

Agenda Verde Internacional e seus Impactos no Brasil

Recebido: 18-10-2015
Aprovado: 25-11-2015

Antônio Teixeira de Barros¹

RESUMO:

Analisa os impactos da globalização da agenda verde na política ambiental brasileira, com base em uma periodização da agenda nacional, desde as primeiras iniciativas oficiais direcionadas para a conservação da natureza até o contexto atual. São identificados os seguintes aspectos como os mais expressivos dessa agenda: conservacionismo; ecopacifismo; debate sobre riscos ambientais; negociações multilaterais antes e depois da Conferência de Estocolmo (1972); e as políticas voltadas para a sustentabilidade e a redução de gases de efeito-estufa após a Rio 92. O estudo é realizado com base nas técnicas de pesquisa documental e metanálise, ou seja, no exame de documentos oficiais e de bibliografia especializada sobre o tema. Conclui que a política ambiental brasileira se desenvolveu de forma tardia em relação às demais políticas setoriais e em função das pressões externas dos países desenvolvidos e dos organismos multilaterais, como a ONU.

Palavras-chave: Política internacional e ambiente. Política ambiental brasileira. Política e ecologia. Política e legislação ambiental.

RESUMEN:

En este artículo se analiza el impacto de la globalización de la agenda verde en la política ambiental brasileña, sobre la base de una línea de tiempo de la agenda nacional, ya que las primeras iniciativas oficiales dirigidas a la conservación de la naturaleza para el contexto actual. Las siguientes como las más importantes de esta agenda se identifican: conservacionismo; ecopacifismo; análisis de riesgos ambientales; negociaciones multilaterales antes y después de la Conferencia de Estocolmo (1972); y las políticas dirigidas a la sostenibilidad y la reducción de gases de efecto invernadero después de Río 92. El estudio se llevó a cabo sobre la base de las técnicas de investigación documental y meta-análisis, es decir, el examen de los documentos oficiales y de la literatura profesional sobre el tema. Llega a la conclusión de que la política ambiental brasileña se desarrolló tardíamente en comparación con otras políticas sectoriales y sobre la base de las presiones externas de los países desarrollados y las organizaciones multilaterales como la ONU.

Palabras-clave: la política internacional y el medio ambiente. La política ambiental brasileña. La política y la ecología. Política y legislación ambiental.

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, com pós-doutoramento em Comunicação Ambiental pela Universidade Fernando Pessoa. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP). E-mail: antonibarrosgmail.com

ABSTRACT:

This paper analyzes the impacts of globalization on the green Brazilian agenda, based on a periodization of the national agenda since the first official initiatives to the present context. Identifies the following as the most significant aspects of this agenda: conservatism; ecopacifism; debate on environmental risks; multilateral negotiations before and after the Stockholm Conference (1972), and policies aimed at sustainability and the reduction of greenhouse gases after Rio 92. The study is based on the techniques of documentary research and meta-analysis. Concludes that the Brazilian environmental policy was developed so late compared to other sectoral policies and in function of external pressures from developed countries and multilateral organizations such as the UN.

Keywords: International politics and the environment. Brazilian environmental policy. Politics and ecology. Environmental policy and legislation.

1 INTRODUÇÃO

Em termos políticos, o ambientalismo surge como um movimento planetário, associado à crítica do sistema capitalista de produção, que adquiriu maior visibilidade sob a égide do processo de globalização dos riscos sociais e ecológicos (Beck, 1994). É neste quadro que a negociação internacional se constitui como força política, tanto no que diz respeito à formação de um quadro específico de valores como na definição e agregação de atores políticos envolvidos. Trata-se, portanto, de uma temática com alto potencial dinamizador da agenda política e das relações internacionais, com uma diversidade de atores e interesses (BERNARDO, 1996; FIGUEIREDO, 1996; SCHERRER-WARREN, 1996).

A conjunção de diferentes atores sociais justifica-se pelo fato de que o ambientalismo apresenta-se como portador de valores e interesses que se sobrepõem às diferenças de gênero, etnia, religião, classe social, nível de renda e de instrução e de nacionalidade ou região (CASTELLS, 1999). Reúne, pois, uma gama de reivindicações que dispensa os elementos corporativos, partidários ou particulares. Não há uma identidade específica, mas global, embora seja necessário ressaltar que o global pressupõe o local e o regional (SCHERRER-WARREN, 1996). Essa dinâmica política tornou-se cada vez mais expressiva no âmbito da negociação política entre os países principalmente pela dimensão simbólica associada à unidade do Planeta (BOKTIN, 1992). Cada nação exerce sua soberania a partir da demarcação das fronteiras de seu

território, mas quando se trata das políticas ambientais, o assunto é intrinsecamente planetário, globalizado e transnacional. Os efeitos da chuva ácida, da poluição atmosférica e das mudanças climáticas, por exemplo, não respeitam fronteiras físicas. Afinal, a atmosfera é reconhecida internacionalmente como “um bem público global, desde que sua utilização por um ator não exclua a possibilidade de utilização por outro” (VIOLA, 2005, p.188). Por outro lado é oportuno ressaltar que seja a atmosfera ou os oceanos, existe uma capacidade limitada para absorver poluentes. O excesso de emissões de gases de efeito estufa pode provocar alterações no clima global, o que levou as convenções internacionais a considerá-la uma preocupação comum da humanidade (GIDDENS, 2010).

Em decorrência desses problemas comuns, de ordem planetária, é que se justificam as negociações internacionais e a emergência de organismos internacionais de natureza multilateral para a área ambiental. O Brasil passou a ser alvo das discussões internacionais em função da extensão de seu território, da riqueza de seus recursos florestais, seu potencial hídrico e a dimensão de sua costa marítima, além da importância da Amazônia para a regulação do clima e do regime de chuvas do planeta (THOMAS, 1988). É com base nesses pressupostos mais amplos que este texto apresenta como objetivo analisar a relação entre a agenda política internacional na área ambiental e as medidas governamentais no âmbito da política interna. É oportuno esclarecer que não se trata de uma concepção mecanicista, no sentido de tratar a política ambiental brasileira como causa direta das pressões internacionais, mas de uma análise contextualizada e relacional mais ampla, em consonância com a dimensão do ambientalismo como pensamento político complexo, como defende Morin (1994).

A pesquisa se caracteriza como estudo de natureza exploratória e qualitativa, com o auxílio das técnicas de pesquisa documental e de metanálise². A primeira consistiu no exame dos documentos oficiais produzidos pelo Governo brasileiro sobre política ambiental, com destaque para os relatórios apresentados aos organismos internacionais por ocasião das principais conferências internacionais sobre ambiente. A

² A lista dos documentos oficiais consultados conta após as referências bibliográficas.

metanálise ou revisão sistemática consiste no exame qualitativo de pesquisas já realizadas sobre um tema determinado, a fim de organizar o conhecimento produzido, comparar tendências, metodologias e produzir inferências, críticas e novos desenhos de pesquisa (CLARKE e OXMAN, 2001; 2010; BARROS, 2013).

2 A GLOBALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

Do ponto de vista do pensamento político, as relações interinstitucionais são estudadas como desdobramento das interações entre os homens e as instituições que os representam nas sociedades complexas, regidas por normas e acordos reconhecidos reciprocamente como válidos. Para Hannah Arendt (1983; 2004), a política é uma atividade realizada “entre os homens”, ou seja, trata-se de uma atividade humana, construída pelas articulações entre pessoas e instituições, o que implica o uso público da razão e a capacidade de dialogar com seus pares e interlocutores institucionais. Disso decorre a relevância e o sentido da política, pois, nesses termos, “o mundo é sempre um produto da ação dos homens” (ARENDRT, 2004, p.180).

A essa visão filosófica deve-se acrescentar o fato de que as negociações envolvem uma “pluralidade caótica de atores” (PISTONE, 2000, p.1089). Estão implicados a atuação e os interesses multifacetados de Estados muito diferentes e uma gama cada vez maior de organismos internacionais integrativos e organizações transnacionais multifuncionais no âmbito dos sistemas e configurações multipolares de negociações, cujas forças são desiguais e cujos atores são numerosos e diferenciados. Isso pode colocar em conflito o primado da política interna com o primado da política externa; e o princípio da política de potência com a lógica da política de equilíbrio (PISTONE, 2000).

As negociações em torno de temas ambientais expressam de maneira singular essas multipolarizações, a exemplo das recentes discussões nas conferências internacionais sobre mudanças climáticas. Por um lado se observam as retóricas conciliadoras e politicamente corretas e por outro os entraves e impasses em torno da

assinatura de acordos e protocolos, em função da complexidade de interesses envolvidos, valores e percepções delineados pelo enquadramento analítico das políticas internas de cada Estado. “Em suma, todos os países querem cooperar para atenuar a mudança climática, mas todos o fazem a partir de posições de maximização do interesse nacional, o que torna complicada a cooperação internacional” (VIOLA, 2005, p.183).

Assim, os acordos e negociações multilaterais podem ser compreendidos à luz do pensamento político de Hannah Arendt (2004), que apresenta os paralelos entre duas tradições que se estabeleceram no pensamento ocidental, das quais derivam os modelos jurídicos e normativos de governança e de negociação política. A primeira, originada no contexto político e cultural romano como decorrência da relação contratual de pactos, alianças e acordos realizados após uma guerra, nos termos de uma ligação duradoura a fim de assegurar a paz, o comércio próspero e as trocas econômicas justas. Mas também é vista como mecanismo de ligação entre os próprios cidadãos habitantes da mesma cidade, reino ou império. Dessa concepção se originou o termo *lex* (ligação), ou seja, “uma lei é algo que liga os homens entre si e se realiza não através de um ato de força ou de ditado, mas através de um arranjo ou um acordo mútuo” (ARENDR, 2004 p.112). Como se trata de um acordo mútuo, logo o estabelecimento de uma norma pressupõe a concordância de ambas as partes envolvidas e resulta de um consenso construído pelas duas partes. Nessa visão, a lei é resultante de um processo dialógico e discursivo (*lexis*).

Na segunda perspectiva, o termo-chave é *nomos*, que deriva da tradição política grega e resulta da decisão de uma minoria de legisladores. Enquanto *lex* significa relação e ligação, *nomos* carrega o sentido de demarcação, fronteira, proibição, fixação de limites. Nesta perspectiva, em vez de resultar da relação pacífica e democrática entre os homens, o aparato jurídico normativo nasce do monopólio da força e do poder, mesmo que seja nos casos de dominação legítima, segundo a terminologia utilizada por Max Weber em sua *sociologia da dominação* (1999).

Os relativos avanços no campo da concertação política internacional na segunda metade do século XX³ encontram respaldo na primeira concepção, visto que os acordos internacionais são vistos como resultantes de um amplo projeto de racionalização, inserido na concepção weberiana de dominação legal, ou seja, decorrentes de formas de poder baseadas em estruturas e leis racionais e impessoais, orientadas pela ética da responsabilidade e não pela ética da convicção.⁴ A ética da responsabilidade tem como base valores de uma ordem institucionalizada. Trata-se de uma ética que possui autonomia em relação ao sujeito ou instituição que a adota. Essa conduta apresenta mais resistência aos julgamentos e valores subjetivos. Prefere o julgamento de realidade, a constatação dos fatos, o “conhecer” e não o “julgar”. Ela estaria, portanto, acima das visões morais ou moralistas, do senso comum, dos tabus, das crenças, superstições e preconceitos. Sua essência são os fatos e não os valores parciais ou a valoração atribuída aos fatos.

No caso do tema em estudo, é necessário ressaltar a amplitude da dimensão política das questões envolvidas nas negociações internacionais. Pensadores políticos e historiadores como Bobbio (1992), Hobsbawm (1995), Castells (1999), Giddens (2010) e Latour (2004) chamam atenção para a relação histórica do ambientalismo com uma rede de outros atores sociais. Para o primeiro autor, os movimentos em defesa da natureza não devem ser compreendidos como iniciativas isoladas e autônomas, mas como parte de um conjunto de movimentos em defesa dos direitos humanos, incluindo as liberdades individuais, os direitos políticos e sociais. O ambientalismo, na visão de Bobbio se insere no âmbito da emergência histórica dos chamados *direitos de terceira geração* (direitos étnicos, de gênero, de imigrantes, qualidade de vida, ecológicos etc) ou seja, o direito relativo à natureza, no qual os sujeitos não são entendidos como

³ Esses avanços devem ser relativizados devido à própria ambivalência das dinâmicas da política internacional, cuja racionalidade também é questionável. Afinal nem sempre os acordos firmados são cumpridos pelos próprios signatários. Além disso, há acordos que contrariam interesses de outros países envolvidos na concertação.

⁴ De forma muito resumida, a diferença é que a ética da responsabilidade, como expressão racional, considera o cálculo estratégico das ações e leva o seu agente a arcar legalmente com as consequências de seus atos, enquanto a ética da convicção é baseada puramente em elementos subjetivos e emocionais, como a fé religiosa e o pensamento político ideológico e dogmático.

indivíduos, grupos sociais, categorias profissionais ou instituições sociais. Em sua avaliação, nesses *direitos de terceira geração*, o sujeito é a própria humanidade.

Hobsbawn complementa que esses movimentos apontam para reivindicações que exigem mudanças em toda a estrutura da sociedade e apelam para a adesão generalizada das pessoas e não apenas de categorias específicas. Os direitos ambientais são associados às reivindicações, campanhas e manifestações públicas em prol da paz, da qualidade de vida, da diversidade cultural, da integração sociocultural, do bem-estar geral da humanidade, independentemente de sua raça, religião, gênero ou nacionalidade. Castells (1999) acentua a lógica de redes dos movimentos ecológicos, apesar das diferentes identidades militantes e acrescenta o potencial desses movimentos como agentes e colaboradores da lógica da midiaticização, o que aumenta seus poderes em termos de capacidade para captar e dirigir a atenção do público. O autor ressalta a força simbólica que os enquadramentos selecionados pelos *media*, a partir da ação dos *movimentos ecológicos*, exercem na formação e difusão da opinião pública, com amplos efeitos reflexivos nas relações e nos próprios movimentos em si. Os demais autores mencionados, além de convergirem para as linhas gerais dos argumentos já apontados, ressaltam ainda o poder de *reflexividade* das políticas ambientais (Giddens, 2010) e de sua inserção social por meio da fundação de novos *pactos de aprendizagem*, com as propostas de renovação do contrato social sob a forma de um contrato natural pautado por uma ecologia política com novas bases e um novo *contrato natural* (LATOURE, 2004).

3 O AMBIENTALISMO NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL

Oficialmente, a preocupação com o meio ambiente, em nível internacional, começou a ser expressa nas primeiras décadas do século XX, embora de forma ainda embrionária. Mesmo sem pretender apresentar uma historiografia completa, destacaremos a seguir alguns dos principais documentos e fatos que marcaram o desenvolvimento do pensamento ecológico em termos mundiais (resumidos no **Quadro**

1)⁵. Em 1925, na Suíça foi assinado o Protocolo de Genebra, o qual proibia o uso de gases asfixiantes, tóxicos e seus congêneres. Igualmente, proibia o emprego belicoso de armas bacteriológicas. Outro documento do mesmo porte, a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, é de 1940. Após 18 anos, foi assinada a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo (1958). No ano subsequente, foi a vez do Tratado da Antártida (1959), o qual tinha como objeto a recomendação do uso pacífico das pesquisas científicas realizadas no Pólo Sul. Em 1963 foi assinado o Acordo sobre Uso de Armas Nucleares no espaço Cósmico, na Atmosfera e sobre a Água.

Em 1968, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) a promoveu a Conferência Intergovernamental sobre o Uso Racional e Conservação da Biosfera. Ainda na década de 60 devemos destacar as discussões desencadeadas pelo Clube de Roma, que culminou com a publicação de dezenas de relatórios e informes sobre a natureza das crises globais e localizadas, incluindo as crises do petróleo; a limitação dos recursos naturais; a gestão dos recursos hídricos; as consequências do regime econômico vigente nos países industrializados e em desenvolvimento; o elevado crescimento populacional; o impacto dos assentamentos humanos no meio natural; a adoção de tecnologias agrícolas; a escassez de alimentos; modelos energéticos; problemas de ordem macro-econômica; implementação de modelos micro-econômicos, entre outros temas (MEADOWS ET AL, 1978; MESAROVIC, PESTEL, 1975).

Quadro 1 - Contexto que originou a globalização da agenda e das políticas ecológicas

⁵ O quadro apresenta apenas os eventos centrais, sob o ângulo da globalização. Os demais estão descritos no corpo do texto.

Período	Fato	Consequências
1925	Assinatura do Protocolo de Genebra	Proibiu o uso de gases tóxicos e o emprego belicoso de armas bacteriológicas em operações militares.
1958	Assinatura da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo	Estabeleceu medidas governamentais para evitar poluição marítima.
1959	Assinatura do Tratado da Antártida	Recomendava o uso pacífico das pesquisas científicas realizadas no Polo Sul.
1963	Assinatura do Acordo sobre Uso de Armas Nucleares no espaço Cósmico, na Atmosfera e sobre a Água.	Previu medidas de proteção do espaço, da atmosfera e dos oceanos, a fim de evitar poluição nuclear.
Década de 1960	Divulgação dos relatórios do Clube de Roma e seus impactos na comunidade internacional	Relatórios sobre as crises globais, incluindo: crises do petróleo; limitação dos recursos naturais; escassez dos recursos hídricos; consequências do regime econômico vigente nos países industrializados e em desenvolvimento; elevado crescimento populacional; impacto dos assentamentos humanos no meio natural; adoção de tecnologias agrícolas; a escassez de alimentos; modelos energéticos, entre outros temas.

Década de 1970	Realização da Conferência de Estocolmo em 1972 e seus desdobramentos.	Debates políticos e econômicos na fase de preparativos do evento, com maior ênfase na etapa dos desdobramentos, ou seja, praticamente durante toda a década de 1970.
Década de 1980	Desdobramentos e ecos da Conferência de Estocolmo	Destacam-se a Convenção sobre os Direitos do Mar, 1982; a divulgação do Relatório Brundtland, 1987; e a Convenção Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 1988.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos critérios explicitados na nota 3.

Ainda no final dos anos 60 merece destaque também a criação da Agência Espacial para a Proteção Ambiental (EPA), em 1969, pelos Estados Unidos, movidos pelas ideias e pressões da ONU, UNESCO e do Clube de Roma. No início da década de 70, foi de acentuada relevância para o avanço do debate sobre meio ambiente a Reunião de Founex, realizada na Suíça, em junho de 1971, em preparação à Conferência de Estocolmo. A pauta destacou a integração de estratégias de desenvolvimento com estratégias de preservação ambiental, o que desencadeou a discussão sobre o que se chamaria posteriormente de ecodesenvolvimento (Development and environment, 1972). Ainda no mesmo ano o Greenpeace, organização conservacionista não governamental, lança sua agressiva agenda de protestos civis e táticas de não violência para a defesa do meio natural, da fauna e da flora, na Alemanha. No Reino Unido, nesse mesmo ano, foi criado o International Institute for Environment and Development (IIED).

A Conferência de Estocolmo, realizada em junho de 1972, sob os auspícios da ONU, constituiu um marco para o alastramento do pensamento ecológico no mundo

contemporâneo. Entre os temas de sua pauta, contemplou com mais ênfase os seguintes: exploração de recursos naturais, direito do mar, atividades industriais poluidoras, atividades espaciais, entorpecentes, direitos humanos, crescimento populacional e uso de energia atômica. Na década seguinte, por exemplo, podemos destacar: a Convenção sobre Direitos do Mar, também assinada sob os auspícios da ONU, em 1982; a Conferência de Ottawa, no Canadá, em 1986, que retomou algumas teses do Clube de Roma e reforçou argumentos que surgiram em Estocolmo; o Relatório Brundtland, publicado em 1987; e a Convenção Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, promulgada em 1988, tendo também a ONU como protagonista (BARROS, 2013). Em termos globais, desde Estocolmo, a preocupação maior, em âmbito governamental, tem sido com o destino do lixo, a poluição e o desgaste da camada de ozônio. Mais recentemente, com a Rio 92, foram incorporados a esta agenda temas como biodiversidade, biotecnologia e proteção das florestas. Entretanto, o debate ecológico assumiria maior escopo com a realização da II Conferência da ONU sobre meio ambiente. A Rio 92 foi considerada o maior evento diplomático e político do mundo no que se refere à questão ambiental (LAFER, 1993; BOTKIN, 1992), com grande repercussão também das conferências subsequentes (Rio + 5, Rio + 10) e principalmente a Rio + 20.

4 A AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL E O BRASIL

De forma resumida apresentamos aqui um levantamento sobre a emergência e a evolução do ambientalismo na agenda pública brasileira. Trata-se de uma tentativa de correlacionar a emergência da agenda ambiental como fenômeno da política internacional com as ações políticas do Governo brasileiro nas últimas décadas. As fases não podem ser consideradas estanques e lineares, uma vez que há um movimento dinâmico entre elas. Feitas as devidas ressaltas, a periodização aqui proposta pode ser resumida da seguinte forma:

4.1 Políticas de conservação da natureza

Esta etapa corresponde às primeiras tentativas de afirmação do ambientalismo no contexto internacional, cujos antecedentes remetem ao final da década de 1920, com desdobramentos que se estenderam até a década de 1960. A Europa é considerada por Thomas (1988) o berço do conservacionismo, entendido como resultante das idéias filosóficas associadas às sensibilidades em relação aos animais e à paisagem. Tal tendência se fortaleceu entre pensadores e defensores das idéias românticas e do interesse de conhecer as espécies (GIDDENS, 2010). Essa perspectiva teve repercussão na geração de intelectuais brasileiros dos anos de 1930, atuantes em instituições científicas do Rio de Janeiro.⁶ Foi um momento de intenso nacionalismo e desejo de modernização do país, com repúdio à degradação da natureza pelo homem, o interesse pela preservação de paisagens de grande beleza cênica e a preocupação com as gerações futuras fazia parte da busca e construção de um projeto nacional (ESTERCI; FERNANDEZ, 2010).

Desse movimento pioneiro resultou a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza (Rio de Janeiro, 1934). Outro marco histórico expressivo desta fase inicial foi a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, em 1958, com finalidade expressamente conservacionista, com na preservação da fauna e da flora e a realização de estudos com fundamento nas Ciências da Natureza, que já tinham conquistado legitimidade científica (BARROS, 2013). A natureza era considerada uma “arcádia” a ser preservada e a ciência era vista como instrumento de esclarecimento incontestável, a serviço da humanidade (VIEIRA E BREDARIOL, 1998). A divulgação ecológica nesse período também é romântica e distanciada da vida urbana.

O termo conservacionismo não deve ser entendido de forma pejorativa, visto que vem de conservação, um conceito desenvolvido e disseminado a partir das últimas

⁶ Entre os pioneiros destacam-se os cientistas Alberto José Sampaio, Armando Magalhães Corrêa, Cândido de Mello Leitão e Frederico Carlos Hoehne, antenados com a tendência internacional de emergência de um debate pela comunidade científica sobre a exploração racional dos recursos naturais (DIEGUES, 1998).

décadas do século XIX como um relacionamento ético entre pessoas, terras e recursos naturais, ou seja, “uma utilização coerente destes recursos de modo a não destruir sua capacidade de servir às gerações seguintes, garantindo sua renovação” (MOUSINHO, 2005, p.346). A fase do conservacionismo foi marcada pelas manifestações de ativistas que se destacavam pelo discurso em favor de espécies da fauna e da flora. É o período do ambientalismo monosssetorial porque apenas um dos atores era reconhecido como legítimo social e politicamente, no caso o Estado (VIOLA, 1987). Os ativistas não eram levados a sério pela opinião pública. As manifestações dos ativistas eram representadas pela imprensa sob a ótica do desvio, das atitudes inusitadas e pitorescas, o que fragilizava o ideal conservacionista e fortalecia as ações do Estado.

O impulso conservacionista influenciou tanto as políticas internas como as iniciativas internacionais em prol da defesa do patrimônio natural, como a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, de 1940. Em 1968, a Unesco promoveu a Conferência Intergovernamental sobre o Uso Racional e Conservação da Biosfera, a qual também foi diretamente influenciada pelas ideias conservacionistas. É oportuno ressaltar ainda que o conservacionismo não deve ser reduzido a uma contribuição histórica e muito menos superada pelas concepções subsequentes. Ainda hoje existem reflexos, tanto no campo das idéias como nas novas práticas consideradas ambientalmente corretas, que se manifestam na atualidade nas políticas públicas para a delimitação de áreas protegidas e a proteção de espécies ameaçadas de extinção, por exemplo.

Essa fase influenciou diretamente as primeiras iniciativas governamentais em termos de política ambiental, no final da década de 1930, quando o Estado brasileiro criou os primeiros parques nacionais, iniciativa que posteriormente resultaria na política de criação de unidades de conservação. Trata-se dos parques Nacionais de Itatiaia; do Iguaçu; e da Serra dos Órgãos. A preocupação com a conservação ambiental foi institucionalizada com o debate político iniciado no âmbito da formulação do Código de Águas (1934), cujo processo desencadearia ainda na década de 1930 a discussão inicial que resultaria na do Código Florestal Brasileiro (1965), que visava, sobretudo à conservação dos recursos florestais e instituía novas tipologias de unidades de

conservação, com as áreas de preservação permanente e a reserva legal, medidas que complementavam e davam continuidade àquela que criara os primeiros parques nacionais. No bojo desse debate, surgiu a proposta de criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967, com o objetivo de formular a política florestal. Tais iniciativas serviriam de marco para a posterior institucionalização de medidas para utilização racional dos recursos naturais (SILVA, 2010). Essas primeiras iniciativas, em termos de legislação ambiental, resultaram das influências dos movimentos conservacionistas estrangeiros (PÁDUA, 1987). Contudo, trata-se de um impulso relevante para a institucionalização de políticas ambientais no Brasil, como se observa no **Quadro 2**.

4.2 Ecopolítica, pacifismo e cultura da paz

Esse estágio iniciou concomitantemente à fase anterior e é representado pelo ecopacifismo, movimento internacional que contestava o uso de energia nuclear, em contraposição às bombas utilizadas na II Guerra Mundial. Teve seu auge no período de 1945 até a década de 1960. Com ampla repercussão na Europa e nos Estados Unidos, defendia a paz entre os povos e a proteção da natureza contra eventuais desastres ecológicos decorrentes de vazamento de material radioativo. Ao contrário dos conservacionistas, os ecopacifistas não se caracterizam como defensores exclusivos da natureza, mas da paz mundial, da convivência solidária e pacífica entre os povos, dos direitos humanos, da tolerância social e política e de repúdio a todas as formas de violência e discriminação.

A natureza é evocada como exemplo de harmonia. Entretanto, alertam que essa situação harmônica poderia ser ameaçada pelo uso de armas nucleares, as quais poderiam dizimar populações urbanas (civis inocentes), mas também destruir florestas, monumentos naturais, prejudicar a paisagem e contaminar rios e lagos. No Brasil o assunto conquistou espaço na esteira da repercussão na imprensa europeia. Um marco dessa fase a divulgação da marcha da primeira campanha pelo desarmamento nuclear no

Reino Unido, em 1958. A cobertura da imprensa europeia fortaleceu os movimentos ambientalistas da época, de conotação ecopacifistas, os quais se proliferaram em vários outros países, inclusive o Brasil.

No contexto atual, é possível identificar marcas e matizes desses movimentos que defendem a natureza e procuram promover a dignidade humana, a educação ambiental, a inclusão social, o combate à fome e à miséria e outras manifestações que associam a paz ao bem-estar, ao respeito às diferenças, ao convívio pacífico entre nações. Entre as influências dessa fase destaca-se a negociação sobre o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (1968) para limitar o armamento nuclear das principais potências da época (União Soviética, Estados Unidos, Reino Unido, França e China). É apontado como marco nos esforços internacionais para evitar a disseminação de armas nucleares e para viabilizar o uso pacífico de tecnologia nuclear (MAGNOLI, 2008). O Brasil aderiu ao tratado somente em 1998, mas o seu envolvimento nas discussões e negociações ocorreu desde o início do debate, provocando repercussões internas e a reiteração do discurso do Governo acerca da natureza pacífica do povo brasileiro, com reflexos também no campo da legislação (**Quadro 2**).⁷

4.3 Política e riscos ambientais

Esta fase combina elementos das duas anteriores, mas volta-se especificamente para os riscos dos agrotóxicos, com base na repercussão do tema na Europa e nos Estados Unidos. Às estratégias anteriores, soma-se o início da politização do debate sobre ambiente e a emergência dos demais movimentos sociais de contestação que marcaram a década de 1960. Tanto no Brasil em outros países essa etapa foi marcada pela crítica ao sistema capitalista de produção agrícola e ao sistema de transferência de tecnologia rural para os países periféricos (BRANDENBURG, 2005), no âmbito dos efeitos da chamada “revolução verde”, com o uso maciço de máquinas e defensivos agrícolas. A fase de denúncia sobre riscos ambientais teve como eixo os estudos da bióloga estadunidense Rachel Carson sobre os efeitos nocivos dos pesticidas na

⁷ É necessário relativizar o alcance das propostas de limitação da proliferação de armas nucleares, as quais provocam controvérsias ainda hoje. Além disso, existem distintas perspectivas e propostas de pacifismo, com suas ambiguidades e estereótipos em cada época e contexto.

agricultura, em seu livro *Primavera Silenciosa* (1962). Foi o primeiro livro destinado ao grande público a chamar atenção para os efeitos em cadeia dos defensivos agrícolas, especialmente o DDT (Diclorodifeniltricloreto),⁸ tanto na natureza como na saúde humana.

Outro tema que adquiriu grande relevância foram os efeitos da poluição urbana. A distribuição mundial de poluentes tornou-se um dos temas principais dessa fase, contribuindo para a globalização do ambientalismo. Estudos demonstravam que os gases poluentes propagavam-se, via atmosfera, pelo mundo inteiro. As consequências passaram a ser objeto de estudo de pesquisas científicas e de reportagens com casos de vítimas de doenças crônicas ou até mesmo de morte de idosos e pessoas portadoras de enfermidades respiratórias (BARROS, 2013).

Entre as influências dessa fase de debate internacional na agenda interna brasileira destaca-se a discussão sobre a reforma urbana, com a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, do qual surgiu a proposta da Lei de Política Habitacional e Reforma Urbana. Como desdobramentos dessa agenda foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964, institucionalizando uma política urbana no país. Foi dessas iniciativas da década de 1960 que surgiu a idéia de elaboração do Estatuto da Cidade, o qual seria aprovado 40 anos depois (BRAGA, 2010).

No âmbito da agenda sobre políticas urbanas destacam-se ainda as medidas para os setores de saneamento básico, saúde pública e controle da poluição urbana, como mostra o **Quadro 2**. Em 1967 foi criado o Conselho Nacional de Saneamento, com o objetivo de planejar a política de saneamento, que deveria ser formulada em consonância com a Política Nacional de Saúde. “Em sequência, a ação governamental foi concentrada em cinco áreas: saneamento básico, abastecimento de água e destino

⁸ O DDT foi desenvolvido na década de 1940, durante a II Guerra Mundial pelo pesquisador Paul Müller, Prêmio Nobel de Medicina, em 1948, alguns anos depois de anunciar a eficácia da substância no combate a pragas e insetos. O livro de Carson alertou para os riscos da substância, o que causaria a proibição de sua aplicação como defensivo agrícola, duas décadas depois.

dos dejetos, esgoto e drenagem, controle da poluição ambiental, lixo, controle das mudanças do fluxo das águas e inundações e erosões” (LUCENA, 2006, P.4)

4.4 O legado político de Estocolmo

Este estágio foi decorrência do anterior, marcado pela atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) em prol da realização da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo (1972), um marco histórico para o alastramento do pensamento ecológico. A Declaração de Estocolmo influenciou diretamente o Brasil, devido às críticas à forma como o País administrava seu patrimônio natural. Durante o evento, o Brasil defendeu a tese do desenvolvimento industrial com poluição, mesmo contrariando a maioria dos 112 países com representantes no fórum.

Em 1973, um ano depois do evento, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), órgão especializado no trato de assuntos ambientais sob a coordenação do Ministério do Interior. A Sema se dedicava ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação em nível nacional, a fim de marcar a posição política brasileira frente à agenda internacional que se fortalecia. Entre os temas principais destacam-se o controle da poluição urbana e correção dos efeitos negativos da degradação ambiental, com a ampliação de áreas de preservação. Contudo, tais iniciativas são apontadas como medidas que tiveram como objetivo apenas atenuar a impressão negativa que o Brasil havia deixado na referida Conferência (GUIMARÃES, 1986).

No ano de 1974, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) criou a Superintendência de Recursos Naturais e Meio Ambiente (SUPREM), cujo objetivo consistia em levantar dados e informações e sistematizá-los, a fim de que pudessem ser úteis ao planejamento nacional e regional no que se refere à utilização de recursos naturais. Em 1975 foi aprovado o plano de criação de uma rede de estações ecológicas, em áreas impróprias para a agricultura. As estações se tornariam áreas naturais preservadas e teriam como objetivo oferecer infra-estrutura de pesquisa às universidades para o estudo da fauna, flora, solos, recursos hídricos e microclimas (BRASIL, 1975).

A partir da intermediação da ONU foi possível a assinatura de vários acordos internacionais que influenciaram os mecanismos internacionais de proteção à natureza, associados aos demais elementos da conjuntura internacional (PERICÁS NETO, 1989). Entre eles destacam-se a *Convenção sobre Direitos do Mar* (1982); a Declaração assinada durante a Conferência de Ottawa (1986), que retomou algumas teses do Clube de Roma e reforçou argumentos que surgiram em Estocolmo; o *Relatório Brundtland* (1987); e a *Convenção Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas* (1988).

A década de 1980 marcaria o início do *boom* ambientalista no contexto brasileiro, com o objetivo desenvolver política ambiental atenta à gravidade da questão e adequá-la ao contexto internacional. A Lei Federal 6.938/81 criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que estabeleceu os objetivos, princípios e diretrizes da política ambiental (**Quadro 2**). Com a Constituição de 1988, estados e municípios passam a ter competência para formularem suas próprias políticas. No plano institucional, destacam-se a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989, que passa a ter a missão de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Meio Ambiente. Cabe destacar ainda a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, que começou a ser organizada ainda no final da década de 1980 e início de 1990, com o objetivo de assegurar o acompanhamento dos compromissos assumidos durante a Conferência do Rio, além de promover a cooperação internacional (MOUSINHO, 2005). Mesmo focada apenas nos preparativos e no planejamento do evento, esse momento mobilizou muitas equipes de vários ministérios e instituições do Governo, a fim de evitar prejuízos políticos, visto que o Brasil seria o anfitrião da megaconferência, em parceria com a ONU.

Em síntese, a intervenção da ONU deve ser analisada de forma crítica, com o reconhecimento de seus méritos, mas também com ressalvas. Entre os méritos estão os esforços para a constituição de uma agenda ambiental em nível internacional, com ampla visibilidade e destaque pelos *media*. É inegável o quanto esse esforço serviu para alertar as populações e chamar a atenção da opinião pública mundial, para os temas globais e os mais localizados. Entre as ressalvas, cabe destacar a fragilidade dos acordos internacionais e a falta de mecanismos para maior intervenção da ONU nos casos de

falta de determinação dos países que se negam a pôr em prática os princípios aprovados nos fóruns internacionais (BARROS, 2013).

4.6 Debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade⁹

Esta fase foi marcada pela tentativa de conciliar crescimento econômico e preservação ambiental. Como parte de uma redefinição do campo ecológico surgiu o conceito de ecodesenvolvimento, que se reporta um novo estilo de desenvolvimento.¹⁰ Esta etapa foi consolidada com a Conferência do Rio, um marco na discussão sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. O Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), intitulado *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*, publicado em 1991, pela Secretaria de Imprensa da Presidência da República, é o documento mais completo sobre a postura oficial brasileira frente ao contexto internacional. O tema central do texto é *desenvolvimento sustentável*, que é tratado a partir dos estilos de desenvolvimento econômico, da crise ambiental e da transição ecológica. Os estilos de desenvolvimento historicamente adotados no País são considerados “*ecologicamente predatórios, socialmente perversos e politicamente injustos*” (BRASIL, 1991, p.13). A crise é tratada como decorrência desses estilos desenvolvimentistas, associada à própria crise política.

Entretanto, o Brasil não assume sozinho a responsabilidade pelas formas predatórias de desenvolvimento. O relatório é enfático quanto ao caráter global da crise e ao fato de ser “*a crise de um modelo global de desenvolvimento econômico*” (p.14),

⁹ Cabe ressaltar que a história do século XX é mais frequentemente contada através de suas guerras mundiais, a ascensão e queda do comunismo, ou suas perturbações econômicas. McNeill (2001) chama atenção para outra perspectiva analítica: a história ambiental. Para o autor, trata-se da dimensão mais significativa do século XX.

¹⁰ Apesar de ter se consolidado na década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável foi utilizado pela primeira vez durante a Conferência da Biosfera, em Paris (1968). Entretanto, como enfrentou resistências de países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, o termo foi retomado três anos depois, por ocasião da realização da Conferência Founex, na Suíça (1971), por Ignacy Sachs e Maurice Strong, com o objetivo de caracterizar uma concepção alternativa de desenvolvimento (SACHS, 1986).

que implicou a “importação de um estilo de vida” pelos países subdesenvolvidos. Com isso, reforça-se o argumento comum no discurso oficial: a degradação ambiental nos países do Sul decorreu de uma ação política (in)direta dos países desenvolvidos do Norte, fruto da tal “importação de estilos de vida”, além da necessidade de exportação de produtos primários para a produção industrial dos países ricos, fator que em muito contribuiu para o esgotamento da base de recursos naturais do Sul, inclusive do Brasil.

Em termos de resultados das negociações e da atuação da ONU, um destaque desse contexto foi a Agenda 21, um dos documentos documento aprovado durante a Rio 92, com o objetivo de traduzir em ações concretas o conceito de desenvolvimento sustentável. O texto aprovado prevê três instâncias: *Agenda 21 Internacional*, *Agenda 21 Nacional* e *Agenda 21 Local*. Também foram propostas a *Agenda Azul*, a *Agenda Marrom* e a *Agenda Verde*. A primeira inclui medidas para o manejo sustentável dos recursos hídricos. A segunda se refere a temas específicos do ambiente urbano, como a poluição atmosférica, saneamento básico e resíduos sólidos. A terceira abrange a agenda para a gestão das áreas protegidas, para preservar a biodiversidade. Da mesma forma, a *Declaração de Princípios das Florestas* apresentou os pontos consensuais em relação ao manejo, conservação e exploração sustentável de todos os tipos de florestas.

Apesar dos avanços nas negociações e da relevância desses documentos, não houve destinação específica de recursos orçamentários pelo Governo brasileiro para a implementação das medidas propostas, o que resultou em poucos efeitos práticos. Em suma, apesar da visibilidade política e da repercussão midiática da Conferência do Rio, houve pouca eficácia na política ambiental brasileira (VIEIRA; BREDARIOL, 1998). Entretanto, a Conferência contribuiu para uma redefinição dos movimentos ambientalistas e para a adesão da sociedade ao debate público, inclusive com ampliação da participação das ONGs e de setores do empresariado ao “mercado verde”.

Um legado político desta fase foi o Ministério do Meio Ambiente, criado logo após a Rio 92, com a missão de formular a Política de Meio Ambiente no Brasil (**Quadro 2**). O IBAMA passou a atuar na fiscalização. A década de 1990 se inicia com avanço na estrutura dos órgãos ambientais de Estado e também nas discussões sobre a

necessidade de implementação de um modelo de desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável em escala planetária (GIDDENS, 2010).

Em resumo, no plano da política interna brasileira, é inegável o acúmulo de expertise política como consequência da participação nacional na concertação internacional sobre governança ambiental. Como principal legado dessa fase destaca-se a globalização da política ambiental brasileira no período de 1990-1998, caracterizado por Viola (1998) pelas seguintes características, entre outras: (a) transnacionalização dos atores nacionais, especialmente as agências governamentais; (b) desenvolvimento de uma concepção transnacionalizada da agenda ambiental; (c) Crescimento das conexões organizacionais e políticas entre os diversos ambientalismos nacionais. Nesse período, as políticas ambientais passaram do modelo nacionalista para o modelo globalizante, com “maior abertura à cooperação internacional com respeito aos problemas ambientais em particular na Amazônia” (VIOLA, 1998, p.2). Em suma, esta fase consolida a inserção internacional do Brasil na agenda ambiental.

4.7 Sustentabilidade e mudanças climáticas

Aqui temos, talvez, o ápice do processo de internacionalização do debate sobre governança em prol da sustentabilidade e do combate aos efeitos das mudanças climáticas. Trata-se de um longo período de aprendizado político e de amadurecimento dos atores multilaterais, resultante histórica de uma construção multifatorial e multiator, com uma dinâmica própria de fluxos, contrafluxos e entrecruzamentos de informações e experiências deliberativas (LATOURETTE, 2004). Este estágio tem como marco o protocolo de Kyoto (1997), com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes e contou com a adesão de mais de 80 países. O documento previa que, entre 2008 e 2012, os países desenvolvidos reduziram suas emissões em 5,2% em relação aos níveis medidos em 1990. O acordo impôs patamares diferenciados de reduções para 38 dos países considerados os principais emissores de dióxido de carbono e de outros cinco gases-estufa. Para os países da União Européia, foi estabelecida a redução de 8% com relação aos índices de gases em 1990. Para os Estados Unidos, a diminuição prevista foi de 7% e, para o Japão, de 6%. Para a China e os países em desenvolvimento, como o Brasil,

Índia e México, não foram estabelecidos níveis de redução. Os Estados Unidos, o país que mais emite gases estufa, desistiram do acordo em março de 2001.¹¹ Além das metas de redução de emissões de carbono, o documento estabelece outras medidas, como o estímulo à substituição do uso dos derivados de petróleo pela energia elétrica e gás natural. O Protocolo é consequência de uma série de eventos iniciados com a *Toronto Conference on the Changing Atmosphere*, no (Canadá, 1988), seguida pelo *IPCC's First Assessment Report* em (Suécia, 1990). Esses eventos serviram de base para Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (1992).

Em 2002, foi realizada na África do Sul, a Conferência Ambiental Rio +10, com o objetivo de dar continuidade à discussão iniciada pela Rio 92. A *Declaração de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável*, com a assinatura de 104 chefes de estado, enfatizou a erradicação da pobreza, a globalização e as questões energéticas, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e os efeitos das mudanças climáticas. Um dos momentos de maior impacto desta fase foi o anúncio do quarto relatório do IPCC, em Paris, no início de 2007.

No Brasil, todo esse debate resultou em medidas para tornar a política ambiental mais participativa tendo em vista o crescente aumento dos conselhos deliberativos e consultivos. Em 2001 foi criado o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), que hoje possibilita a participação dos povos indígenas, das comunidades locais, das empresas e de organizações ambientalistas como convidados permanentes. Em 2003, foram estabelecidas a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) e a Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), com representantes do governo e da sociedade civil.¹² Esses indicadores refletem a maior participação da sociedade na política ambiental (Silva, 2010). Cabe ressaltar ainda a aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (2006) e a revisão da Lei de Crimes Ambientais, a fim de ampliar os

¹¹ O *ranking* dos países poluidores, segundo dados apresentados pela Convenção de Mudança Climáticas, que ocorreu em Haya, com dados de 1997 são: 1) Estados Unidos; 2) China; 3) Federação Russa; 4) Índia; 5) Japão; 6) Alemanha; 7) Austrália; 8) África do Sul; 9) Reino Unido; 10) Coreia do Sul. O Brasil ocupa o 17º lugar. Lista completa no site da *Carbon Monitoring for Action*: www.carma.org.

¹² Além disso, houve o aumento de representatividade do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) de 29 para 57 membros. A Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 passou de 10 para 34 membros (Silva, 2010).

meios legais para combater as condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente (**Quadro 2**). Mas o legado mais expressivo desse período é a Política Nacional de Mudanças Climáticas, instituída em 2009, com as metas para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Além disso, prevê incentivos para o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para mitigar os efeitos da mudança no clima.

A lei que institui a Política Nacional de Mudança Climática, sancionada pelo Presidente Lula, constitui a mais relevante dessa fase. Embora não apresente medidas concretas para o controle das emissões e limite-se a sugerir “metas voluntárias”, trata-se de uma demonstração de vontade política do País em termos de inserção no debate internacional. Trata-se de um marco processo de delimitação de competências políticas e de desenho de um arranjo entre os entes federados e a União, além da definição de atribuições de órgãos centrais como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas globais, entre outros. Contudo, a parte operacional, em termos de políticas efetivas para o controle de emissões de gases estufa, ficou para um decreto presidencial, a cargo do poder discricionário do Governo.

5 A AGENDA INTERNACIONAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Com o objetivo de demonstrar como a política brasileira na área ambiental tem se caracterizado pela sua postura reativa, apresentamos um quadro abaixo, o qual mostra uma síntese histórica da legislação, desde a década de 1970 até o ano de 2012. O propósito é demonstrar como a agenda internacional causou impacto na legislação brasileira, especialmente no que se refere às medidas de conservação, de controle de riscos ambientais, na emergência de leis para estimular o desenvolvimento sustentável e até mesmo na criação de órgãos para o gerenciamento ecológico na esfera burocrática.

QUADRO 2 - Legislação Ambiental Brasileira (1972-2012)

	Tipo	Ano	Enquadramento	Detalhamento
1	Decreto 73.030	1973	Ecos de Estocolmo	Criação da SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente)
2	Decreto 76.593	1975	Desenvolvimento	Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool)
3	Decreto 1.413	1975	Ecos de Estocolmo	Medidas de controle da poluição industrial
4	Lei 6.513	1977	Conservação	Regras para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico
5	Lei 6.576	1978	Conservação	Proibição do abate de açazeiro em todo o território nacional
6	Decreto 83.540	1979	Riscos ambientais	Regulamentação da Convenção Internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo (derivado de petróleo)
7	Decreto 84.017	1979	Conservação	Normas para regulamentação dos parques nacionais
8	Lei 6.803	1980	Riscos ambientais	Diretrizes para zoneamento industrial das críticas de poluição
9	Lei 6.894	1980	Desenvolvimento	Medidas para inspeção e fiscalização da produção e do comércio de

				fertilizantes
10	Lei 6.902	1981	Conservação	Criação de estações ecológicas e unidades de conservação
11	Lei 6.938	1981	Política ambiental	Diretrizes e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente
12	Decreto 87.566	1982	Riscos ambientais	Promulgação da Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos
13	Resolução 001/Conama	1983	Impacto ambiental	Definição de impacto ambiental
14	Decreto 88.351	1983	Conservação	Atualização das normas sobre estações ecológicas e áreas de proteção ambiental
15	Decreto 2.063	1983	Riscos ambientais	Aplicação de multas por infrações no transporte de cargas perigosas
16	Lei 7.173	1983	Conservação	Funcionamento de jardins zoológicos
17	Lei 7.754	1989	Conservação	Proteção de florestas em nascentes de rios
18	Lei 7.802	1989	Riscos à saúde	Lei dos Agrotóxicos
19	Lei 7.797	1989	Política ambiental	Criação do Fundo Nacional de Meio

				Ambiente
20	Constituição Federal	1988	Riscos ambientais	Proibição de propaganda comercial nociva ao meio ambiente
21	Decreto 96.944	1988	Conservação	Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Programa Nossa Natureza)
22	Lei 7.661	1988	Conservação	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
23	Resolução 006/Conama	1991	Riscos ambientais	Medidas para incineração de resíduos sólidos provenientes de hospitais, portos e aeroportos
24	Resolução 020/Conama	1994	Riscos ambientais	Instituição do selo de ruído obrigatório em aparelhos eletrodomésticos
25	Resolução 024/Conama	1994	Riscos ambientais	Normas para importação e exportação de rejeitos radioativos
26	Decreto 1.354	1994	Conservação	Instituição do Programa Nacional de Biodiversidade Biológica
27	Lei 8.974	1995	Desenvolvimento	Regulamentação de técnicas para a produção de alimentos geneticamente modificados (transgênicos)

28	Lei 9.433	1997	Recursos hídricos	Política Nacional de Recursos Hídricos
29	Lei 9.605	1998	Crimes ambientais	Sanções penais e administrativas a condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
30	Decreto 2.652	1998	Mudança climática	Promulgação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
33	Lei 9.795	1999	Educação ambiental	Instituição da Política Nacional de Educação Ambiental
34	Lei 9.985	2000	Conservação	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
35	Lei 10.257	2001	Política urbana	Diretrizes e princípios da política urbana
36	Resolução 299/Conama	2001	Riscos ambientais	Normas para controle de emissões de veículos novos nacionais e importados
37	Decreto 4.326	2002	Conservação	Programa de áreas protegidas da Amazônia
38	Decreto 4.297	2002	Desenvolvimento	Critérios de zoneamento ecológico-econômico

39	Resolução 342/Conama	2003	Mudança climática	Revisão dos limites para emissões de gases poluentes de veículos auto e ciclomotores
40	Lei 11.105	2005	Riscos ambientais	Lei de Biossegurança
41	Lei 11.284	2006	Conservação	Instituição do sistema de manejo sustentável de florestas públicas
42	Resolução 379/Conama	2006	Gestão ambiental	Regulamentação do sistema de dados e informações sobre Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)
43	Decreto 5.940	2006	Administração pública	Instituição do sistema de coleta seletiva de lixo nas instituições públicas
44	Decreto 6.040	2007	Gestão ambiental	Instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável
45	Lei 11.445	2007	Saneamento	Lei do Saneamento Básico
46	Lei 12.187	2009	Mudança Climática	Política Nacional sobre Mudança do Clima
47	Lei 12.305	2010	Resíduos sólidos	Política Nacional de Resíduos Sólidos
48	Lei 12.533	2011	Mudança Climática	Dia Nacional de Conscientização sobre Mudança Climática

49	Lei 12.651	2012	Florestas	Novo Código Florestal
50	MP 571	2012	Florestas	Vetos ao Novo Código Florestal

Fonte: Elaboração do autor, baseado em documentos institucionais, além do Portal de Legislação do Governo Federal.

Os dados mostram uma cadeia de impactos na legislação brasileira, com especial ênfase ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, cujo marco foram os ecos da Conferência de Estocolmo (1972), especialmente no que se refere à criação da Sema, o Programa Pró-Álcool e a adoção de medidas de controle da poluição industrial na região Sudeste. Na mesma senda, destacam-se as medidas voltadas para a proteção e a conservação da natureza, um legado reconhecido dos impactos da agenda de Estocolmo na política interna brasileira (BARROS, 2013). Nesse item, podemos ressaltar a legislação específica para a proteção de espécies em extinção, como a açazeiro; a criação de unidades de conservação, estações ecológicas, jardins ecológicos, áreas de interesse turístico e proteção das florestas situadas em nascentes de rios. O item desenvolvimento também foi amplamente contemplado, como tentativa de aproximação da agenda de desenvolvimento sustentável, conceito defendido a partir da década de 1980. Por fim, destacam-se as medidas mais recentes, expressas nas leis voltadas para controlar a emissão de gases poluentes e conter os efeitos do aquecimento global e das mudanças climáticas. Essa configuração de alargamento da agenda comprova os argumentos de autores anteriormente citados, a exemplo de Bernardo (1996), Bobbio (1992), Castells (1999), Hobbsbawn (1995), Latour (2004) Giddens (2010).

Percebe-se ainda um cruzamento hermenêutico entre política e argumentos científicos, conforme apontam estudos recentes, a exemplo de Beck (1994) e Latour (2004), os quais ressaltam que a ecologia aparece reforçada pelo *poder de consideração* dos cientistas. Isso ocorre nem tanto pelo viés da *ciência de laboratório*, mas principalmente pelo ângulo da *ciência de discursividade pública* (BECK, 1994). O caráter de permeabilidade social dos argumentos científicos que passam pelo crivo da

discursividade pública, com amplo engajamento dos media no debate coletivo, fortalece o potencial de transparência das ações e políticas oficiais voltadas para a área ambiental. Aliás, a própria transparência é entendida como tributária da *modernização reflexiva* (GIDDENS, 2010),

6 COMENTÁRIOS FINAIS

O estudo chama atenção para o ambientalismo como espaço político emblemático da atual configuração da agenda verde global, pautada pelo princípio político de ligação e reciprocidade entre os povos e pela busca de harmonia entre os princípios da *política de potência* e da *política de equilíbrio* (MAGNOLI, 2008). Além disso, o ambientalismo constitui uma *interdisciplina sociocultural* e uma modalidade de pensamento político complexo (MORIN, 1994). Para compreendê-lo, é necessária uma visão multirreferenciada dos sistemas políticos internacionais de negociação, formulação e ratificação de acordos e convenções internacionais na área ambiental (GUIMARÃES, 1986).

A negociação internacional em torno dos temas ambientais deve ser compreendida como um fenômeno construído a partir das relações entre os Estados e nações, ideia que tem respaldo na concepção relacional da política de Hannah Arendt (1983; 2004). Assim, as convenções e acordos internacionais resultam das relações entre os diferentes atores sociais e políticos envolvidos. Tal ideia encontra respaldo no pressuposto sociológico de que as necessidades e os valores sociais e políticos são definidos e redefinidos de acordo com a racionalidade da dinâmica social, marcada pela vontade e o julgamento que comandam as motivações para o agir na esfera pública, consoante com as diferenciações relativas às distintas épocas históricas, sociedades, classes e grupos sociais. Afinal, as necessidades sociais e os interesses políticos de cada país não são homogêneos, nem fixos e nem seguem leis pré-estabelecidas. Ao contrário, são diversificados, em decorrência da pluralidade de sujeitos que os expressam e são também criados e recriados em função inclusive dos avanços tecnológicos e dos

progressos no campo político e cultural (FIGUEIREDO, 1989).

Exemplo disso é que nem sempre a preservação ambiental foi desejada ou considerada uma necessidade social e política. Houve épocas em que se defendia a livre exploração e extração dos recursos naturais, inclusive como forma de progresso e desenvolvimento (BARROS, 2013). Isso reforça mais uma vez o postulado sociológico de que a vontade que comanda o agir social varia segundo as diferenciações inerentes a cada contexto histórico, a cada sociedade. Afinal, as estruturas sociais condicionam e interferem no arbítrio dos sujeitos sociais e políticos, uma vez que são os sujeitos segundo suas determinações sócio-históricas que criam situações concretas no mundo social e são essas determinações e possibilidades que podem ser reveladas.

No cenário internacional contemporâneo, o desenvolvimento sustentável é concebido como estratégia para fortalecer o ideal democrático, uma vez que a democracia passou a ser critério fundamental nas relações internacionais, na sobrevivência dos Estados Nações e também na legitimação de poder em sociedades globalizadas, que compartilham valores transnacionais e necessitam compartilhar sistemas para diagnosticar problemas, resolver e prevenir crises (MAGNOLI, 2008). Uma das alternativas, como se observa nas negociações sobre ambiente, é constituição de arenas transnacionais de debates e de campos políticos de alianças, com a participação democrática dos atores internacionais interessados, a partir do ideal de que se todos os interesses estão devidamente representados, eles são capazes de negociar um resultado que possa ser aceito por todos, na perspectiva do *consocialismo* e da *democracia cosmopolita*, duas perspectivas que se complementam no âmbito do estudo das negociações internacionais no campo ambiental (GIDDENS, 2010). O primeiro reforça a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de negociação internacional para a construção de consensos. O segundo consiste no pressuposto de que a lógica e os critérios do regime democrático deve vigorar não só em termos de política interna, mas também na esfera das relações internacionais, o que requer um corpo político supranacional, com vistas à promoção da justiça global, da universalização dos direitos humanos, da cultura da paz e dos valores democráticos e republicanos, em uma perspectiva cosmopolita e multicultural, gerenciado por organismos supranacionais.

Por fim, cabe reiterar a relação entre as forças políticas decorrentes dos fluxos internacionais e a legislação ambiental brasileira, o que explica seu caráter reativo e tardio.

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. *O que é política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BARROS, A. T. A visibilidade ambiental em perspectiva sociológica. *Sociologias*, Porto Alegre, v.15, n.33, maio/ago, p.318-345, 2013.

BERNARDO, Maristela. Impasses sociais e políticos em torno de meio ambiente. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, n.1, jan. / jun., p.159-168, 1996.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A. et al. *A modernização reflexiva*. São Paulo: EdUnesp, 1994, p.11-71

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOKTIN, Daniel B. Qual ecologia para o século XXI? In: BARRÈRE, Martine (Org.). *Terra, patrimônio comum: a ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 1992, p.15-26.

BRAGA, Roberto. Política Urbana e Desenvolvimento sustentável: Avanços e Limites do Estatuto da Cidade. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais... Curitiba: Ambiens, 2010. [CD]

BRANDENBURG, A. Ciências sociais e ambientais rural: principais temas e perspectivas analíticas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v.8, n.1, 2005, p.51-64.

- CASTELLS, M. *O poder da identidade*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CLARKE, M.; OXMAN, A.D. *Formulating the problem*. In: Cochrane Reviewers' Handbook 4.1.4 Oxford: The Cochrane Collaboration, 2001.
- DIEGUES, A. C. *O Mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- ESTERCI, Neide; FERNANDEZ, Annelise. O legado conservacionista em questão. *Revista Pós Ciências Sociais*. São Luis, v. 6 n. 12, 2010. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=388&catid=74&Itemid=114. Consultado em 11.03.12
- FERREIRA, L. C. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo:Ed. Boitempo, 1998.
- FIGUEIREDO, Vilma. *Produção social da tecnologia*. São Paulo: EPU, 1989.
- _____. Globalização, meio ambiente e novos atores sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, n.1, jan./jun., p.119-120, 1996.
- GUIMARÃES, Roberto P. *Ecopolitics in the third world: an institutional analysis of environmental management in Brazil*. University of Connecticut, 1986.
- HABERMAS, J., “Ciência e técnica enquanto ‘ideologia’”, em W. BENJAMIN *et al.*, *Textos escolhidos*, 2ª ed, São Paulo, Abril Cultural, 1983, pp. 313-343.
- HABERMAS, J. *Teoria de La acción comunicativa: racionalidad de La acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987.
- HOBBSBAWN, E. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- GUIMARÃES, Roberto P. *Ecopolitics in the third world: an institutional analysis of environmental management in Brazil*. University of Connecticut, 1986.

LAFER, C. Discurso do Chanceler brasileiro, Celso Lafer, na sessão de Debate Geral da UNCED. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A Inserção Internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília. Ministério das Relações Exteriores, 1993.

LATOUR, B. *Políticas da Natureza*. Bauru: Edusc, 2004.

LUCENA, A. F. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais. *Revista Plurais (Online)*, v. 1, p. 117-130, 2006. Disponível em:

<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/revistaplurais/article/viewFile/71/98>. Consultado em 14/03/12.

GIDDENS, A. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

MAGNOLI, Demétrio. *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008.

MCNEILL, John Robert. **Something new under the sun: An environmental history of the twentieth-century world (the global century series)**. Norton & Company: New York / London, 2001.

MEADOWS, Donella et al. *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectivas, 1978.

MESAROVIC, Mihajlo, PESTEL, Eduard. *Momento de decisão: o segundo informe ao Clube de Roma*. Rio de Janeiro: Agir, 1975.

MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1994.

MOUSINHO, P. Glossário ambiental. In: TRIGUEIRO, A. (Org). *Meio ambiente no século XXI*. Campinas: Autores associados, 2005, p.332-367.

PÁDUA, J. et al. *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

PERICÁS NETO, Bernardo. Meio ambiente e relações internacionais. *Contexto Internacional*, São Paulo, n.9, p.9-16, 1989.

- PISTONE, S. Relações internacionais. In: BOBBIO, N. et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, 2000, p.1089-1098.
- RIGOTTO, Raquel. “Mecanismos Regulatórios da Relação Indústria e Meio Ambiente”. *Revista eletrônica da Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças*. Disponível em: <www.abdl.org.br>, publicado em Novembro de 2002. Acesso em maio de 2005.
- SILVA, Renato, Cader da. *Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: gestão sustentável das florestas públicas no Brasil*. Campinas. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Tese de doutorado, 2010.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, n.1, p.139-48, jan./ jun. 1996.
- THOMAS, K. *O homem e o mundo natural*. São Paulo: Cia das Letras, 1988
- VIEIRA, L; BREDARIOL, C. Cidadania e política ambiental. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n.3, 1987.
- VIOLA, E. J. Meio ambiente e relações internacionais: as complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Org). *Meio ambiente no século XXI*. Campinas: Autores associados, 2005, p.182-197.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório Anual de 1972 do Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, 1972.

_____. _____. *A Conferência de Estocolmo*, Brasília, 1972.

_____. Presidência da República, *O Desafio do desenvolvimento Sustentável: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Brasília, 1991

_____. _____. *A Inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*, Brasília, 1993.

_____. Presidência da República. *Discursos de política externa I*, Brasília, 1993.

_____. _____. *Discursos de política externa II*, Brasília, 1994a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *A política externa do governo Itamar Franco*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994b.

_____. _____. *Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994c.

_____. _____. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1945-1995)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

_____. Ministério do Interior, *Programa Nacional de Meio Ambiente - Componente desenvolvimento institucional*, Brasília, Ibama, 1989.