

# DA PRESERVAÇÃO DA NATUREZA E DO CONTROLE DA POLUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM DESAFIO IDEOLÓGICO E ORGANIZACIONAL AO MOVIMENTO AMBIENTALISTA NO BRASIL\*

Eduardo J. Viola\*\*

Paulo F. Vieira \*\*

*1. Introdução; 2. Movimentos ambientalistas no Brasil: um campo incipiente de pesquisa; 3. O período de formação do ambientalismo brasileiro: 1971-86; 4. No caminho de um movimento ambientalista unificado: institucionalização através de uma expansão multissetorial — 1987-91; 5. Desenvolvimento sustentado: ponto-chave para a evolução do movimento ambientalista brasileiro.*

Primórdios do movimento ambientalista brasileiro. Sensibilização da opinião pública quanto aos efeitos da poluição e da devastação do ecossistema natural. Processo de aumento de complexidade organizacional. Mudança na percepção do tema ambiental. Referência à abordagem de desenvolvimento sustentável. Busca de novo enfoque da identidade política do movimento.

FROM THE CONSERVATION OF NATURAL RESOURCES AND POLLUTION CONTROL TO A SUSTAINABLE DEVELOPMENT: AN IDEOLOGICAL AND ORGANIZATIONAL CHALLENGE PRESENTED TO THE BRAZILIAN ENVIRONMENTALIST MOVEMENT

The Brazilian environmentalist movement has started in the early 70s as a social and political innovative reaction opposed to the evergrowing destructive impacts of the "economic miracle" of Brazil. Its strategic target was simply restricted to make public opinion sensitive to the effects of pollution and of devastation of the natural ecosystems. As from 1987, a process of increasing organizational complexity developed itself, in the general framework of a difficult transition to democracy (without social citizenship). Some important groups are turned into professional organizations with national influence and international linkage. As the level of ideological commitments, there is a change in the awareness of the environmental theme: the initial approach, directed towards pollution control and the conservation of natural resources, is shifted to the coverage of an active quest for alternative patterns for use of such resources.

\* Trabalho apresentado ao Seminário Internacional sobre Desenvolvimento, Democracia e Movimentos Socioambientais na América Latina e na Europa: Teoria e Prática. London, Institute of Latin American Studies/University of London, 22/23 nov. 1991. Enviado para a Redação da *RAP* em dez. 1991 e aceito em maio 1992.

\*\* Professores associados atuando na Universidade Federal de Santa Catarina (Programa de Mestrado em Sociologia Política) e pesquisadores seniores do CNPq. (Endereço: Departamento de Ciências Sociais/UFSC — Caixa Postal, 476 — 88049 — Florianópolis, SC.)

On the eve of the UnCED-1992 (the United Nations Conference on Environment and Development), the ideological platform of the Brazilian environmentalism seems to be faced by a fundamental challenge of the most profound roots: the critical discussion of the dominant style of development incorporates a solid (albeit predominantly ambiguous) reference to sustainable development approach – and what is at stake is the pursuit of a new focus of political identity for the movement, in harmony with the nexus between development and environment.

*Palavras-chave:*

Desenvolvimento sustentado; movimento ambientalista brasileiro.

## 1. *Introdução*

O debate internacional das últimas décadas sobre a crise ambiental tem tido o mérito de mostrar as inconsistências da lógica interna das modernas sociedades industriais em relação às leis do equilíbrio material e energético, sob as pressões de um aumento populacional em expansão. Hoje em dia é mais facilmente aceita a tese de que as ameaças cada vez maiores às regras ecossistêmicas, pelo mundo inteiro, não são resultado de processos naturais inevitáveis. Ao contrário, a dinâmica da crise reflete a exacerbação de disfunções que se situam no nível dos mecanismos de controle socioeconômico em processos de desenvolvimento.

Por outro lado, tem sido também enfatizado, desde a Conferência de Estocolmo, que problemas ambientais dos países em desenvolvimento diferem, em vários aspectos, dos que se referem às nações industrializadas. No Terceiro Mundo, muitos desses problemas originam-se da falta de crescimento, quer dizer, da luta para superar condições de pobreza extremamente adversas. A expressão “poluição da pobreza” foi, pois, forjada principalmente para sublinhar o fato de que a negação das necessidades básicas de subsistência a grupos e comunidades sociais pode impeli-los a exaurir a base dos recursos naturais a que realmente tenham acesso e dos quais dependem para sobrevivência. A exaustão dos nutrientes do solo, através de práticas de sobrepastoreio e a generalizada destruição de florestas, causada pelas crescentes demandas de suprimento de energia, são exemplos de danos condicionados pela extrema privação em relação às formas básicas de sobrevivência. No Norte rico, ao contrário, os impactos do “desenvolvimento excessivo” são os maiores responsáveis por golpes destrutivos sobre o equilíbrio ecossistêmico.<sup>1</sup>

Num contexto significativo de planejamento para o desenvolvimento, as dimensões ecológicas e sociais têm de seguir em completa harmonia, pois o que está em jogo é a procura, em comum acordo, da conciliação entre crescimento e gestão racional dos recursos, de modo a ampliar o habitat global e garantir equidade distributiva e melhor qualidade de vida para todos os seres humanos.

Dito em outras palavras, parece insuficiente formular políticas de desenvolvimento levando em conta a dimensão ambiental, se nenhuma medida eficaz for prevista para que a equidade seja o princípio da distribuição e, ainda, para que a

<sup>1</sup> Sigal, S. *Pauvreté et pollution. Nouvelles de l'Ecodéveloppement*, n. 1, 1977.

satisfação das necessidades humanas básicas seja o principal objetivo da sociedade organizada.

A orientação no sentido de uma reavaliação do significado do processo de desenvolvimento à luz de postulados interdependentes de equidade social, sustentabilidade ecológica, viabilidade econômica e autodeterminação política constitui, nesse contexto, um dos mais marcantes desafios políticos lançados à nova década.

Todos esses aspectos de concepção alternativa do desenvolvimento podem ser agrupados sob o título geral de “desenvolvimento sustentável” e, em que pese ao seu uso polissêmico no discurso político, entendemos que este conceito não envolve nem um mero “fetiche” ideológico, nem um conjunto de rígidas normas para formulação de política. Envolve, antes, a idéia de um instrumento heurístico de planejamento, para tentar resolver a questão de futuras estratégias de desenvolvimento global, nacional, regional e local, em uma perspectiva igualmente sensível aos temas ecológicos, tanto naturais quanto culturais.

A abordagem do desenvolvimento sustentável conduz a uma ênfase no uso de ecossistemas naturais como um tipo de “paradigma” para sistemas feitos pelo homem. Em tal perspectiva, surge como uma abordagem que incorpora a diversidade de contextos sociais e ecológicos e busca soluções específicas para problemas e necessidades, específicas bem próximos em cada região ou povoado. Sem negar a importância do estímulo às relações de troca, tenta reagir contra a moda predominante dos chamados modelos universais, aplicáveis a todos os possíveis cenários e culturas. Ao invés de enfatizar a “assistência” externa, a abordagem reconhece a capacidade potencial dos grupos e comunidades humanos para a avaliação de seus próprios problemas e necessidades, com autonomia crescente, enquanto colhem inspiração e conselho da experiência de outras pessoas e dos especialistas da ciência. É, portanto, fundamentalmente contrária a transferências “miméticas”, insistindo em uma base mais “autônoma” para a ação organizadora. A autoconfiança não deve ser entendida, no sentido aqui exposto, como uma indiscriminada (e simplória) justificativa para a formação de uma autarquia local, regional ou nacional, mas como uma tentativa de encorajamento para o exercício do controle democrático do processo de desenvolvimento em seu mais alto grau, através da participação mais ampla de grupos articulados da sociedade civil, em vários níveis. No nível internacional, as evidências apontam para o fato de que isso envolve o fortalecimento da vontade política no sentido de uma exploração mais corajosa da viabilidade de “espaços de desenvolvimento” e de padrões civilizatórios alternativos, mediante maior seletividade em trocas econômicas e políticas, apesar das pressões cada vez mais intensas visando a planetarização da cultura materialista ocidental.

Mantendo-se distante dos princípios economicistas, apoiado nos quais o homem não hesita em destruir a natureza em nome de ganhos materiais a curto prazo, a abordagem evita as limitações da estrita preservação ecológica, encarada como não menos excessiva em sua tendência de proteger a natureza até o extremo de ignorar a percepção da crua realidade e do sofrimento que atingem grandes segmentos das sociedades do Terceiro e do Quarto Mundos. Pede, ainda, uma avaliação simultânea dos padrões de consumo e de estilo de vida (o lado da demanda) e também das funções produtivas (o lado da oferta), encarados em uma perspectiva sistêmica, de

modo a incluir a busca de alternativas na gerência da tecnologia, na distribuição espacial dos sistemas produtivos e na organização da vida social.

Numa visão mais abrangente do lado da demanda, dois eixos políticos interdependentes parecem decisivos: o ajustamento dos padrões de consumo e dos usos sociais do tempo. Emanando de considerações sociais e ambientais, emerge, neste ponto, a questão de “quanto é suficiente” para que se tornem possíveis as mudanças, em padrões de comportamento, que irão permitir a reinstrumentação de nossa sociedade para modos de vida menos destrutivos e alienados. Nesse sentido, as diversas e possíveis formas mescláveis de consumo e de uso do tempo aparecem como os traços mais eloqüentes de um estilo de vida.

Ao lado disso, é necessário que a identificação, uso e gerenciamento de recursos naturais sejam feitos dentro de um espírito de solidariedade entre as gerações presentes e futuras. Práticas predatórias devem ser banidas e a exaustão de recursos não-renováveis ser retardada através da eliminação do desperdício e do estímulo ao emprego mais amplo das potencialidades da biomassa. O campo da administração da tecnologia oferece privilegiada oportunidade para uma discussão inovadora de formas adequadas que garantam a harmonização das metas socioeconômicas, ambientais e políticas. O desafio envolve a modelagem e implementação de sistemas tecnológicos ajustados a cada contexto histórico e socioecológico específico. De acordo com o princípio do “pluralismo tecnológico”, diversas das chamadas ecotécnicas podem induzir a um uso melhor e mais integrado, tanto da inovação científica quanto da sabedoria tradicional das populações locais, para se obter a produção de alimentos, energia, moradias, formas criativas de industrialização de recursos renováveis. Em decorrência de medidas que evitem o impacto destrutivo das atividades humanas, pode-se ainda conseguir outras vantagens, graças à adequada localização de práticas agrícolas, industriais e terciárias, em harmonia com a capacidade natural dos ecossistemas para suportá-las. Isso inclui um desenho inovador dos sistemas de produção, capaz de utilizar todos os possíveis aspectos de complementação entre diferentes atividades. Nessa perspectiva, o transporte desnecessário pode ser reduzido e os objetos virão a ser sistematicamente reciclados.

O planejamento bem-sucedido e a implementação de estratégias de desenvolvimento baseadas no conceito da sustentabilidade serão, em ampla medida, condicionados pela capacidade institucional para estimular a experimentação social, no contexto de novos sistemas de planejamento, o que inclui consideráveis esforços de pesquisa interdisciplinar, combinados com sólidas aptidões organizacionais na área da tomada de decisões. É preciso que seja estabelecido um vínculo forte entre programas de pesquisa participativa, orientados para a ação, e a coordenação política dessas propostas. O envolvimento sinérgico das populações interessadas em cada cenário é considerado essencial para a definição e articulação política das necessidades coletivas, para a identificação das potencialidades de recursos em regiões e povoados específicos e para a organização de esforços de grupos no sentido do adequado gerenciamento de tais potencialidades. Complemento necessário de um renovado sistema de planejamento seria, obviamente, um projeto educacional correspondente, que preparasse para ele.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dag Hammarskjöld Foundation. What now? Another development. In: *Development Dialogue*, n. 1/2, 1975; Sachs, I. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris, Ouvrières, 1980; \_\_\_\_\_. *Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruição*. São Paulo, Vértice, 1986; \_\_\_\_\_, ed. *Initiation a*

Em comparação com esse pano de fundo geral, a análise da emergência e evolução do movimento verde no Brasil mostra que tópicos fundamentais, referentes às vinculações entre a necessidade de rigorosas medidas conservacionistas, por um lado e, por outro, daquelas capazes de expandir o controle democrático das opções de desenvolvimento socioeconômico estratégico, até agora não chegaram à agenda política do movimento. Os verdes brasileiros só muito recentemente começaram a superar a ideologia de seu período de formação, baseada sobretudo na atividade de estimulação e difusão de níveis cada vez mais elevados de percepção popular quanto à deterioração do meio ambiente.

Ligado a estratégias gerais do movimento ambientalista, o reconhecimento dessa tendência dá origem a uma situação aparentemente paradoxal. À primeira vista, parece que a distribuição altamente desigual do poder econômico e político, somada aos espantosos níveis de desequilíbrios ecossistêmicos atingidos nas últimas décadas, poderia ter impellido os ambientalistas, desde o início, a um envolvimento mais estreito com o eixo desenvolvimento/meio ambiente. Não foi esse, contudo, o caso.

Um dos possíveis argumentos para explicar essa lacuna insiste no fato de que representantes das organizações ambientalistas internacionais estiveram praticamente ausentes de nosso país. Nesse sentido, nossa experiência foi inteiramente diferente da de outros países do Sul, com história ambientalista relativamente forte, como a Malásia e Costa Rica.<sup>3</sup> A importação de pressupostos ideológicos ocorreu de maneira superficial e sincrética. Dos EUA, apenas foi absorvido o aspecto preservacionista, negligenciando-se os componentes da tradição conservacionista associados ao gerenciamento racional dos recursos naturais, aspecto que é crucial, num país continental como o Brasil. Por outro lado, os fortes elos entre a proteção ambiental e a justiça social, típicos da tradição européia, foram simplisticamente absorvidos sem que se desse importância ao ônus representado pela falta de cidadania social no Brasil. Ao mesmo tempo, o postulado da equidade social tem sido associado a um modelo socialista alternativo, ecologicamente sadio, sem questionamento das bases economicistas de seu estilo de desenvolvimento. Tal fenômeno certamente requer cuidadoso exame dos sociólogos políticos, no contexto de um diálogo aberto, orientado para a ação, entre organizações populares locais, nacionais e internacionais e órgãos públicos.

Numa tentativa de estimular a formulação de um programa de pesquisa desse tipo, os objetivos deste estudo são: a) descrever e analisar os padrões ideológicos, organizacionais e de ação coletiva do movimento ambientalista brasileiro, a fim de que seja possível sua comparação com outros movimentos nacionais; b) avaliar até que ponto o movimento ambientalista brasileiro adotou o conceito de desenvolvi-

*l'écodéveloppement*. Paris, Privat, 1981; Godard, O. & Sachs, I. Environment et développement: de l'externalité à l'intégration contextuelle. In: *Mondes et Développement*, n. 24, 1978; Glaeser, B., ed. *Ecocodevelopment*. Oxford, Oxford University Press, 1984; Nerfin, M., ed. *Another development: approaches and strategies*. Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1976; Simonis, U.E. *Beyond growth*. Elements of sustainable development. Berlim, IIUG, 1990; Leff, E. *Ecología y capital* – hacia una perspectiva ambiental del desarrollo. Mexico, Unam, 1986.

<sup>3</sup> Viola, E. & Leis, H. Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel do organizador do ecologismo. In: *Ciências sociais hoje* — Anpocs. São Paulo, Vértice, 1990.

mento sustentável; c) promover uma reflexão sobre as potencialidades políticas e as futuras perspectivas do movimento.

O texto está dividido em cinco seções. Na seção 2, discutimos algumas questões metodológicas envolvidas na análise teórica do movimento ambientalista. Nas seções 3 e 4 estão delineados os traços básicos da trajetória do movimento, o que permite, na última seção, uma avaliação de seus impactos políticos e socioculturais. Essa avaliação inclui a consideração do significado da abordagem da sustentabilidade para a efetiva reestruturação da luta ambientalista no País.

## *2. Movimentos ambientalistas no Brasil: um campo incipiente de pesquisa*

A despeito da enorme dívida ambiental a ser enfrentada em futuro próximo, consequência de cinco décadas de destrutiva modernização, com elevadas taxas de crescimento econômico e crescente concentração de renda no nível superior da sociedade, a pesquisa acadêmica sobre percepção dos problemas do meio ambiente e sobre a correspondente ação sociopolítica continua sendo muito incipiente no Brasil. Houve esforços pioneiros, desde 1987, feitos por Viola<sup>4</sup> e Padua<sup>5</sup> e, atualmente, o assunto começa a atrair o interesse de um segmento maior de analistas sociais. Contudo, para que se obtenha um crescimento cumulativo do esforço de pesquisa, precisaremos de maior refinamento no nível epistemológico de análise.

O arcabouço mais usado para explicar o surgimento e a dinâmica interna do ativismo ambientalista em todo o mundo parece, hoje, basear-se no conceito de *novos movimentos sociais*. Essa estrutura desenvolveu-se sobretudo na Europa Ocidental, pela ação dos neomarxistas,<sup>6</sup> ou de adeptos da tradição democrática radical.<sup>7</sup> De acordo com este enfoque, mudanças dramáticas na estrutura social (maciça expansão do setor terciário, absorvendo uma força de trabalho altamente qualificada), levam à eclosão de movimentos pacifistas, feministas e ecológicos. Desafiam a lógica das sociedades industriais, da perspectiva de um arcabouço normativo considerado como alternativa para movimentos sociais tradicionais. A ênfase desloca-se para o nível de estilos de vida diferentes, para o planejamento de estruturas descentralizadoras e para os processos de crescimento pessoal. Todavia, o enfoque continua muito dependente da herança ideológica socialista-anarquista.

Uma segunda perspectiva de análise, defendida em anos recentes, pode ser chamada, na linha dos últimos trabalhos de Touraine,<sup>8</sup> McCormick,<sup>9</sup> Paehlke,<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Viola, E. The ecologist movement in Brazil, 1974-1986. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 12 (2), 1988.

<sup>5</sup> Padua, J. As origens da ecologia política no Brasil. In: Padua, J., ed. *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987.

<sup>6</sup> Offe, C. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. In: *Social Research*, n. 52, 1985; Melucci, A. The symbolic challenge of contemporary Movements. In: *Social Research*, n. 51, 1985.

<sup>7</sup> Galtung, J. *The blue and the red, the green and the brown: a guide to movements and countermovements*. Génève, Ived, 1981.

<sup>8</sup> Touraine, A. Le lotte antinucleaire. In: Guidens, A., ed. *Ecologia politica*. Milano, Feltrinelli, 1987.

<sup>9</sup> McCormick, J. *Reclaiming paradise*. The global environmental movement. Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1989.

<sup>10</sup> Paehlke, R. *Environmentalism and the future of progressive politics*. Yale University Press, 1989.

Young<sup>11</sup> e Caldwell,<sup>12</sup> *abordagem do movimento histórico*. Em consonância com os princípios fundamentais do enfoque dos novos movimentos sociais, a nova corrente afirma o caráter insustentável da moderna sociedade industrial, em relação a quatro aspectos principais: explosão populacional, esgotamento da base dos recursos naturais, sistemas de produção baseados em tecnologias altamente poluentes, associadas a baixo nível de eficiência de energia e, finalmente, consumismo. Neste ponto, a profunda divisão sociopolítica do sistema mundial contemporâneo oscila mais em torno da questão da sustentabilidade ecológica do que em torno da natureza de sistemas econômicos ou regimes políticos. De acordo com Inglehart,<sup>13</sup> Watts e Wanesforde,<sup>14</sup> Muller-Rommel<sup>15</sup> e O’Riordan<sup>16</sup>, por exemplo, desde o final dos anos 60 a crescente difusão de valores pós-materialistas expressa uma mudança de amplas conseqüências na cultura ocidental. Os setores mais educados da população começam a articular demandas crescentes sobre a qualidade da vida (proteção ambiental sendo um dos seus principais componentes), em vez de se concentrarem na expansão indiscriminada do consumo de bens materiais.

Esta ênfase na qualidade da vida é fortalecida na segunda metade da década de 80 pela consciência dos riscos a longo prazo aduzidos pelo agravamento dos desequilíbrios ambientais do globo terrestre e, no momento, os desafios originados pelo fenômeno da “mudança global do meio ambiente” parecem constituir o principal elemento catalisador da expansão planetária do movimento ambientalista.

A abordagem do movimento histórico encara as mobilizações das organizações não-governamentais (ONGs) e de grupos de base como componentes de amplas redes sociais que incluem: segmentos de *homens de negócios* e de *administradores* orientados para práticas sustentáveis de produção; *instituições e grupos científicos* associados em programas de pesquisa centrados em questões ambientais, normativamente conduzidos pela idéia de uma sociedade sustentável; *órgãos representativos da administração pública* (especialmente entidades ambientalistas), que consideram a proteção do meio ambiente um aspecto básico da atividade governamental; *socioambientalismo*, formado pelas ONGs e por movimentos sociais, só indiretamente relacionados com o problema ambiental, e *órgãos intergovernamentais*, voltados para a sustentabilidade da biosfera.

Esta perspectiva analítica considera, principalmente, o perfil geral, prático, ideológico e organizacional do movimento ambientalista e a estrutura da oportuni-

<sup>11</sup> Young, J. *Sustaining the earth*. The story of the environmental movement, its past efforts and future challenges. Harvard University Press, 1990.

<sup>12</sup> Caldwell, L. *Between two worlds*. Science, the environmental movement and policy choice. Cambridge University Press, 1990.

<sup>13</sup> Inglehart, R. *The silent revolution*. Princeton University Press, 1977; ————. *Culture Shift in advanced industrial society*. Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>14</sup> Watts, N. & Wandersforde, J. Post-material values and environmental policy change. In: Mann, D., ed. *Environmental policy formation*. Boston, Lexington Books, 1981.

<sup>15</sup> Muller-Rommel, F. New social movements and smaller parties: a comparative analysis. In: *West European politics*, n. 8, 1985.

<sup>16</sup> O’Riordan, T. *Environmentalism*. London, Pion, 1981.

dade política em que o mesmo se situa. Entende-se que o movimento se desenvolve em um contexto internacional, mas a sua especificidade depende da estrutura da oportunidade política, em níveis nacionais e regionais: grau de abertura do sistema político; estabilidade dos alinhamentos políticos; existência de aliados e de grupos de apoio; nível de acordo entre as elites políticas; capacidade de formulação e de implementação da administração pública e sensibilidade do sistema político nacional à influência internacional.<sup>17</sup> As questões orientadoras da pesquisa podem ser assim resumidas: qual o tipo das organizações relacionadas com os problemas ambientais, tanto como o foco principal, como constituindo uma dimensão importante de sua atividade geral? Sob que condições são os problemas de meio ambiente relacionados a questões políticas e sociais e que tipo de coalizões (locais, nacionais e internacionais) é permitido? Em que tipo de estrutura (de oportunidade política) opera o movimento ambientalista e como tal estrutura é encarada pelos ativistas, especialmente sua liderança? Qual é o escopo das subculturas pós-materialista e pré-materialista, no contexto da sociedade nacional, e qual é a receptividade desta última ao movimento ambientalista?

Uma terceira opção para a análise do ambientalismo tem sido desenvolvida sobretudo nos EUA, sob o rótulo de abordagem do grupo de interesse.<sup>18</sup> Aqui as demandas populares pela proteção ambiental, como resultado de problemas de poluição, são tidas como passíveis de absorção através das usuais capacidades de processamento do sistema político, sem desafios substanciais à natureza e à dinâmica do sistema social global. Esta abordagem encara a atividade ambientalista como um caso especial de exercício de pressão e pode ser identificada como parte dos alicerces teóricos de grupos conservadores nos EUA.

A abordagem do grupo de interesse considera as ONGs como agentes privilegiados no campo da formulação de política. Ao contrário, a nova abordagem do movimento social distingue os setores ideologicamente radicais do ambientalismo (tanto as ONGs como os grupos comunitários). No caso da abordagem do movimento histórico, o conjunto das ONGs e dos grupos comunitários é encarado sem preconceito ideológico, dando-se ênfase ao processo de formação de redes, através de organizações populares diversificadas, de movimentos sociais, de empresários, cientistas e órgãos públicos.

Ao adotar a plataforma analítica da abordagem do movimento histórico, introduzimos o conceito do *movimento ambientalista* para significar uma integração sinérgica de formas de ação coletiva organizada, baseada em um conjunto de pressupostos político-ideológicos não-contraditórios e interessada na formulação de sistemas sociais alternativos. Nesse sentido, a evolução do movimento envolve um

<sup>17</sup> Kitschelt, H. Political opportunity structures and political protest: anti-nuclear movements in four democracies. In: *British Journal of Political Science*, n. 16, 1986; \_\_\_\_\_. *The logics of party formation*. Ecological politics in Belgium and West Germany. Cornell University Press, 1989.

<sup>18</sup> Lowi, T. *The end of liberalism*. New York, Norton, 1969; Mitchel, R. National environmental lobbies and the apparent illogic of collective action. In: Russell, C., ed. *Collective decision-making: applications from public choice theory*. Hopkins University Press, 1979; \_\_\_\_\_. *From conservation to environmental movement: the development of the modern environmental lobbies*. Washington, Resources for the Future, 1985; Godwin, R. & Mitchel, R. Rational models collective goods and Non-electoral political behavior. *Western Political Quarterly*, n. 23, 1982.

complexo processo de institucionalização, fundado nos refinamentos de um aglomerado de papéis interdependentes, diretrizes estratégicas globais e mecanismos de controle do desempenho.

De acordo com tal conceituação, consideramos como componentes do movimento ambientalista global transnacional: grupos orientados para a preservação dos ecossistemas naturais;<sup>19</sup> grupos que apóiam o uso conservacionista dos recursos naturais;<sup>20</sup> grupos engajados na neutralização das tendências crescentes de poluição rural e urbana<sup>21</sup> e da expansão da força nuclear<sup>22</sup>; grupos engajados no desenvolvimento de sistemas tecnológicos alternativos de baixo impacto ambiental;<sup>23</sup> grupos do Terceiro Mundo que dão prioridade ao enfrentamento de problemas sanitários (esgotos e fornecimento de água), nas zonas rurais como nas urbanas;<sup>24</sup> grupos associados à ecologia profunda, baseada no biocentrismo; grupos estruturados em torno da idéia de criação de estilos de vida alternativos e, finalmente, grupos que podem ser considerados capazes de integrar a maioria dos perfis que acabamos de mencionar em um conceito abrangente, como é o caso daqueles inspirados na abordagem do ecodesenvolvimento.<sup>25</sup>

### 3. O período de formação do ambientalismo brasileiro: 1971-86

A política ambiental brasileira tem 20 anos e sua história pode ser dividida em dois períodos. O primeiro (1971-86) está associado à educação ambiental *lato sensu*: um esforço para criar e disseminar uma consciência pública da deterioração do meio ambiente. No segundo período, de 1987 a 1991, a atividade política passa gradualmente ao estágio de institucionalização. Os ativistas começam a superar as deficiências da estratégia unidimensional do protecionismo, reação que indica a necessidade de questionamento do modelo de desenvolvimento do País, encarado como fonte de desequilíbrios ambientais.

<sup>19</sup> Nash, R. *Wilderness and the American mind*. Yale University Press, 1967; Tobin, R. *The expendable future*. U.S. politics and the Protection of Biological Diversity. Durham, Duke University Press, 1990; Durrell, L. *State of the art*. London, Gaia Books, 1986.

<sup>20</sup> Palmer, T. *Endangered rivers and the conservation movement*. University of California Press, 1986; Hays, S. *Conservation and the gospel of efficiency: the progressive conservation movement — 1890-1920*. Harvard University Press, 1958.

<sup>21</sup> Levine, A. *Love canal*. Boston, Heath Press, 1982; Berger, J. *Restoring the earth*. How americans are working to restore our damaged environment. New York, Doubleday, 1987; Lo, C. *Community based protest against toxic chemical pollution*. Los Angeles, University of California, 1986.

<sup>22</sup> Scaminary, J. & Dunlap, R. No nukes! A comparison of participants in two national anti-nuclear demonstrations. In: *Sociological Inquiry*, n. 56, 1986; Freudenberg, W. & Rosa, E. *Public reactions to nuclear power*. Boulder, Westview Press, 1984.

<sup>23</sup> Schnaiberg, A. Redistributive goals versus distributive politics: social equity limits in environmental appropriate technologies movements. In: *Sociological Inquiry*, n. 53, 1983; Morrison, D. The soft, cutting edge of environmentalism: why and How the appropriate technology in changing the movement. In: *Natural Resources Journal*, n. 20, 1980.

<sup>24</sup> Jacobi, P. *Movimentos sociais e política pública*. São Paulo, Cortez, 1989.

<sup>25</sup> Sachs, I. *Strategies de l'ecodéveloppement*. op. cit.; Glaeser, B. op. cit.; Nerfin, M. op. cit.; Dag Hammarskjöld Foundation. op. cit.

Ao considerar os traços principais do período de formação, usamos o termo “movimento” em sentido restrito, denotando a justaposição de formas de ação desenvolvidas em situações de conflito, por pequenos grupos de interesse e tendo localização específica. Este tipo de ativismo não é necessariamente informado por uma ideologia expressa de modo consistente e seu objetivo é obter resultados de objetivo político limitado.

Na gênese do movimento ambientalista no Brasil coexiste uma interação de fatores exógenos e endógenos. Entre os exógenos, devemos mencionar a atividade de José Lutzenberger, seguindo sua experiência como assessor de uma empresa agroquímica européia; os impactos nacionais da Conferência de 1972, em Estocolmo; a globalização da mídia; a crescente erosão da esquerda marxista, e a volta de ativistas políticos exilados, imediatamente depois da anistia de 1979. Por outro lado, a lista de fatores endógenos inclui: a dramática intensificação da devastação ambiental, como consequência do “milagre brasileiro”; a formação de uma nova classe média, com disposição para exigir qualidade de vida; a liberalização política iniciada em 1974; o malogro da luta revolucionária armada de esquerda e, finalmente, a ambivalência entre o desenvolvimento retórico das riquezas naturais do País e a pilhagem sistemática de sua base de recursos naturais.

Como consequência da iniciativa de Lutzenberger à frente de um grupo pioneiro de ação, a criação no Rio Grande do Sul da Associação Protetora do Meio Ambiente Natural (Agapan) representa, sem sombra de dúvida, o ponto de partida da política ambiental brasileira. Sob a influência do movimento ambientalista norte-americano, a Agapan teve sucesso na articulação de um programa estratégico que incluiu não apenas medidas de preservação, mas também tendências conservacionistas e sensibilidade para a visão da ecologia como uma ciência para a sobrevivência e a formulação de estilos alternativos de vida.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, teve limitado impacto sobre a opinião pública brasileira, mas estimulou as energias criativas dos grupos já conscientes da deterioração planetária das condições ambientais. O País vivia sob forte repressão política e cultural e o Governo apoiava a luta contra o reconhecimento da crise desencadeada em diversos países do Terceiro Mundo. Tal linha de pensamento coadunava-se com uma política doméstica baseada na atração de indústrias poluidoras, oriundas do Norte, e no encorajamento da migração de lavradores pobres para a Amazônia. Considerando a Região Amazônica um espaço vazio a ser povoado, o Governo tentava desmobilizar a luta pela reforma agrária nas áreas densamente habitadas do Brasil.

A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foi criada em 1973, sobretudo para atenuar a imagem negativa do País, depois da Conferência de Estocolmo. Algumas medidas sobre controle de poluição e criação de reservas naturais foram adotadas pelo Governo, sem que se eliminasse a exploração intensiva e predatória dos ecossistemas. Novos padrões de qualidade ambiental foram adotados sob a presunção de que não apenas o poluidor mas também a sociedade, como um todo, deveriam pagar pelo dano ao meio ambiente. Em tal contexto, a relação entre os órgãos estatais e os grupos ambientalistas continuaram ambivalentes. As entidades ecologistas achavam que as agências governamentais tratavam com muita brandura

as indústrias poluidoras e os órgãos governamentais consideravam as entidades como politicamente ingênuas e tecnicamente incompetentes. Em consequência, o espaço político do movimento estabeleceu-se através de uma relação dialética entre o Estado e a sociedade, na falta da primazia histórica da sociedade civil (como aconteceu no Hemisfério Norte).

Por outro lado, a distensão política introduzida pelo Presidente Geisel, a partir de 1974, estimulou a gradual reintegração de antigos guerrilheiros, que haviam sido convertidos ao sistema de valores da subcultura verde da Europa e que projetaram a experiência de seu aprendizado, assim adquirida, sobre a teia psicossocial constituída pelos jovens das áreas desenvolvidas do País. O caso de Fernando Gabeira (que iria representar importante papel na tentativa de criar um Partido Verde, na segunda metade dos anos 80) é ilustrativo. Ele escreveu diversos ensaios sugerindo diretrizes para o fortalecimento de uma subcultura verde no Brasil, conseguindo a posição de *best-seller* no mercado editorial.

Em relação às determinantes endógenas da política ambientalista brasileira, deve ser salientado que as impressionantes taxas de crescimento alcançadas entre 1967 e 1979 acompanham, passo a passo, os dramáticos custos sociais e ambientais. O estabelecimento de políticas do pós-guerra, incluindo aquelas que surgiram durante o período autoritário, aumentou dramaticamente a distância entre os segmentos mais pobres e os mais ricos. A concentração de renda atingida nos níveis superiores da pirâmide social é considerada uma das mais elevadas do sistema internacional de hoje. Por outro lado, o “milagre brasileiro” tem sido responsável pelo agravamento dos males ambientais, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, enfraquecendo a capacidade de sustentação de uma longa lista de sistemas socioecológicos locais. A terra vem tendo sua capacidade produtiva continuamente degradada graças à erosão do solo, salinização e uso maciço de produtos químicos nas práticas agroindustriais. Especialmente durante a década de 80, a queima de florestas na Amazônia representa, talvez, a mais violenta destruição de biomassa na história do mundo.

O surgimento de valores pós-materialistas em um segmento da classe média mais educada (particularmente de jovens), nas regiões Sul e Sudeste, deve ser considerado como um outro fator condicionante. Desse ponto de vista, o caso brasileiro tem muitas semelhanças com as experiências norte-americana, da Europa Ocidental, australiana e japonesa.<sup>26</sup> A diferença está no escopo do setor social em que aparecem os valores pós-materialistas (muito mais reduzido no Brasil, embora produto da mesma propriedade) e na época (atraso de uma década, no Brasil). Embora a geração pós-materialista predomine entre os ativistas, deveríamos reconhecer a importância de uma minoria de limitada capacidade de consumo e nível educacional que, em comparação com seu equivalente em países desenvolvidos, é proporcionalmente muito mais significativa.

Por volta de 1974, o regime autoritário parece bastante estável para confirmar sua legitimidade por meio de eleições. Batido nas eleições para o Senado e a Câmara dos Deputados, o Governo decidiu apoiar o que foi definido, naquela época, como

<sup>26</sup> Inglehart, R. *Culture shift in advanced industrial society*. op. cit.

“gradual, segura e lenta liberalização” e essa manobra retardou o início do período de transição para a democracia até 1982, mas a liberdade de expressão e de associação continua com intensidade suficiente para estimulação dos grupos ambientalistas.

O fiasco militar da esquerda revolucionária, combinado com seu restrito apoio popular, levou a uma atitude mais crítica em relação à viabilidade política e à natureza autoritária do modelo marxista. Atitudes e práticas políticas não-violentas e participativas começaram, cada vez mais, a ganhar terreno, na opinião pública informada e progressista.

Como um último fator endógeno capaz de explicar a emergência da política ambiental não se deve esquecer a permeabilidade da cultura brasileira aos temas relacionados com as potencialidades naturais do País. Nossa extraordinária biodiversidade penetrou profundamente o imaginário popular desde o século XVIII — fato que sublinha os clamores pela independência dos laços colonialistas — mas que segue passo a passo com padrões destruidores de administração de recursos naturais, que favorecem o interesse econômico das sociedades européias. Os ciclos dominantes da história econômica do País (cana-de-açúcar e café) exauriram a Mata Atlântica. A percepção do componente predatório das atividades pré-industriais pode ser encontrada no pensamento de escritores e políticos como José Bonifácio, Euclides da Cunha e Alberto Torres e expressões assim provavelmente não têm equivalentes em outros Países latino-americanos. Mais recentemente, a mesma reverência pela natural exuberância do País foi expressa pelos movimentos de vanguarda na música popular (o “tropicalismo”), nas artes visuais e na poesia, chegando a influenciar as massas.

Do ponto de vista estrutural e organizacional, nesse primeiro período do movimento ambiental a ação ficou limitada ao enfrentamento de problemas locais, apesar de algumas campanhas de alcance regional e nacional. Uma das mais marcantes foi a reação contra a construção do novo aeroporto de São Paulo, em 1977. O sítio escolhido (Caucaia do Alto) pode ser considerado um dos remanescentes da Mata Atlântica e o movimento recebeu o mais impressionante apoio da classe média educada de São Paulo, obtendo sucesso notável, em 1978, quando o Governo federal optou por um local alternativo para o projeto. Contudo, a nova localização foi considerada muito menos adequada, de um ponto de vista meteorológico. Essa vitória estimulou outras campanhas ambientais, como o movimento para salvar as Sete Quedas, no rio Paraná (que seria represado para construção de Itaipu). A mobilização conseguiu produzir impacto nacional, mas não bastou para ameaçar a construção da represa. Em 1978/79 houve um movimento nas regiões Sul e Sudeste para chamar a atenção do público para o incipiente (mas em rápido crescimento) processo de desmatamento que vem sofrendo a Amazônia.

O movimento contra o desenvolvimento da energia nuclear cresceu por iniciativa da comunidade científica e de algumas organizações ambientalistas.<sup>27</sup> A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Sociedade Brasileira de Física tiveram papel crucial no questionamento do Acordo Brasil-Alemanha, para cons-

<sup>27</sup> Girotti, C. *O estado nuclear no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

trução de nove usinas nucleares, entre 1975 e 1990. A campanha antinuclear culminou no Rio de Janeiro e São Paulo em 1982/83, criando uma opinião pública antinuclear, o que limitou a capacidade do Governo para levar avante a execução do plano. Por volta de 1985, o plano entrou em colapso, com uma usina terminada e a outra mantida em lenta construção. A implementação do plano das outras sete foi considerada de reduzida viabilidade, em consequência de três fatores: a oposição da opinião pública, erros técnicos graves e déficit no orçamento federal. Por outro lado, os militares iniciaram um programa nuclear, paralelo, com o objetivo explícito de construir um submarino nuclear, além da meta sigilosa do desenvolvimento de armamentos nucleares. O número restrito de seguidores do movimento antinuclear concentrou-se neste programa, na segunda metade da década de 80.

No início dos anos 80 houve uma campanha nacional visando diminuir o grande consumo de inseticidas, herbicidas e fungicidas empregados na agricultura. Como resultado de tal campanha, leis controladoras do uso de agroquímicos foram sancionadas nos estados do Sul e do Sudeste, embora não tenham sido bastante fortes para derrotar os lobistas das empresas (os produtores) no âmbito federal — derrota necessária para que as leis estaduais tenham pleno efeito.

Na primeira metade dos anos 80 houve uma proliferação de grupos ambientalistas nas regiões Sul e Sudeste.<sup>28</sup> O número de associações (pelo menos já com um ano de vida) subiu de cerca de 40, em 1980, para perto de 400, em 1985. Em geral tais associações, no período de formação, compunham-se de um núcleo ativo, incluindo de três a 20 pessoas, além de um vasto contingente de passivos associados (de 50 a 200 pessoas), mas, em alguns casos, chegavam a contar com mais de mil adeptos. A maioria das associações atravessou a fase inicial de sua existência sem reconhecimento oficial, sendo legalizada somente depois de um ou dois anos de atividade. Outro traço central do padrão organizacional adotado pelos grupos é a natureza da liderança. Alguns membros destacam-se dos outros de diversas maneiras: pelo tempo e energia dedicados ao trabalho político, prestígio público, autoridade quanto a decisões tomadas pelo grupo, acesso à mídia e a órgãos governamentais, etc. Nessa fase de formação, as associações eram predominantemente constituídas de universitários, homens na maioria, cuja faixa de renda constatava-se como sendo superior à média nacional. Há um ou dois objetivos específicos que, em geral, concentram a atividade em cada associação, a despeito do fato de operarem elas como centros permanentes de recepção de queixas e reclamações de cidadãos, individualmente, bem como de grupos informais ou de outras associações (especialmente associações de bairro).

Os alvos mais comuns da luta ambientalista, na fase de formação, são: fábricas que poluem a atmosfera ou os sistemas hídricos; usinas industriais projetadas, sobre as quais haja suspeita de serem altamente poluidoras; áreas verdes protegidas, cuja degradação tenha sido iniciada por exploração privada semiclandestina, ou por uso privado predatório; reservas ecológicas legalmente definidas (tais como parques nacionais, estaduais ou municipais), degradadas por falta de supervisão dos órgãos governamentais e áreas urbanas de valor histórico ou arquitetônico ameaçadas de

<sup>28</sup> Viola, E. *The ecologist movement in Brazil, 1974-1986*. op. cit.

destruição por construtores ou incorporadores imobiliários. As lutas pelo meio ambiente significam enfrentamento com alguma empresa privada, ou órgão governamental. No caso de confrontação com empresas privadas, um órgão oficial tende rapidamente a ser envolvido, seja como inimigo (na medida em que seja considerado um cúmplice passivo da degradação ambiental) ou como um aliado (por sua pronta intervenção para enfrentar a empresa). Normalmente, a eficiência das lutas ambientalistas nesse período permanece extremamente baixa, em termos de ganhos reais de curto prazo, mas pode ser encarada como significativa, se levarmos em conta seus efeitos na criação de uma mentalidade ecológica em elementos qualitativamente importantes da população. A degradação ambiental não foi sustada, nem mesmo revertida, mas a percepção aumenta, na proporção em que a identidade social do movimento é fortalecida.

Em 1986, um amplo segmento de ambientalistas resolveu envolver-se com o sistema político, como uma conseqüência das expectativas, cada vez maiores, criadas pela eleição da Assembléia Constituinte. De cerca de 20 candidatos ambientalistas, apenas um (Fabio Feldman, de São Paulo) foi eleito. Pela primeira vez, o eleitorado brasileiro tomou conhecimento sistemático dos pressupostos da ecologia política.

No momento presente, os partidos políticos continuam, na maior parte, insensíveis ao problema do meio ambiente. As referências à dívida ecológica do País ficaram sobretudo no nível da retórica, relacionadas com à satisfação de interesses bastante oportunistas nas disputas eleitorais.

Como já foi mencionado, no início desta seção, no período fundacional houve uma influência parcial e difusa das tradições ecológicas americanas e européias. Algumas idéias fundamentais foram absorvidas, quase sempre de maneira superficial e dogmática. A competência organizacional e a definição da agenda do movimento (particularmente forte no ambientalismo norte-americano) não tiveram atenção suficiente dos ativistas brasileiros,<sup>29</sup> que virtualmente ignoraram a abrangente definição do problema ambiental, o que se tornou claro por volta de 1970 (preservação dos ecossistemas naturais, uso sustentável dos recursos naturais e controle da poluição). A esta altura, uma definição estreita da questão do meio ambiente, por parte dos órgãos do Governo, restringiu as mobilizações a ponto de deixar de lado a possibilidade de um gerenciamento racional dos recursos naturais.

Por outro lado, o movimento não foi bem-sucedido na tentativa de dar uma adequada solução ao problema do controle demográfico. A maior parte dos ambientalistas declarou reconhecer a ocorrência de elevadas taxas de fertilidade na população, mas o prestígio da Igreja Católica e o apelo ideológico da cultura socialista transformaram num tabu a questão do planejamento familiar. O descaso pelos fatores demográficos, além do próprio crescimento da população, reflete-se no tratamento precário dado aos problemas relacionados com as crescentes taxas de migrações rurais para as áreas urbanas.

<sup>29</sup> Hays, S. *Beauty, health and permanence*. Environmental politics in the United States, 1955-85. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Duas questões inter-relacionadas continuam sendo decisivas para a expansão do ambientalismo no Hemisfério Sul: crescimento econômico e equidade social. Em relação a esta última, mudança significativa ocorre entre 1971 e 1986. No início dos anos 70, os ambientalistas ficaram isolados das massas, pela inabilidade de estabelecer uma relação entre a crise ambiental e a social. Nos últimos anos da década, o movimento passou a sofrer forte influência da disseminação de um discurso democrático radical, envolvendo movimentos que lutavam contra o regime autoritário. Isso levou a uma sensibilidade maior quanto aos temas referentes a direitos humanos e equidade social. Por volta de 1986, um importante setor de ativistas percebeu que a conexão com setores populares deveria ser tratada como uma tarefa importante. Em muitas cidades industriais, grupos ambientalistas começavam a estabelecer diálogo com ativistas sindicais, sobre problemas comuns.<sup>30</sup> Além disso, movimentos de grupos comunitários em prol de abastecimento de água e controle de dejetos, nas periferias das cidades, passaram a receber o apoio de grupos ambientalistas. Por outro lado, na Amazônia, seringueiros e índios tiveram a adesão dos movimentos em defesa do meio ambiente de várias outras regiões do País. Apesar desse progresso, o compromisso com a retórica democrática radical impediu que os problemas ligados à eficiência política e técnica fossem seriamente considerados.

Quanto às conexões entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, a maior parte dos líderes e pesquisadores desses grupos era pouco esclarecida e ingênua; rejeitava o diálogo com os economistas e percebia uma forte contradição entre ecologia e economia. O programa de produção de etanol com base na cana-de-açúcar, por exemplo, — que pode ser considerado uma das mais importantes realizações tecnológicas para limitação da dependência de combustíveis fósseis — recebeu um apoio restrito dos ambientalistas.

Os compromissos ideológicos dos diversos grupos continuam sendo ecléticos. Após uma cuidadosa revisão da literatura, quatro posições principais podem ser identificadas: os adeptos da *ecossocial-democracia* propõem o trato das questões ambientais dentro do espírito de uma economia de mercado socialmente regulada. Os *ecossocialistas* tentam recriar a utopia socialista de acordo com imperativos ecológicos. Os *ecofundamentalistas* defendem uma estratégia orientada para a comunidade, baseada em uma avaliação cética do futuro do industrialismo, recusando qualquer envolvimento com maneiras tradicionais de fazer política. Em oposição a eles, os *ecorrealistas* acreditam na viabilidade de um sistema social ecologicamente prudente, que mantenha distância das tradições liberais e socialistas. Nesse sentido, sugerem uma estratégia de transição, apoiada em coalizões seletivas com forças sociais progressistas. Apesar de alguns pressupostos comuns entre ecossociais-democratas e ecorrealistas, os últimos dão maior ênfase às dimensões descentralizadoras e participativas da vida política. Se o conceito ecossocial-democrático do processo alocativo distingue o Estado e o mercado como os principais

<sup>30</sup> Ferreira, L.C. *Os fantasmas do Vale*. Representação e modos de ação política em Cubatão, SP. Dissertação de mestrado. Campinas, Unicamp, 1991.

parâmetros reguladores, os ecorrealistas tendem a salientar as potencialidades políticas embutidas na sociedade civil.

Em síntese, o período examinado caracteriza-se pela tentativa de formar uma identidade social sob a inter-relação ambivalente de oportunidades e limitações impostas pelo regime militar. Tendo como fulcro a denúncia da exploração predatória dos recursos naturais, o movimento estava empenhado na luta geral pela ampliação dos limites da cidadania social e política no País. Em comparação com outros movimentos sociais, contudo, o que conseguiu se refere apenas à periferia da dinâmica do processo de transição para a democracia. Incapaz de obter a indispensável visibilidade entre as massas, seu esforço ainda o situa à margem do campo da formulação da política.

#### *4. No caminho de um movimento ambientalista unificado: institucionalização através de uma expansão multissetorial — 1987-91*

A crescente consciência da importância dos problemas ambientais, tanto no nível doméstico quanto no internacional, vem favorecendo a construção de um movimento complexo e multissetorializado, perceptível desde os fins dos anos 80.

A partir de 1986, a Sema mudou seu padrão de atuação. Estabeleceu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) como agência multissetorial incumbida da disseminação do tema ambiental através do sistema político (apesar de fortes resistências) e do fomento das discussões em torno do eixo meio ambiente-desenvolvimento. O Conama estimulava, ao mesmo tempo, a inter-relação dos órgãos oficiais ambientalistas com a comunidade científica, através de reuniões sob a epígrafe Universidade e Meio Ambiente. Um outro aspecto importante foi a atenção dada à interação sinérgica dos órgãos ambientalistas em níveis estaduais e municipais.

No começo de 1989, como uma resposta à crítica internacional concentrada no desmatamento da Amazônia, o Governo brasileiro criou o Ibama, reunindo os diversos órgãos responsáveis pelos recursos naturais renováveis e a Sema. Isto implica uma política unificada de conservação da natureza, tendência que, no nível local, levou ao aumento do número de órgãos para defesa do meio ambiente, com uma melhoria no monitoramento e controle da qualidade ambiental.

Do ponto de vista organizacional, o número de grupos ativistas passou de cerca de 400, em 1985, para cerca de 700, em 1989, verificando-se uma certa disseminação nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Noventa por cento dos grupos estavam localizados no Sul e no Sudeste, particularmente no estado de São Paulo. A mudança mais importante no movimento foi o processo de institucionalização, com a correspondente diferenciação interna. Essa institucionalização teve duas dimensões: a) a emergência de novas organizações com perfil profissional; b) a profissionalização parcial de algumas associações que anteriormente haviam sido amadorísticas. Os grupos de amadores constituíam a maioria, mas seu impacto político mostrou tendência a diminuir.

As organizações profissionais representam uma inovação dramática na cultura ambientalista brasileira. Já não têm elas o objetivo restrito de despertar a consciência pública mas, em vez disso, têm um alvo mais amplo, de assegurar uma alternativa

para a preservação ou restauração do ambiente degradado. Onze novas organizações profissionais de âmbito nacional foram criadas, na segunda metade da década de 80, com objetivos específicos: preservação de alguns ecossistemas e melhoria da qualidade da água ou do ar. Duas delas são ramos brasileiros de organizações internacionais: Friends of the Earth (Amigos da Terra) e Greenpeace. O quadro de pessoal das organizações varia de 10 a 50 pessoas e os recursos vêm de quatro fontes: financiamento transferido por organizações ambientalistas internacionais (World Wildlife Fund, Conservation International, Environmental Defense Fund); contribuição de associados; subvenções recebidas de algumas empresas e contratos de serviço com órgãos governamentais. As organizações profissionais têm significativa influência sobre os órgãos ambientalistas, sobre o Congresso Nacional e Assembléias estaduais, bem como sobre os empresários.

A partir da segunda metade dos anos 80, o movimento procurou envolvimento político com outros movimentos sociais que consideravam o tema da proteção ambiental como aspecto importante de sua atividade e dessa mistura surge o *socioambientalismo*, rótulo que cobre um largo espectro de atores políticos: a) o movimento de pessoas afetadas pela construção de represas e reservatórios, originado no Sul, no começo da década (e atualmente de extensão nacional);<sup>31</sup> b) os seringueiros da Amazônia que, através da interação com ambientalistas, conseguiram a formulação de um programa de reservas extrativas (internacionalmente importante depois do assassinato de Chico Mendes, em 1988);<sup>32</sup> c) os movimentos indígenas (originários principalmente da Amazônia), cuja interação com grupos ambientalistas tem estimulado uma conexão entre a luta tradicional dos índios por suas terras e a proteção ambiental; d) alguns setores de movimentos de trabalhadores rurais, que deram conteúdo ambiental à luta pela reforma agrária; e) alguns movimentos feministas, que ligaram o feminismo à questão ambiental; f) muitas associações de bairro, que incluíram a proteção ambiental como parte importante de seus objetivos;<sup>33</sup> g) o movimento pacifista que, apesar de muito pequeno, tem fortes ligações com o ambientalismo; h) ligas de consumidores; i) movimentos de trabalhadores da saúde (formados por ativistas sindicais e técnicos de saúde pública) que vincularam a segurança do local de trabalho às condições do ambiente externo; j) alguns movimentos universitários, que trouxeram para o *campus* o debate sobre poluição e conservação de energia<sup>34</sup> l) o movimento da *new age*, responsável pela mistura de proteção ecológica com a “ecologia pessoal”.

No decorrer das deliberações da Assembléia Constituinte, em 1987-88, pela primeira vez os ambientalistas fizeram *lobby* sistemático sobre os congressistas. Por iniciativa de Fabio Feldman (o único deputado ambientalista) foi criada uma Frente Parlamentar Verde (reunindo 15% dos constituintes), com o objetivo de apresentar

<sup>31</sup> Scherer-Warren, I. & Reis, M. O movimento dos atingidos pelas barragens do Uruguai: unidade e diversidade. In: *Boletim de Ciências Sociais*. UFSC, 1988; Silva, D. *Adeus barrageiros: a Eletrosul e as barragens do rio Uruguai*. Florianópolis, UFSC, 1991.

<sup>32</sup> Hecht, S. & Cockburn, A. *The fate of the forest*. New York, Verso, 1989.

<sup>33</sup> Jacobi, P. op. cit.

<sup>34</sup> Boeira, S. *Ecologia política e juventude universitária*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, UFSC, 1990.

a proteção ambiental como importante dimensão da nova Constituição. Uma das razões para o sucesso da Frente foi o fato de que forças antiambientalistas em potencial não tinham consciência do significado da legislação que viria a levar a um gerenciamento racional do meio ambiente. A nova Constituição brasileira é, nesse particular, certamente uma das mais avançadas do mundo, em termos de proteção ambiental.

De 1987 a 1989, durante o processo constitucional e nos níveis federais e regionais (embora não em todos os Estados), apenas duas organizações partidárias envolveram-se substancialmente no tema do meio ambiente: o Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Criado como dissidência do PMDB, partido que liderou o processo de democratização, o PSDB teve, àquela época, dois destacados congressistas como representantes da luta ambiental e, sob a influência deles, a estratégia geral do partido mudou, para incluir opções de desenvolvimento ambientalmente saudáveis. Por outro lado, o PT desenvolveu suas ligações com ambientalistas, sob a influência da cultura ecossocialista. Especialmente no estado do Rio Grande do Sul, os ecossocialistas participaram da liderança do partido e alguns congressistas tornaram-se sensíveis às demandas da ecologia, durante as discussões na Assembléia Constituinte.

Alguns ambientalistas tentaram criar um Partido Verde no Brasil, aproveitando a oportunidade da democratização do País e o aumento da atenção do público para os problemas do meio ambiente.<sup>35</sup> O primeiro teste ocorreu quando o ecologista Fernando Gabeira — candidato de uma coalizão entre o PT e o Partido Verde (PV), em formação — obteve 8% do total de votos para governador do Estado do Rio de Janeiro, em 1986. Apesar desse excelente resultado, a maioria dos ambientalistas de outros estados não apoiou a proposta, porque achou que o partido seria inviável, num futuro próximo, e poderia desperdiçar os esforços das associações ambientalistas. A formação do partido continuou a ser tentada, de maneira muito fraca e, em 1990, a entidade desmoronou, como consequência de seu mau desempenho (0,15% de votos) na eleição presidencial de novembro de 1989.

Até meados da década de 80, a maior parte dos ambientalistas rejeitou a reflexão sobre o desenvolvimento econômico, tendência essa que pode ser explicada pelo fato de que o regime autoritário brasileiro (1964-85) pode ser considerado um eficiente administrador de um sistema baseado no crescimento econômico, distribuição desigual da renda e intensa devastação ambiental. O setor público havia desempenhado papel muito importante no sistema, através da regulação e promoção do desenvolvimento. O processo de democratização cumprido nos anos 80 foi parcial e contraditório e mostrou sua dinâmica perversa através do grave declínio da racionalidade e eficiência do setor público, que foi profundamente colonizado por interesses locais e setoriais. Conseqüentemente, muitos movimentos sociais populares adotaram uma ideologia baseada no princípio da justiça social sem considerar, de modo algum, a questão da eficiência econômica e ecológica. Essa situação mudou, na segunda metade da década, quando houve crescente receptivi-

<sup>35</sup> Padua, J.A. O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos. In: *Ciências Sociais hoje*, 1990.

dade para o conceito do desenvolvimento sustentado, particularmente entre ativistas ambientalistas. A mudança teve diversas causas: a) o agravamento da crise econômica; b) a conexão entre socioambientalismo e uma subcultura que dava mais atenção a problemas econômicos; c) a influência da estratégia da conservação sobre as novas organizações profissionais, dando atenção às necessidades econômicas das populações locais (produzida, em 1980, pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais;<sup>36</sup> d) a ampla difusão, entre os ambientalistas, do relatório *Our common future (Nosso futuro comum)*, elaborado pela Brundtland Commission; e) o realce internacional que as queimadas destruidoras da Floresta Amazônica e o assassinato de Chico Mendes deram ao movimento ambientalista brasileiro, estimulando a busca de maior consistência de suas diretrizes e de suas propostas de ação; f) a decisão tomada pelo Governo brasileiro, em 1989, de ser o anfitrião da Unced-92, fomentando no movimento um crescente interesse pela idéia do desenvolvimento sustentável.

Em junho de 1990, o Fórum Brasileiro das Organizações Não-Governamentais para a Unced-92 foi instituído e, um ano depois, cerca de 800 representantes do ambientalismo e do socioambientalismo participavam dele. A organização de uma conferência paralela de ONGs está contribuindo, de maneira vigorosa, para inserir o movimento ambientalista brasileiro em um processo de rede internacional. Ao mesmo tempo, um relatório atualizado dos problemas ambientais do País foi patrocinado pelo Governo. Esse estudo, publicado em julho de 1991, será submetido ao exame crítico da sociedade, especialmente das organizações ambientalistas.

Durante a segunda metade da década de 80, dois outros setores ligados à proteção ambiental surgiram na sociedade brasileira: os grupos científicos e o empresariado orientado no sentido da sustentabilidade.<sup>37</sup> O desenvolvimento deles é produto do impacto das associações de defesa do meio ambiente e da crescente visibilidade da crise ambiental numa escala nacional e global.

Os grupos científicos orientados para a sustentabilidade estão em busca de formas interdisciplinares de cooperação, em um contexto de estratégia de formação de redes em níveis nacionais e internacionais. Os exemplos mais expressivos podem ser encontrados na expansão de programas de pós-graduação: o Programa de Ciência Ambiental, na Universidade de São Paulo; o Núcleo de Pesquisas Ambientais, na Universidade de Campinas; o Programa Integrado sobre Alternativas Energéticas e de Engenharia, na Universidade Federal do Rio de Janeiro; o Instituto de Ecologia, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e o Programa de Ecologia Política, na Universidade Federal de Santa Catarina. Em relação a centros de pesquisa fora do sistema universitário, podemos mencionar o Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas, em Manaus, o Museu Goeldi, em Belém, e o Instituto de Pesquisa da Natureza, População e Sociedade, em Brasília. Mais recentemente, redes nacionais, como a Associação de Ensino e Pesquisa em Ecologia e Desenvolvimento, estão em

<sup>36</sup> McCormick, J. op. cit.

<sup>37</sup> Viola, E. & Boeira, S. A emergência do ambientalismo complexo multissetorial no Brasil (particularmente na microrregião de Florianópolis). In: *Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira*. Brasília, Ibama, 1990.

formação: o Grupo de Trabalho para Ecologia, Política e Sociedade, na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, e a Rede de Economia, Sociedade e Meio Ambiente. O impacto desses diversos grupos sobre a comunidade científica reflete-se na grande importância dada ao problema ambiental pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, nestes últimos anos. A interação entre associações ambientais e grupos científicos tem aumentado, também, a consistência técnica das ações das primeiras, como, por exemplo, a estratégia de conservação para o que ainda resta da Mata Atlântica, que foi formulada pelo grupo SOS Mata Atlântica, e os planos para preservação de algumas áreas do "cerrado", elaborados pela Fundação da Natureza.

Alguns empresários e administradores estão tomando suas decisões e orientando sua produção de acordo com critérios de sustentabilidade. Esses grupos desejam compatibilizar lucros privados e interesses de longo prazo de caráter social e ambiental. Aham que a proteção ambiental abre novas fronteiras de oportunidades para os negócios e, por essa razão, fundaram, em 1991, a Sociedade Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. O empresariado que se orienta para a sustentabilidade é, em geral, cosmopolita, em termos de receptividade a novas tecnologias, fontes de capital e mercados. Alguns setores econômicos estão bem representados: produtores de equipamento antipoluição, de energia renovável, para fornecimento de água e tratamento de esgotos; produtores rurais que trabalham com materiais orgânicos, exportando sua produção para países desenvolvidos. Muitos empresários filiados à sustentabilidade dão considerável apoio financeiro a novas associações profissionais ambientalistas.

O movimento ambientalista continua a concentrar-se no Sul e Sudeste, embora a expansão do movimento na Amazônia tenha sido estimulada pela atenção internacional, disponibilidade de recursos financeiros e assistência técnica. Nas frágeis condições ecossistêmicas dessa região, apenas alguns poucos anos de cultura mecanizada intensiva, acoplada à plenária, contribuíram para aumentar perigosamente o ritmo da desertificação, através da dominação econômica e política de corporações em busca de lucros e da agricultura privada de grande porte, além do descaso pelas necessidades de sobrevivência e pela consciência ambientalista das populações indígenas.<sup>38</sup> Os esforços para limitar as tendências destrutivas e redirecionar as práticas de desenvolvimento no sentido de padrões ecologicamente mais prudentes só serão eficazes na medida em que seja contida a migração vinda do Sul e do Nordeste, em que sejam permanentemente eliminados incentivos fiscais e subsídios para projetos de desenvolvimento que se baseiam na substituição da pecuária e da agricultura mecanizada pela utilização intensiva de mão-de-obra na lavoura.<sup>39</sup> Apesar de a intensidade do desmatamento (apenas 12% de floresta densa têm sido desmatados) manter-se relativamente baixa, se comparada com a área total da Amazônia, as tendências predatórias em alguns locais (norte de Mato Grosso, Rondônia e sul do Pará) constituem um padrão que, na falta de medidas corretivas, pode, em futuro próximo, levar à beira da exaustão.

<sup>38</sup> Moran, E.F. *A ecologia humana das populações da Amazônia*. Petrópolis, Vozes, 1990.

<sup>39</sup> Fearnside, P. Deforestation and agricultural development in Brazilian Amazonia. In: *Interciência*, 14(6), 1989.

O movimento ambientalista amazônico tem caráter peculiar, diferente do tipo ocidental presente no sul do Brasil. Organizações representativas de populações não-urbanas (seringueiros, índios, pescadores) são o núcleo do ambientalismo da Amazônia, e recebem forte apoio das ONGs ambientalistas internacionais e de grupos científicos. As associações ambientalistas urbanas têm uma posição periférica na região e, ainda, existe entre a opinião pública internacional e a nacional uma distância em relação à percepção dos problemas ambientais brasileiros. A primeira centraliza sua atenção nos problemas da região, passando ao largo das questões dos sistemas ecossociais nas áreas urbanas e rurais, onde vivem 90% dos brasileiros. A segunda não dá atenção suficiente à importância planetária do desmatamento da Amazônia. Um processo de conscientização nos dois sentidos — em mão dupla — faz-se necessário, para que essa incompreensão seja superada.

##### *5. Desenvolvimento sustentado: ponto-chave para a evolução do movimento ambientalista brasileiro*

No início dos anos 90, o movimento ambientalista brasileiro constitui complexo conglomerado de ações multissetoriais cujos componentes são associações ambientalistas, técnicos e diretores de órgãos governamentais para o meio ambiente, grupos socioambientalistas, grupos científicos trabalhando com a questão ambiental e empresários e administradores orientados para o princípio da sustentabilidade. Há, presentemente, um crescente processo de entrelaçamento desses diferentes setores, suficientemente forte para favorecer a construção gradual de um movimento histórico unificado, apesar de persistentes conflitos entre os diferentes setores e mesmo dentro de um setor isolado — relacionados, sobretudo, com a maneira pela qual é concebida a noção de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, deve-se reconhecer o fato de que os canais de comunicação entre os setores continuam incipientes, pois apenas ONGs ambientalistas de caráter profissional (cerca de 12) trabalham sob uma estratégia nitidamente declarada de coalizões seletivas. Todas as outras entidades estão mergulhadas numa cultura de confrontação, em relação ao Estado e ao mercado.

Uma avaliação parcial da sensibilidade da administração Collor, instalada em março de 1990, mostra alto grau de compromisso retórico, sem transformações efetivas no nível dos estilos de desenvolvimento estabelecidos. A única exceção parece ser a política de desenvolvimento regional para a Amazônia. No contexto de uma crescente entropia social e institucional do tecido social brasileiro, algumas realizações notáveis podem ser mencionadas: abertura à cooperação internacional, eliminação de incentivos fiscais e de subsídios para pecuária e agricultura, demarcação de reservas indígenas, interrupção do programa de fundições de ferro-gusa (22 usinas utilizando carvão vegetal), no leste da Amazônia, e aperfeiçoamento das abordagens existentes para monitoração do desmatamento — política que tem dado origem à forte resistência nas elites amazônicas e entre os militares.

A despeito da incerteza cada vez maior envolvendo o caminho do Brasil para a modernidade, na era da mudança ambiental global, podemos distinguir três posições, considerando o ponto exato e privilegiado para que se avance na direção de uma

sociedade sustentável: a dos estatistas, dos comunitários e dos orientados para o mercado. A primeira posição enfatiza o papel do Estado (através de mecanismos regulamentadores e promocionais) no processo de transição. A segunda crê na capacidade revolucionária dos movimentos sociais, sem dar importância aos mecanismos alocativos. A terceira acredita no papel decisivo dos mecanismos de alocação do mercado (licenças negociáveis de poluição, impostos).

No momento, o movimento ambientalista parece oscilar em torno da posição comunitária, porque seu processo de desenvolvimento, na década de 80, foi fortemente modelado pela luta contra a comunidade empresarial e o Estado. As deficiências de tal posição são claras: o movimento continua a manter uma visão distorcida em relação à necessidade de serem construídas pontes realistas na direção dos campos governamentais e do empresariado. Nesse sentido, a questão ligada à formulação de novos sistemas de planejamento e à competência no domínio da regulamentação orientada para o mercado permanece desatendida.

Por outro lado, afirmou-se, na introdução deste artigo, que os problemas ambientais constituem uma dimensão dos males sociais que ameaçam o alcance de metas ligadas à justiça na distribuição da renda, no contexto das restrições socioecológicas da “nave espacial Terra”. Desse ponto de vista, os ambientalistas são ativistas sociais, com vários graus de compromisso quanto ao desafio que esse movimento representa. A incapacidade de pensar e reagir através dos aspectos essenciais de processos de mudança social pode ser considerada, contudo, outro grande defeito do movimento verde brasileiro no passado. Nesse sentido, os ativistas deveriam ser capazes de perceber de que modo tópicos específicos representam uma parte integrante de um amplo e geral diagnóstico sociopolítico da dinâmica do sistema social. Passando em revista a história do movimento, podemos descobrir que seus seguidores não foram capazes de chegar a um consenso sobre uma estrutura teórica e metodológica, abrangente o bastante para dar coerência e eficácia prática às ações empreendidas. A abordagem de sistemas é virtualmente ignorada na literatura da atualidade, que expressa a ideologia política e as propostas de ação dos diversos grupos. Um fraco substituto para a utilização consistente da abordagem de sistemas é o esmagador apelo ao “holismo”.

Mesmo em nível de pesquisa e educação acadêmicas no campo da ecologia humana *lato sensu*, recentes investigações mostraram que, na última década, o foco principal tem sido projetado sobre a avaliação dos impactos socioecológicos de grandes projetos de desenvolvimento, em diversas regiões do País. O complemento desse esforço, através da formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento, baseadas na consideração de restrições e oportunidades sociopolíticas de ação efetiva, continua, na literatura, sendo largamente exploratório. A tendência para apoiar-se sobretudo em pontos de vista de senso comum, na definição de metas estratégicas e princípios orientadores do movimento, desprezando a necessidade de firmar seus pressupostos em teoria consistente da mudança social, constitui também uma outra dimensão da falha mencionada acima.

Este suporte teórico e metodológico deveria incluir a busca de respostas merecedoras de confiança para perguntas como, por exemplo: de que maneira a dimensão socioecológica poderia ser consistentemente inserida nos sistemas estabelecidos de

planejamento; como grupos comunitários poderiam ser aos mesmos vinculados de modo eficaz. De nosso ponto de vista, as ações ambientais deveriam constituir respostas sociopolíticas abrangentes, articuladas nos sistemas de planejamento, de modo tal que estimulassem o envolvimento da sociedade civil, mediante a formulação de mecanismos descentralizados. A construção de canais viáveis de comunicação entre diferentes níveis de planejamento (central, regional e local) e entre organizações de um mesmo nível (vinculações horizontais) continua sendo, portanto, um requisito essencial.

Outra maneira de afirmar o mesmo ponto de vista está em insistir no seguinte: se o movimento verde no Brasil tem sido fraco, no que se refere às suas possibilidades de integrar o componente da mudança social em suas ações, tem, ao mesmo tempo, ignorado virtualmente a questão da coerência operacional, tão necessária para trazer os ideais para a realidade, mediante uma compreensão mais clara dos mecanismos vitais da barganha política e dos meios de aquisição de poder e influência na sociedade. Para enfrentar a realidade dos processos de tomada de decisão de maneira eficaz, incluindo os que ocorrem no mercado, os grupos ambientalistas precisam aprender a reconhecer que, concentrando-se nos temas básicos vinculados à dinâmica dos sistemas políticos em diferentes níveis, estarão aumentando a viabilidade dos planos especificados.

O surgimento de organizações profissionais é bastante ilustrativo, neste contexto. Gera um novo estágio na dinâmica da evolução do movimento: o progresso tornou-se possível como uma consequência direta do crescente potencial dos ativistas para transformar realidades setoriais (medidas concretas de preservação ou restauração de áreas degradadas), em vez da simples denúncia de males ambientais. O ponto de vista operacional, porém, continua sendo terapêutico (e não estrategicamente preventivo), a despeito da existência de um estilo retórico, que fortaleceu a necessidade da promoção de alternativas de desenvolvimento regional e urbano para contrabalançar a degradação. Para atingir um nível mais elevado de eficiência política seria preciso um compromisso mais operacional com a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável que incluíssem como elementos constitutivos: a) um arcabouço programático amplo e teoricamente maduro; b) uma refinada estratégia de barganha (persuasão e negociação) com um espectro mais largo de forças sociais; c) propostas definidas de ação, para que sejam repensados e reestruturados os sistemas institucionalizados de planejamento, nos vários níveis da hierarquia do setor público; d) finalmente, o favorecimento da capacidade de implementação, mediante a concepção de programas informais de habilitação em atividades específicas de defesa ambiental, acoplados a formas efetivas de obtenção de assessoramento, a título de cooperação, da parte de *experts* em organização e mobilização de grupos e comunidades.

Apesar dos diversos obstáculos existentes no caminho dessas diretrizes, somos inclinados a crer que os ambientalistas brasileiros encontraram no eixo meio ambiente/desenvolvimento um ponto focal para integração de forças sociais e para que sua identidade política seja repensada, de acordo com a imagem de um catalisador de profunda mudança estrutural, na dinâmica de nosso sistema social. A crescente tendência ao entrelaçamento com forças sociais progressistas pode es-

timular experiências inovadoras em novos estilos de vida, aumentando o potencial desse aspecto em comparação com o pano de fundo de uma configuração histórica e geopolítica do sistema mundial, drasticamente alterada.

Este “renascimento” é, certamente, uma tarefa difícil, mas a abordagem que se faz necessária está começando a comandar a imaginação de ativistas políticos, de estudiosos e de formuladores de política, no Brasil. E fornece diretrizes firmes para maiores esperanças naqueles que favorecem a transição para um sistema social mais justo, mais participativo e ecologicamente mais prudente.