos, poluição e manejo de recursos da terra, degradação do solo, proteção e manejo de oceanos, mares e zonas costeiras, proteção da qualidade e suprimento de água doce, erradicação da pobreza em assentamentos humanos, desenvolvimento urbano e meio ambiente, manejo ambiental de rejeitos tóxicos e perigosos. Apresenta também a posição do Grupo Regional em relação às convenções que se espera — venham a ser assinadas durante a Conferência do Rio.

Infere-se desse relatório que a posição brasileira evoluiu muito nas duas décadas que nos separam da Conferência de Estocolmo; o governo já não entende poluição como sinônimo de crescimento econômico e busca formas alternativas de desenvol-

vimento para o país. Entretanto, não obstante admitir os impactos planetários de problemas ambientais locais, ainda é conservador em questões referentes à soberania nacional, refletindo as marcas de uma posição terceiro-mundista, historicamente desvantajosa no conjunto das forças internacionais, de caráter político, tecnológico e econômico.

Nessa questão específica, o artigo

GOLDEMBERG, J. Amazônia e soberania nacional. *Jornal do Brasil*, cd. 1, p. 13, 03.11.91.

do ministro Goldemberg, hoje respondendo interinamente pela política nacional do meio ambiente, confirma e aclara ainda mais os termos do relatório, além de mostrar um conceito nacional em transição.

b) Para compreensão das táticas ambientais internas, as fontes primárias se constituem nos atos oficiais assinados a partir do final do Governo Sarney, quando se começa a dar pinceladas "verdes" no retrato da administração, em coerência com o convite feito às Nações Unidas para sediar a Conferência. Alguns desses atos referem-se à reorganização institucional, a saber:

— Lei 7 735/89, regulamentada pelo Decreto 97 244/89, extingue a Sema e cria o Ibama;

— Lei 8 028/90, regulamentada pelo Decreto 99 244/90, define atribuições e estrutura da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR) e extingue o Conselho Superior do Meio Ambiente (órgão superior do Sistema, instituído pela Lei 6 938/81).

Esses atos, analisados em conjunção com a Lei 6 938/81, mostram a questão ambiental sendo posicionada como estratégica pela Presidência da República, provavelmente confirmando a hipótese inicial de redesenho da imagem de exportação do Brasil.

Os demais atos, a seguir mencionados, refletem a mesma tática através de nuances "verdes":

— Lei 7 754/89 determina a proteção das florestas que resguardam nascentes dos rios;

— Lei 7 796/89 cria Comissão Coordenadora Regional de Pesquisa na Amazônia;

— Lei 7 797/89 cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente;

— Lei 7 802/89, regulamentada pelo Decreto 96 816/90, dispõe sobre produção, comercialização, transporte e fiscalização de agrotóxicos e seus componentes;

— Decreto 97 637/89 suspende temporariamente incentivos fiscais e créditos para projetos de desenvolvimento florestal;

— Decretos 98 897/90 e 98 914/90 dispõem sobre reservas naturais;

— Decreto 99 193/90 dispõe sobre zoneamento ecológico-econômico;

— Decreto 99 274/90 regulamenta as Leis 6 902/81 e 6 938/81 sobre estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e sobre a política nacional do meio ambiente;

— Decreto 99 547/90 proíbe a exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica.

A maioria das portarias do Ibama no período referem-se também à proteção da flora e da fauna.

O Semam/PR, juntamente com o Ibama, prepara uma nova coletânea da legislação ambiental brasileira, a ser lançada ao ensejo da Conferência do Rio. A médio prazo, está em discussão no Congresso Nacional - e aberto às sugestões dos setores interessados da sociedade - o Projeto de Consolidação da Legislação Ambiental<sup>7</sup>, alterando vários conceitos e a distribuição do poder entre os níveis (federal, estadual, municipal) de intervenção ambiental. Sem pretender efetuar qualquer análise de valor do conteúdo das alterações propostas, pode-se antever que, através desse projeto, o governo terá condição de definir mais claramente sua política interna de meio ambiente, estando já livre das pressões que, no momento, envolvem o duplo papel desempenhado pelo Brasil como anfitrião da Conferência do Rio e como participante-alvo de críticas especiais.

A substituição de Lutzenberger por Goldemberg, em março, já às vésperas da Conferência do Rio, precipitou o desvelamento da tendência política do governo em questões ambientais. Mantendo o elo com a comunidade científica e o diálogo com os círculos internacionais do poder, o secretário interino, em suas primeiras manifestações registradas pela imprensa, já revela a face desenvolvimentista da nova política, ma/s coerente com o pensamento liberal do presidente: "Goldemberg ressuscita a BR-364" é o título de matéria da *Folha de S. Paulo*<sup>8</sup>, referindo-se à entrevista do secretário interino, no programa *Roda Viva*

(TV Cultura, 6/4/92). Ali suas palavras enfocaram apenas o lado econômico da questão: "Não tenho nenhuma objeção de caráter ideológico quanto à construção da BR-364. Serviria para escoar a produção, (...) economizando (...)". Com esse enfoque unidimensional, favorável ao governo de Rondônia, ele entrava em choque com a União das Nações Indígenas, com o Conselho Nacional de Seringueiros e com um grande número de ONGs brasileiras e estrangeiras.

E, assim, começa a transição para um novo ciclo na política nacional de meio ambiente.

## CONCLUSÃO

Em recentes pronunciamentos e artigos divulgados pela mídia nacional, o presidente Collor tem exposto as bases ideológicas de seu pensamento. Assim, em longa entrevista concedida a jornalistas do *Estado de Minas*, dentre outros temas, manifestou seu ponto de vista pessoal em questões ambientais, tanto de caráter internacional, quanto de âmbito interno:

"A pobreza é a causa e o efeito da devastação ambiental" (...) "A situação de miséria do mundo tem que ser debatida." (...) "A explosão demográfica é a verdadeira bomba atômica que ameaça a estabilidade mundial." (...) "Nós temos que deixar de consumir a natureza e passar a desfrutar a natureza"<sup>9</sup>.

Embora o tom geral da abordagem desse tópico mostre o alinhamento com os países do Sul no que concerne à questão demográfica, o presidente adere ao posicionamento primeiro-mundista. Abordando o tema ambiental de uma perspectiva mais ampla, em um de seus artigos, assim se expressa ele quanto à ideologia política que norteia suas decisões e ações enquanto presidente:

"Aí se encontra o cerne do ideário social-liberal: o imperativo de buscarmos simultaneamente os objetivos da consolidação democrática, do progresso econômico e do bem-estar social, pois eles são os três componentes indissociáveis da liberdade"<sup>10</sup>.

Se não o faz o espelho mágico palaciano, a praça pública e os noticiários mostram que esses objetivos estão ainda a um longo caminho de consolidação. Apoiam essa (des)crença pública as críticas dos intelectuais:

"O liberalismo social, na versão planaltina, nada mais é do que uma máscara de um neoliberalismo envergonhado, evidente, mas não assumido"<sup>11</sup>.

[A política do governo Collor] "É uma não-política porque se define pelo *laissez-aller*, porque espera que todos os problemas sejam automaticamente resolvidos pelo mercado, porque reconhece a importância do governo em definir e implementar qualquer programa"<sup>12</sup>.

"Na sua versão econômica moderna, o liberalismo não está tão preocupado com a questão social, porque trata de todos os problemas do ponto de vista da suposta lógica do mercado. Uma tal maneira de pensar a realidade pode conduzir a grandes tensões sociais e, como reação, preparar novos modos de ditadura. Esse risco é real na América Latina (...) Entre liberalismo e ditadura há uma possibilidade de alternância"<sup>13</sup>.

Reflito sobre o alerta. Contudo, a esperança resiste, alentada principalmente pelo testemunho de que a cidadania vem sendo paulatinamente apropriada pelos brasileiros e a mobilização política dos grupos sociais se fortalece. A sociedade civil informada saberá, por certo, escolher e buscar seu próprio estilo de "desenvolvimento ambientalmente sustentável".

"... enquanto houver um único indivíduo no mundo que ainda pense utopicamente, a utopia não vai morrer. A busca deve ser a do compromisso com o sentido de valor dos indivíduos sobre a responsabilidade social"<sup>14</sup>. (Modris Eksteins)

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BUARQUE, C. Interação universidade/sociedade/natureza. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE UNIVERSIDADE E MEIO AMBIENTE, 5. *A universidade, a Conferência de 1992 e a nova ordem internacional*; textos básicos. Brasília: Ibama, 1992.
2. VIEIRA, A.S. *Environmental information in developing nations*; politics and policies. Westport: Greenwood Press, 1985. p. X.
3. LEBEL, G.G.; KANE, H. *Sustainable development*; a guide to Our common future, the report of The World Commission on Environment and Development. Washington-DC.: The Global Tomorrow Coalition, 1989. p. 3.
4. LIZÁRRAGA, J. Escritório Pnuma para América Latina e Caribe. *Brasil. Pnuma Informativo*, n. 3, p. 1, out 1991.
5. SUTTON, F. X. Development ideology: its emergence and decline. In: —. (ed.) *A world to make*; development in perspective. New Brunswick: Transaction Publ., 1990. p. 54.
6. BROWN, L. The new world order. In: — et al. *State of the world 1991*; a Worldwatch Institute report on progress toward a sustainable society. New York: W. W. Norton, 1991. chap. 1, p. 1.
7. BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Anteprojeto de lei da consolidação das leis federais do meio ambiente*; versão preliminar. Brasília: Conama, 1992.
8. GOLDEMBERG ressuscita a BR-364. *Folha de S. Paulo*, cad. 4, p. 1, 08.04.92
9. FALA presidente; entrevista concedida [pelo presidente Collor] a Paulo César de Oliveira, Mirtes Helena e Carlos Groppen. *Estado de Minas*, cad. Fim de Semana, p. 8, 10.05.92.
10. COLLOR DE MELLO, F. A dimensão da liberdade. *Folha de S. Paulo*, cad. 1, p. 3, 29.03.92.
11. FAORO, R. Onde está o liberalismo, *Isto É*, n. 1 178, p. 21, 29.04.92.
12. FAUCHER, P.; BRESSER PEREIRA, L. C. Laissez-aller. *Folha de S. Paulo*, cad. 1, p. 3, 29.03.92.
13. LEFORT vê risco de ditadura na utopia liberal. *Estado de Minas*, seção 2, p. 2, 30.04.92. [Entrevista e conferência de Claude Lefort durante o seminário Minas e as Utopias - 200 anos da morte de Tiradentes].
14. EKSTEINS diz que o mundo perde a arrogância. *Estado de Minas*, seção 2, p. 8, 01.05.92. [Conferência de Modris Eksteins no seminário "Minas e as Utopias - 200 anos da morte de Tiradentes"]

Artigo aceito para publicação em 14 de maio de 1992.

## The environment and the sustainable development: sources for understanding the environmental policy discourse of the Brazilian government

### Abstract

*The Brazilian national: environmental policy is analysed from both internal and external perspectives. At the international front, documents show the Brazilian policy as being coherent with its geopolitical group. Internally selected pieces of legislation (since 1934, with the Code of Waters) and declarations of the authorities make a picture of the feasible policy drawn to satisfy the international community. Emergent mobilization of the society, led by the NGOs, represents a promise of change at both the fronts.*

### Key words

*Environmental information policy/Brazil.*

### Anna da Soledade Vieira

Pós-doutorado em Ensino da Tecnologia da Informação pela University of Michigan, Estados Unidos (1988); PhD com tese sobre Informação gerencial e meio ambiente, pela Loughborough University of Technology, Inglaterra (1980); mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/IBICT (1974) e especialista em Administração Mercadológica pela Universidade de Negócios Administrativos, Belo Horizonte (1989). Atuou na área acadêmica como professora, orientadora e pesquisadora da graduação e pós-graduação em Biblioteconomia, nas universidades federais de Minas Gerais (UFMG) e da Paraíba (UFPB). É consultora em gestão da informação, sócia-diretora da empresa de consultoria de serviços de informação INDEX, Belo Horizonte.