

As políticas públicas ambientais no Brasil: conflitos de interesse entre desenvolvimento e sustentabilidade na construção de normas jurídicas ambientais

The environmental public policies in Brazil: conflicts of interest between development and sustainability in the construction of environmental legal norms

Antonio Cláudio Barbosa Rabello*

Resumo: Os estudos sobre o meio ambiente ao longo das quatro últimas décadas despertaram preocupações de ordem planetária. Durante o século XX surgiram organizações nacionais e internacionais dedicadas ao tema, sendo que as primeiras possuíam características conservacionistas. Foi na segunda metade do século XX que o conceito de ecossistema foi concebido, fazendo surgir o socioambientalismo. No Brasil, essas vertentes tiveram embates com os modelos de desenvolvimento adotados, que produziam danos ambientais em larga escala. A sociedade civil e as pressões de organismos internacionais contribuíram para que o Brasil produzisse legislação e criasse agências governamentais para a tutela ambiental. Tais respostas, entretanto, não resolveram o conflito entre desenvolvimento e meio ambiente.

Palavras-chave: Desenvolvimento; legislação ambiental; meio ambiente; sociedade civil.

Abstract: The environmental studies over the last four decades aroused global concerns. During the twentieth century emerged national and international organizations dedicated to the theme, which the first ones had conservationist characteristics. It was in the second half of the twentieth century that the concept of ecosystem was created, giving rise to the socioenvironmental concept. In Brazil, these components had clashes with the development models adopted, that produced large-scale environmental damage. Civil society and international organizations pressure contributed to drafting of legislation and for the creation of government agencies to environmental protection in Brazil. Such responses, however, did not resolve the conflict between development and the environment.

Keywords: Civil society; development; environment; environmental legislation.

* Doutor em Desenvolvimento Sócio-Ambiental pela Universidade Federal do Pará (2004). Mestre em História pela Universidade Federal Fluminense (1998). Possui graduação em História pela Universidade Federal Fluminense (1991). É Professor Titular da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), lotado no Departamento de História. É líder do Grupo de Pesquisa Jurupari: Cultura, Patrimônio, Memória e Identidade em Rondônia. É professor do Programa de Pós-Graduação em História da Amazônia.

Apresentação

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução da política ambiental no Brasil e seu conflito com as políticas de desenvolvimento, que, como hipótese, é a contradição primordial do conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Para esse fim, utilizou-se como método a revisão bibliográfica sobre o ambientalismo no mundo e no Brasil e o levantamento da legislação ambiental brasileira. Do material compilado, por meio do método qualitativo, foram feitas as análises, de caráter hipotético-dedutivo, com base no método hermenêutico.

O artigo trata, inicialmente, de contextualizar a problemática ambiental no mundo e em seguida no Brasil. Ao estudar o caso brasileiro, procurou-se observar a legislação produzida, a atuação dos órgãos públicos e a sociedade civil organizada em torno da questão ambiental. Entre aos anos de 1960 e 1970 foi dado especial enfoque ao trabalho do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e às ações do Estado brasileiro na Amazônia. Por fim, analisa-se o avanço das organizações ambientais da sociedade civil na luta pela redemocratização e sua atuação para a construção da Carta Constitucional de 1988.

Contextualização histórica sobre o problema ambiental no mundo

Desde o século XIX, encontramos entidades preocupadas com a conservação da natureza, todavia, o primeiro organismo internacional de caráter conservacionista foi criado em 1913: a Comissão Internacional de Proteção à Natureza. Os trabalhos foram interrompidos pela Grande Guerra (1914-1918) e retomados no 1º Congresso Internacional de Proteção da Natureza. Novamente o conflito bélico fez interromper a iniciativa internacional, sendo retomada apenas em 1948 e tomando nova forma e denominação, com a fundação da Comissão Internacional de Proteção à Natureza, sob a liderança da UNESCO. Mais tarde se tornaria União Internacional para Conservação da Natureza e Recursos Naturais (*International Union for Conservation of Nature - IUCN*), em 1956, e, em seguida, União Mundial para a Natureza, com sede na Suíça.

Além de servir com um fórum para cientistas e técnicos que assumiam a defesa do patrimônio natural, a IUCN passou a pesquisar e divulgar as espécies ameaçadas em escala planetária, construindo para isso a sua Lista Vermelha. Uma das iniciativas estimuladas pela entidade foi a criação de parques nacionais para a preservação da natureza.

A partir da adoção do conceito de Ecossistema, que relaciona os elementos bióticos e abióticos como partes de um todo, a atuação da IUCN teve seu foco ampliado. Não bastava apenas monitorar as espécies e criar parques, era preciso inserir a sociedade humana nesse contexto.

Ao longo do tempo, as disposições e motivações da IUCN relacionadas com as áreas protegidas foram se ampliando. A ênfase em espécies ameaçadas deu lugar a uma abordagem centrada nos habitats e ecossistemas, e a dimensão humana passou a ser objeto de maiores considerações nas ações de proteção à natureza. (Franco, Schittini e Braz 248)

Apesar de os trabalhos da IUCN serem uma referência mundial, a mobilização para a defesa do meio ambiente e recursos naturais teve considerável impulso em 1968, que pode ser considerado como o ponto de partida para a preocupação global com os impactos da produção mundial sobre os recursos naturais.

A partir da iniciativa do empresário italiano Arrilio Perceci e do cientista escocês Alexander King, foi fundado o Clube de Roma. O grupo reuniu em torno de 20 personalidades para tratar de assuntos vitais para a humanidade: ambiente, tecnologia, crescimento populacional, saúde, saneamento etc. O fruto mais marcante de tal iniciativa foi a publicação do relatório intitulado “*Limits to growth*” (também conhecido como relatório Meadows). Com estudos baseados em modelos matemáticos, o relatório, produzido por um grupo de pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), apontava para um futuro assombroso para o Planeta Terra, cuja condição de suporte natural, segundo as previsões do estudo, se esgotaria em cerca de cem anos. A despeito das críticas feitas aos resultados do relatório, o meio ambiente passaria, a partir de então, a ser pensado em escala planetária.

O principal alerta defendia que a produção mundial deveria diminuir seu ritmo, pois a continuidade do crescimento acelerado levaria à escassez dos recursos naturais. Concluíram também que os resíduos lançados na atmosfera deveriam sofrer reduções, pois a capacidade de suporte da Terra era finita. A saída apontada conclamava para uma redução da produção e a mudança dos hábitos consumistas.

Como resultado do alerta, a Organização das Nações Unidas convocou uma conferência para a cidade de Estocolmo. O ano era 1972 e o contexto apresentava um mundo polarizado entre EUA e URSS. As duas potências viviam a escalada industrial e armamentista. Esse cenário geopolítico internacional foi determinante para as decisões de Estocolmo. Ao invés de um tratado internacional em defesa do planeta, optou-se por uma saída menos drástica do que o crescimento 0%,

defendido pelo Clube de Roma. Ao invés da redução da produção, optou-se por *melhorar* a produção, desperdiçando menos matéria-prima e recursos naturais, como também buscar alternativas para produzir menos lixo industrial. Gerava-se, assim, a ideia de produção limpa. Entendia-se que os países subdesenvolvidos, por sua capacidade industrial instalada, eram aqueles que deveriam melhorar a produção e desperdiçar menos recursos. Ou seja, imputava-se aos países pobres os males ambientais que o planeta vivia.

Cinco anos mais tarde, em 1977, dando continuidade às tentativas de incluir na agenda do desenvolvimento as preocupações ambientais, foi realizada em Nairóbi a conferência das Nações Unidas sobre desertificação. Mais uma vez sem grandes resultados de ordem prática.

O esforço de estabelecer um novo modelo de desenvolvimento, que contemplasse as preocupações ambientais, ocorreu com a publicação do Relatório Brundtland, também conhecido como *Nosso futuro comum*, em 1987. Nesse relatório, produzido pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (da ONU), os países signatários comprometiam-se em promover o desenvolvimento, preservando o meio ambiente. Visando isso, formularam os parâmetros que definiam o Desenvolvimento Sustentável: a preservação da natureza, a eliminação da pobreza, o crescimento econômico e a garantia da existência para as gerações futuras. O que vimos, a partir de então, foi uma grande produção de trabalhos acerca do tema, que passou a girar em torno da tríade: economicamente eficiente, socialmente justo e ambientalmente responsável com as futuras gerações.

A despeito da crescente adoção do conceito, ele não deixou de sofrer críticas. Uma delas compreende que os danos ambientais, como resultado do desenvolvimento, findaram por gerar uma rearticulação do discurso desenvolvimentista, a fim de fazer caber dentro de si as demandas ambientais, sem, entretanto, modificar a sua própria essência.

Sempre que, nos últimos 30 anos, os efeitos destrutivos do desenvolvimento eram reconhecidos, o conceito era esticado de maneira que englobasse a lesão e a terapia. Por exemplo, quando ficou óbvio, por volta de 1970, que a corrida pelo desenvolvimento realmente intensificava a pobreza, inventou-se a noção de “desenvolvimento equitativo” para reconciliar o irreconciliável: a criação da pobreza com a abolição da pobreza. Na mesma trilha o Relatório Brundtland incorporou a preocupação com o meio ambiente para dentro do conceito de desenvolvimento, erigindo o “desenvolvimento sustentável” como abrigo conceitual tanto para agredir como para sanar o meio ambiente. (Sachs 121)

Apesar desse tipo de divergência quanto ao conceito, os debates em torno do Desenvolvimento Sustentável proliferaram e apontavam preocupações diversas. Temas variados foram objeto de estudos, como populações, agricultura, extração vegetal, energia, a questão urbana, segurança, alimentação, indústria etc. Mais do que isso, as possibilidades interpretativas também trouxeram contribuições de diversas áreas, como a ecologia, a economia, a educação, a termodinâmica, a sociologia etc.

Os resultados, como não poderia deixar de ser, foram os mais variados possíveis. As propostas para a agricultura, para a utilização dos rios e lagos, para a utilização de energia, para a extração de madeira etc. foram responsáveis por outras tantas novidades, como os serviços ecológicos, a “civilização da biomassa”, a utilização da ideia de entropia para analisar a ação do homem no meio, a tentativa de aplicação da teoria geral dos sistemas, o selo verde etc. A despeito dos estudos feitos e das saídas apontadas para a preservação do planeta, o conceito de Desenvolvimento Sustentável não dava conta de um dos seus eixos, a saber, o desenvolvimento em seu aspecto econômico.

Nos últimos anos, surgem tentativas cada vez mais promissoras em relação à necessidade de *quantificar e qualificar os fluxos energético-materiais através dos sistemas socioeconômicos*. O objetivo é de encontrar um acesso empírico mais preciso aos processos de desenvolvimento socioeconômico, algo que a visão exclusivamente *monetarista* dos atuais *modos de produção* é incapaz de fornecer. (Fenzl 4)

A qualificação e quantificação de fluxos energético-materiais não é adequada aos atuais modos de produção e, muito menos, à dinâmica social e ao processo de produção de decisões políticas, sociais e econômicas, o que é muito mais complexo e ágil e não sujeito às leis da termodinâmica. Medir os fluxos de energia, apesar de ser uma mensuração possível e, por vezes, necessária, não questiona a própria matriz conceitual do desenvolvimento, pois o encerra em seus produtos e suas trocas. Em alguma medida, alguns dos estudos posteriores findaram por enterrar as primeiras indagações do Clube de Roma: tratam do crescimento econômico como um dado *a priori* e que não deve estar submetido a indagações.

Apesar de ser repetido como um mantra, o conceito teve usos e abusos. Mesmo nos governos mais danosos para com o meio ambiente, tudo era feito a partir dos princípios do Desenvolvimento Sustentável. Mesmo os plantadores de soja do cerrado brasileiro, sabidamente devastadores desse bioma, promovem uma moratória da soja, tendo como princípio o desenvolvimento sustentável.

Em julho de 2006, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais - ABIOVE e a Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais - ANEC se comprometeram a não comercializar nem financiar a soja produzida em áreas que foram desmatadas no Bioma Amazônia após esta data.

A Moratória respondeu ao questionamento de grupos ambientalistas e de clientes do Brasil no exterior que passaram a promover arranjos institucionais privados destinados a gerar novas regras sustentáveis para o cultivo e a comercialização da soja. (ABIOVE)

O conceito tem servido a muitos interesses, menos à defesa eficaz do meio ambiente. Essa ineficácia pode ser originada pela incoerência interna do conceito. Arlete Moyses Rodrigues vai além. Mais do que abarcar em um conceito termos incoerentes, afirma que tal desenvolvimento é impossível. “Assim, os dois termos são contraditórios entre si, embora pareça haver consenso, pelo menos desde o Relatório Brundtland, sobre o Desenvolvimento Sustentável. Penso que ele é uma ilusão, um sonho, uma falsa utopia” (Rodrigues 135).

O AMBIENTALISMO NO BRASIL: AS INSTITUIÇÕES E A LEGISLAÇÃO

Desde a chegada dos portugueses no Brasil, por mais de 400 anos, a relação com a natureza (fauna e flora) foi predatória. A máxima da carta de Pero Vaz de Caminha, de que é uma terra em que se plantando tudo dá, perpetuou-se como uma concepção de que a natureza é um bem infinito, pois renovável. Durante o século XIX, preocupações com a excessiva derrubada de madeira para construção fizeram com que o governo imperial produzisse legislação para preservar algumas espécies de madeiras nativas. Em 1827, passou a existir a proibição de licenças a particulares para cortar pau-brasil, peroba e tapinhoã. A Carta de Lei, de 15 de outubro de 1827, determinava que uma das incumbências de um juiz de paz era “vigiar sobre a conservação das matas e florestas públicas, onde as houver, e obstar, nas particulares, o corte de madeiras reservadas por lei” (Brasil, Lei de 15 de outubro de 1827).

Além de dar surgimento ao termo “madeira de lei”, pois a lei estabelecia aquelas que deveriam ser protegidas, o intuito não era a preservação ambiental, mas a defesa da matéria-prima para os interesses imperiais. Ao fim do Império, a primeira Constituição republicana (1891) não tratou do tema. Em 1911, o poeta Coelho Neto talvez tenha produzido o primeiro discurso em defesa da proteção da natureza no púlpito do Parlamento Nacional. Dizia ele:

Enquanto o machado rechina nos troncos e as labaredas fazem crepitar a folhagem enlutando de fumo o recesso virente, o homem não dá pelo mal, tão ávida é nele a cobiça, que só para o lucro tem olhos. Ai! Dele, a floresta vinga-se morrendo: onde cai espalha-se o deserto... e os espectros das florestas mortas são a fome, a sede, a enfermidade, os ciclones, as inundações. (Urban 72)

A relação com os recursos naturais, no entanto, não possuía apenas um olhar sobre os impactos que a devastação fazia. Ao defender a necessidade de um código florestal, o presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) não o fazia pelas mesmas motivações do poeta. Em mensagem presidencial enviada ao Congresso em 1920, ele propugnava:

A economia florestal aponta-nos uma riqueza imensa a explorar. A indústria de papel, das resinas, das tinturarias, dos curtumes, dos móveis, das construções civis, do fornecimento de postes, lenha, dormentes, etc., sem falar nas exportações de madeiras finas ou de lei, são fontes de comércio a desenvolver e coordenar. É, pois, urgente a decretação de leis que protejam todos esses tesouros, regulando não só a arborização das terras e a sua conservação, como a exploração do comércio de madeiras, a extração de ervas e da própria seringueira (...) Dos países cultos, dotados de matas e florestas, o Brasil é talvez, o único que não possui um Código Florestal. (Urban 73)

Apesar da criação do Serviço Florestal em 1921, o Código Florestal somente seria aprovado em 1934 (Brasil, Decreto nº 23.793, de 23 janeiro de 1934). A preparação do mesmo contou com a participação do primeiro organismo da sociedade civil de caráter ambientalista, a Sociedade dos Amigos das Árvores, sediada no Rio de Janeiro. O código, entretanto, manteve a premissa de exploração controlada dos bens naturais. Curiosamente, na contramão deste princípio, os primeiros parques nacionais foram criados na década de 1930: Itatiaia (1937), Serra dos Órgãos e Iguaçu (1939), atendendo ao Art. 134 da Constituição de 1937, que afirmava:

Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil)

Uma importante informação: a despeito da criação dos Parques e do artigo constitucional, o Serviço Florestal e a administração dos parques nacionais estavam

subordinados ao Ministério da Agricultura, o que aponta para uma contradição ou uma subordinação de um assunto (conservação) a outros interesses (agricultura).

Com a deposição de Vargas e a Constituinte de 1946, houve a revisão de códigos, dentre eles o Florestal. Coube ao constituinte e jurista Osny Duarte Pereira debruçar-se sobre os aspectos do incipiente Direito Florestal Brasileiro. Na folha de rosto de seu livro *Direito Florestal Brasileiro*, afirmou: “Esse livro visa mostrar o direito de nossas florestas, para que nunca se extingam as serrarias do Brasil” (Urban 77). Não há como desconsiderar, porém, que um efeito perdurou até hoje no que diz respeito aos recursos naturais, a exploração privada da propriedade possui um limite: o direito coletivo.

Considerando as influências internacionais no pós-guerra para a criação de associações em defesa do meio ambiente (como a IUCN), reverberavam no Brasil essas movimentações. Em 1954 seria criada em São Paulo a Associação de Defesa da Flora e da Fauna (hoje Associação em Defesa do Meio Ambiente de São Paulo – ADEMASP). Em 1958, seria concebida a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), como resultado da Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna, das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, que havia sido aprovada no Brasil em 1948 (Urban 88-89) e considerada a principal entidade da sociedade civil até os anos de 1990.

No Brasil, foi criada, em 1958, nos moldes da IUCN, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), que foi a principal organização da sociedade civil brasileira dedicada à preservação e à conservação da natureza até a década de 1990. Ela assumia a defesa do patrimônio natural e oferecia uma tribuna para os cientistas e técnicos que trabalhavam na burocracia do Estado. Dessa parceria resultaram as principais formulações de políticas ambientais do período, geralmente ligadas à administração de parques nacionais e reservas equivalentes – tipos de áreas protegidas que no Brasil ficaram conhecidas como unidades de conservação – e a pesquisas sobre a biodiversidade. A FBCN, diferente de boa parte das ONGs que começaram a surgir nos anos 1980, pautava a sua ação mais pela colaboração do que pela confrontação com o Estado. (Franco, Schittini e Braz 246)

A FBCN era constituída por cientistas naturais e engenheiros agrônomos. Em sua maioria eram funcionários de agências do Estado, ligando sua profissão às questões ambientais. Tentavam influenciar nas decisões do Estado por meio de projetos e *lobbies* e não por mobilizações populares (Alonso, Costa e Maciel).

Apesar de não ainda muito divulgadas e com poucos adeptos, as pressões dos grupos ambientais nacionais e internacionais fizeram surtir algum efeito, sendo

criadas as seguintes áreas protegidas entre o final da II Grande Guerra e o ano de 1967, quando foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

Tabela 1 - Áreas protegidas criadas entre 1946-1967
Florestas Nacionais, Parques Nacionais e Reservas Florestais (em hectares)

NOME	TIPO	ANO	UF	Área (em hectares)
Araripe-Apodi	Floresta Nacional	1946	CE	38.262
Aparados da Serra	Parque Nacional	1959	SC/RS	10.250
Araguaia	Parque Nacional	1959	TO	562.312
Ubjara	Parque Nacional	1959	CE	563
Caxiuanã	Floresta Nacional	1961	PA	200.000
Brasília	Parque Nacional	1961	DF	28.000
Caparaó	Parque Nacional	1961	MG/ES	26.000
Chapada dos Veadeiros	Parque Nacional	1961	GO	65.515
Emas	Parque Nacional	1961	GO	131.868
Monte Pascoal	Parque Nacional	1961	BA	22.500
São Joaquim	Parque Nacional	1961	SC/RS	49.300
Sete Cidades	Parque Nacional	1961	PI	6.221
Tijuca	Parque Nacional	1961	RJ	3.200
Gorotire	Reserva Florestal	1961	PA	1.843.000
Juruena	Reserva Florestal	1961	MT	1.808.000
Mundurucânia	Reserva Florestal	1961	PA	1.377.000
Parima	Reserva Florestal	1961	RR	1.756.000
Rio Negro	Reserva Florestal	1961	AM	3.790.000
Tumucumaque	Reserva Florestal	1961	PA	1.793.000
Adolfo Duke (INPA)	Reserva Florestal	1962	AM	10.072
TOTAL				13.521.063

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados de Teresa Urban (94-102)

Apesar do incremento das áreas protegidas e com denominações distintas, o Código Florestal de 1934 não trazia no seu bojo definições mais esclarecedoras. A novidade foi estabelecer a ideia de Reserva Florestal Legal, que seria protegida pelo Estado.

Por outro lado, foi o Código Florestal de 1934 que introduziu em nosso ordenamento jurídico a ideia de Reserva Florestal Legal. Na época era proibido que os proprietários de terras cobertas de matas fizessem o abate de três quartas partes da vegetação existente, mas havia duas exceções, vale dizer, os arts. 24 e 51, o primeiro limitava tal proibição quanto a vegetação espontânea ou aquela oriunda do trabalho feito pela Administração Pública, e a segunda que permitia excepcionalmente o aproveitamento integral da propriedade, mas para isso, teria que ter um termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado. (Schütz)

O Código Florestal de então definia quatro tipos de áreas a serem protegidas com interesses e funções que eram classificadas em: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento (Brasil, Decreto nº 23.793, de 23 janeiro de 1934). As Florestas de Rendimento eram todas aquelas que se destinassem à exploração comercial, dentro dos limites pouco rígidos estabelecidos pelo código. As demais Florestas, Parques ou Reservas diferenciavam-se, sobretudo, quanto ao acesso e usos, fossem eles de pesquisa, de defesa ou de lazer.

Outra perspectiva a ser pontuada é a significância das áreas demarcadas perante ao território nacional ou da recém-criada Amazônia Legal (Brasil, LEI nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953).

Apesar de as demarcações representarem um avanço memorável (multiplicando em sessenta vezes as áreas destinadas a este fim durante o governo Vargas), esse salto representava, entretanto, destinar 1,59% do território nacional ao sistema de florestas e reservas legais. A região que concentrava a maior investida conservacionista era a Amazônia Legal, figurando com 95% de toda a área protegida brasileira, porém, protegendo 2,52% da Amazônia Legal. Ou seja, os passos dados para a conservação da natureza ainda eram tímidos e com impactos quantitativos diminutos.

A mudança do regime político de 1964 trouxe mudanças sensíveis para a Amazônia e para a conservação florestal. Todavia, em um sentido oposto ao que defendiam os conservacionistas.

Dentre as primeiras medidas, coube a reformulação do Código Florestal. Coube a Osny Duarte Pereira a revisão do Código Florestal (Brasil, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), que acabou por manter a lógica, ao mesmo tempo

produtivista e coletivista. Em outras palavras, a natureza é um bem coletivo e deve ser explorada produtivamente em nome dessa coletividade.

O interesse da coletividade, não obstante, trazia em seu seio interesses de ordem econômica. A reformulação da política florestal fazia surgir, em 1967, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

O IBDF: sua atuação e a política para a amazônia durante a década de 1970

O IBDF foi criado em 1967, a partir do Decreto-Lei Nº 289 (Brasil, Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967). Apesar de descrever as metas do instituto no Art. 2º, não basta a legislação para compreendermos a sua real atuação e os problemas relativos à conservação ambiental.

A definição legal afirmava que o IBDF tinha o objetivo de formular a política florestal, gerenciar o uso racional, proteger e conservar os recursos naturais renováveis e, por fim, contribuir para o desenvolvimento florestal do país. É neste último item que reside a principal contradição entre os termos.

Um dos problemas do IBDF, apontados por conservacionistas da época, foi incluir em suas funções a de desenvolver a floresta. Segundo os relatos obtidos por Teresa Urban, a palavra “desenvolvimento” estava na moda.

A primeira proposta de nome para a nova instituição era “Instituto de Conservação de Recursos Naturais”, mas resolveram colocar Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, porque a palavra da moda era desenvolvimento (Urban 127)

O uso de uma palavra da moda tem implicações maiores do que o uso puro e simples de um jargão. A palavra “desenvolvimento”, que possui um significado difuso, era constante e convenientemente adotada e divulgada por aqueles que a traduziam como sinônimo de crescimento econômico. Desenvolver era tomado por produção de bens materiais para o avanço econômico. Poderiam ser os bens industriais, os agrícolas, os minerais e mesmos os florestais. A ideia de Recurso Natural também era imprecisa na legislação. Apesar das listas vermelhas da IUCN e dos estudos e alertas da FBCN, compreendia-se a natureza como um bem inesgotável, posto que renovável. Portanto, apta para fomentar riquezas.

Esta compreensão, mais do que um simples modismo, foi corroborada na formação dos quadros e na subordinação do IBDF ao Ministério da Agricultura, o que comprometeu a sua atuação nas atividades de conservação da natureza. O

IBDF foi resultado da junção de institutos variados. O protagonismo e a direção inicial couberam ao Instituto Nacional do Pinho (INP), cujo vínculo com a natureza era diverso daquilo que defendiam os conservacionistas. Interessava ao INP a derrubada de florestas nativas para a agricultura do pinho. O IBDF tinha em sua direção e nos principais postos um pessoal que não trabalhava no sentido da conservação da natureza, mas para o desenvolvimento florestal.

Alceo Magnanini, Agrônomo, especializado em Ecologia e Conservação da Natureza, que atuou na organização do Código Florestal de 1965, e ainda foi funcionário do Serviço Florestal, disse:

Em 1960, quando foi criado o Departamento de Recursos Naturais no Ministério da Agricultura, faltou definir o que são recursos naturais. Água não seria recurso natural? Distribuíamos tudo pelo Ministério da Agricultura. Nessa ocasião, não se falava em Ministério do Meio Ambiente. Mais tarde, em 1966, quando começaram os estudos para a criação do IBDF, fiz uma proposta de retirar os Parques Nacionais. Deixaram tudo junto: Serviço Florestal Federal, Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional do Mate, Conselho Florestal Federal e a antiga Divisão de Caça e Pesca. Os funcionários do Serviço de Caça e Pesca poderiam optar pelo IBDF. Noventa e nove por cento do Instituto Nacional do Pinho, que estava sob a intervenção federal nessa ocasião, passara para o IBDF e tomaram conta. O General Silvio Pinto da Luz, que era o interventor federal do Instituto Nacional do Pinho, foi o primeiro presidente do IBDF. Nós herdamos o Instituto Nacional do Pinho em peso, com todos os vícios e as qualidades. De repente, o novo órgão, com noventa e nove por cento do pessoal do Instituto Nacional do Pinho, acostumado a derrubar florestas, teve a atribuição de proteger as florestas de todo o Brasil. (Urban 218)

Reforçam esta compreensão os programas florestais desenvolvidos pelo IBDF, que eram em número de cinco.

Tabela 2 - Programas florestais instituídos no Brasil (1966-1987)

PROGRA- MAS	ATOS LEGAIS DE CRIAÇÃO	DESCRIÇÃO
Programa Nacional de Reflorestamento	Lei Nº 5.106 (Brasil, Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966)	A Lei dos Incentivos Fiscais estimulou, via descontos, a implantação de empreendimentos florestais.

Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal do Brasil – PRODEPEF	Decreto Nº 73.069 (Brasil, Decreto nº 73.069, de 1º de Novembro de 1973)	O PRODEPEF integrou e capacitou o pessoal técnico, para que pudessem solucionar problemas técnicos no setor industrial madeireiro considerando os aspectos ecológicos e econômicos.
Programa Nacional de Celulose e Papel	Lei Nº 6.151 (Brasil, Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974)	Esta Lei instituiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND: 1975-1979) e determinou que no período do II PND houvesse estratégias para o desenvolvimento dos setores de base. Neste contexto inseriu-se, com ênfase, o setor de papel e celulose.
Programa Nacional de Siderurgia a Carvão Vegetal	Instituído pelo IBDF no fim da década de 1970	Visava prover a autossuficiência em carvão vegetal ao setor siderúrgico.
Programa de Inventário Florestal Nacional	Instituído pelo no fim da década de 1970.	Constituiu-se uma Comissão do Inventário Florestal Nacional que objetivou levantamento da base florestal no país.

Fonte: (Cesar)

Os programas florestais do IBDF findam por refletir a compreensão utilitária da floresta. Definitivamente, a conservação não fazia parte dos planos dos governos militares. O Programa Nacional de Reflorestamento, nascido antes mesmo do IBDF, tinha como objetivo o reflorestamento de áreas desmatadas. Não se proibia o desmate, mas havia incentivo fiscal, muito utilizado pelo Instituto Nacional do Pinho. O programa de celulose e papel produziu inúmeras plantações de eucalipto, como também o carvão vegetal para a siderurgia. No que diz respeito à conservação, as ações eram minúsculas.

Em um período de milagre econômico, durante o governo Médici (1969-1974), não havia muitos espaços para o conservacionismo. Maria Tereza Jorge Pádua dirigiu o Departamento de parques do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e, em depoimento à Teresa Urban, afirmou:

O IBDF foi criado para usar os incentivos fiscais para fazer reflorestamento, feito muitas vezes em cima da Mata Atlântica: derrubavam a floresta para plantar eucalipto. Na Amazônia, substituíam a floresta por pastagens. A área de conservação do IBDF era um entrave; nós éramos os atrasados que não entendiam nada de desenvolvimento, que era a palavra da moda. Era fácil, então, nos chamar de comunistas, de subversivos ou poetas. (Urban 147)

Foi com essa compreensão sobre a natureza e a sua conservação que o governo brasileiro seguiu para a Conferência de Estocolmo, em 1972. Apesar da atuação de militantes conservacionistas na preparação do relatório sobre os recursos naturais, a delegação brasileira afirmava que a questão ambiental era um problema dos países desenvolvidos. Interessava ao Brasil o crescimento acelerado e, por isso, “proteger o ambiente era prejudicar o Brasil; que poluir era necessário para desenvolver o país” (Urban 178). A afirmação de Urban é corroborada por outros estudos.

O receio por parte dos países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, de que ações de proteção à natureza propostas pelos países industrializados viessem a restringir as possibilidades de desenvolvimento, obrigou os participantes a adotarem uma solução de compromisso, ligando a conservação da natureza ao desenvolvimento humano. (...) o pensamento progrediu das metas limitadas de proteção da natureza e conservação dos recursos naturais para a visão mais abrangente da má utilização da biosfera por parte dos humanos. (...) A Conferência de Estocolmo marcou a transição do ambientalismo “provinciano”, dos anos 1960, para as perspectivas mais racionais, políticas e globais, dos anos 1970. (Franco, Schittini e Braz 251)

As pressões internacionais fizeram surtir alguns efeitos no Brasil. O governo federal, mesmo que de uma forma bastante acanhada e para tentar salvar as aparências, buscou dar uma resposta às questões relativas ao meio ambiente, sem, entretanto, abrir mão do desenvolvimento acelerado. A Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) seria criada em 1973 (Brasil, Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973).

As atribuições da SEMA deveriam ser realizadas, sem, entretanto, obstruir os processos em vista do desenvolvimento econômico. Tais diretrizes estavam expressas na exposição de motivos da criação da Secretaria e no seu Decreto de criação.

A utilização racional dos recursos naturais do País, permitindo, de um lado o seu aproveitamento com o objetivo de promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, e preservando, de outro lado a sua integridade, diante das ações poluidoras e predatórias decorrentes de seu uso indiscriminado, constitui-se em responsabilidade prioritária do Governo.

Administrar corretamente o potencial de ar, água, solo, subsolo, flora e fauna significa assegurar, para a atual geração e para os nossos descendentes, padrões de qualidade de vida condizentes com os altos objetivos nacionais e possibilitar, entre outros aspectos, a ocupação efetiva e permanente do território brasileiro, a exploração planejada daqueles recursos de valor econômico, e o levantamento e estudo, em tempo hábil, do patrimônio vivo ou inerte da natureza do Brasil. (Brasil, E.M. nº 0119, de 17 de outubro de 1973)

A defesa do meio ambiente deveria ajudar a promover o bem-estar e o desenvolvimento econômico. A utilização racional dos recursos de valor econômico e sua exploração planejada não implicava políticas de conservação, mas de racionalização. O Decreto de criação deixava mais claro ainda, em seu Art. 1º, §1º: “A Atividade da SEMA se exercerá sem prejuízo das atribuições específicas legalmente afetadas a outros Ministérios” (Brasil, Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973).

A tabela 3 apresenta as áreas criadas entre 1967 (criação do IBDF) e 1980. A partir dos anos 1980 se intensificou o movimento ambiental no mundo e no Brasil, fazendo aumentar as pressões e denúncias sobre problemas ambientais.

Tabela 3 - Áreas protegidas criadas entre 1967-1980
Florestas Nacionais, Parques Nacionais, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Florestal e Ecológicas (em hectares)

NOME	TIPO	ANO	UF	Área (em hectares)
Açungui	Floresta Nacional	1968	PR	793
Caçador	Floresta Nacional	1968	SC	850
Canela	Floresta Nacional	1968	RS	550
Capão Bonito	Floresta Nacional	1968	SP	4.347
Chapecó	Floresta Nacional	1968	PR	1.686
Passa Quatro	Floresta Nacional	1968	MG	348
Passo Fundo	Floresta Nacional	1968	RS	1.328

São Francisco de Paula	Floresta Nacional	1968	RS	1.140
Três Barras	Floresta Nacional	1968	SC	4.477
Serra Dourada	Reserva Florestal	1968	GO	144.000
Serra da Bocaina	Parque Nacional	1971	RJ/ SP	110.000
Serra da Canastra	Parque Nacional	1972	MG	71.525
Tapajós	Floresta Nacional	1974	PA	600.000
Amazônia	Parque Nacional	1974	AM/ PA	994.000
Poço das Antas	Reserva Biológica	1974	RJ/ SP	5.000
Tapacurá (UFRP)	Estação Ecológica	1975	PE	776
IBGE (Rondador)	Reserva Ecológica	1975	DF	1.360
Aiuaba	Estação Ecológica	1978	CE	11.525
Egler (INPA)	Reserva Florestal	1978	AM	760
Pau Brasil (CEPLAC)	Estação Ecológica	1979	BA	1.140
Pacaás Novos	Parque Nacional	1979	RO	764.801
Pico da Neblina	Parque Nacional	1979	AM/ PA	2.200.000
Serra da Capivara	Parque Nacional	1979	PI	97.933
Atol das Rocas	Reserva Biológica	1979	RN	36.249
Jaru	Reserva Biológica	1979	RO	268.150

Rio Trombetas	Reserva Biológica	1979	PA	385.000
Cabo Orange	Parque Nacional	1980	AP	619.000
Jaú	Parque Nacional	1980	AM	2.272.000
Lago Piratuba	Reserva Biológica	1980	AP	357.000
Uma	Reserva Biológica	1980	BA	5.585
TOTAL				8.961.323

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados de Teresa Urban (94-102)

A criação dos parques aponta para a criação de áreas de proteção em todas as regiões brasileiras. Porém, apesar de serem criadas 30 reservas (as anteriores somavam 23), a área destinada à preservação era sensivelmente menor. O total da área protegida do território nacional, em 1980, representava 2,66% do território nacional.

Outro aspecto relevante é o fato de que 95% da área das reservas recém-criadas estava situada na Amazônia Legal. Em 1980, 4,1% da região era protegida pela legislação ambiental.

Apesar dessas ações na política de proteção, a “Operação Amazônia” trouxe indícios de que a retórica ambiental não iria impedir as ações para o desenvolvimento de outros ministérios. A década de 1970 representou para a região, como contrapartida, um grande avanço sobre a fronteira amazônica, que, prioritariamente, deveria ser ocupada.

A Operação Amazônia se constituiu em um conjunto de programas de desenvolvimento que seriam capitaneados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pelo Programa de Integração Nacional (PIN). O mote seria a produção de políticas que se destinassem a ocupar, desenvolver e, ainda, atender às prerrogativas do discurso da Segurança Nacional.

A criação da SUDAM (Brasil, Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966) dava o tom do que se esperava para a região amazônica, continuamente reafirmada como a “ilha amazônica”, com potenciais econômicos inexplorados (minerais e agropecuários) e constituindo-se como um “vazio demográfico”. Em 1967, o Decreto 60.296 aprovava o Plano Diretor para a Amazônia (Brasil, Decreto

nº 60.296, de 3 de março de 1967), especificando as medidas a serem tomadas. Dividia-se em setores prioritários: recursos naturais, recursos humanos, educação e saneamento, extrativismo, infraestrutura econômica, agropecuária e abastecimento e industrialização.

Ao analisar o Plano Diretor para a área de Recursos Humanos, fica evidente a compreensão da Amazônia que se desejava e como se articularia aos interesses nacionais. Afirmava-se que haveria o “treinamento do pessoal dedicado às atividades agrícolas, de modo a melhorar os métodos de trabalho e, por conseguinte, engajá-los no processo desenvolvimentista”. Em seguida, “levar às comunidades rurais e urbanas a tomada de consciência da problemática regional, a fim de que pudessem desejar o desenvolvimento e contribuir para o mesmo”. E, no longo prazo

Promover a criação da mentalidade industrial na Amazônia mediante orientação do sistema educacional para a moderna tecnologia, campanhas de produtividade e treinamento na indústria e amplo intercâmbio técnico e profissional com as regiões mais industrializadas. (Brasil, Decreto nº 60.296, de 3 de março de 1967)

No mesmo ano de 1967, seria formado o Grupo de Trabalho para a Integração da Amazônia (Brasil, Decreto nº 61.330, de 11 de setembro de 1967), que teria como líderes os representantes do Ministério do Interior, do Planejamento, do Conselho de Segurança Nacional, do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e da SUDAM. Deste trabalho resultou o Programa de Integração Nacional.

Tabela 4 - Instituições e Programas da “Operação Amazônia”

NOME DO PROGRAMA OU ÓRGÃO	ATO DE CRIAÇÃO	DESCRIÇÃO
Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)	Decreto-Lei nº 2917 (Brasil, Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967)	Finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento em face dos fatores locais

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	Decreto-Lei nº 1.110 (Brasil, Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970).	Responsável pelos Programas de Colonização e de Assentamento
Radarm para a Amazônia (RADAM)	Operado pelo MME de 1970 a 1985	Mapear a Amazônia Legal, através de aerofotogrametria com fins de possibilitar uma melhor intervenção do Estado
Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)	Decreto-Lei nº 1.179 (Brasil, Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971).	Promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria
Programa de Polos Agropecuários e Agromineiros da Amazônia	Decreto nº 74.607 (Brasil, Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974).	Promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais em áreas prioritárias da Amazônia
Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOAMAZÔNIA)	Decreto nº 75.320 (Brasil, Decreto nº 75.320, de 29 de janeiro de 1975)	Modernização agropecuária, voltado para a abertura da fronteira agrícola.
Programa Ni-po-Brasileiro de cooperação para o desenvolvimento agrícola da região do Cerrado (PRODECER)	Idealizado em 1974 e em funcionamento a partir de 1979	Possibilitar a colonização da região de Cerrado e produzir arroz e soja em larga escala, destinados à exportação

Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLO-NOROESTE)	Decreto nº 86.029 (Brasil, Decreto nº 86.029, de 27 de maio de 1981)	Atendimento à região do entorno da rodovia Cuiabá-Porto Velho, visava criar condições para a efetiva colonização da região, através da pavimentação da rodovia, como também pelo apoio aos projetos de colonização iniciados na década de 70
---	--	--

Fonte: Produzido pelo autor com base nos atos de criação

Os resultados de tamanho esforço não tardaram a aparecer. O primeiro impacto perceptível foi a intensa migração para a região. Ao final dos anos de 1970, a média de crescimento geométrico do Brasil era de 2,48% a.a., enquanto a região Norte crescia na ordem de 5,02% a.a. Nas décadas seguintes, a região continuou com o maior crescimento nacional e, conseqüentemente, a uma taxa superior à média nacional (Brasil.IBGE).

Os programas da “Operação Amazônia” também consumaram outros efeitos. A região Norte, ao final de 1985, duplicara a sua participação no PIB brasileiro, passando de 2,2%, em 1970, para 4,3%, em 1985. Além da fronteira agrícola, que avançava pela região Centro-Oeste, a Amazônia também se tornava fronteira mineral, com destaque para Estanho (AM/RO), Bauxita (PA), Manganês (PA) e Minério de Ferro (PA).

Outras conseqüências desse esforço, como corolário, começavam a chamar a atenção daqueles que se preocupavam com a capacidade de suporte do planeta: o dano ambiental.

O socioambientalismo, a luta pela redemocratização e a constituição de 1988

O final dos anos de 1960, conforme tratado anteriormente, representou um marco para as lutas ambientais no mundo e, conseqüentemente, no Brasil. Organizações de proteção à natureza, como a World Wildlife Fund (WWF), que havia sido criada em 1961, ganharam impulso e expandiram escritórios e ações por todo o mundo. O escritório no Brasil foi aberto em 1971 (WWF-Brasil). No mesmo ano de 1971, seria fundado o Greenpeace, numa ação contra testes

nucleares promovidos pelo governo norte-americano na região do Ártico. Sua missão, segundo anunciavam, é:

Investigamos as ameaças ao nosso meio ambiente, denunciemos e impedimos crimes ambientais, confrontamos governos e empresas e pressionamos pela mudança. Agimos pela proteção à natureza, pela transformação da sociedade, e inspiramos as pessoas a se envolverem neste movimento.

Mais e mais pessoas estão conosco para dizer NÃO ao desmatamento, à poluição, à injustiça, à ganância e se manifestando pelo SIM às energias limpas, às cidades mais humanas, aos alimentos mais saudáveis, à solidariedade. (Greenpeace)

No Brasil, o Greenpeace passou a atuar no ano de 1992, quando ocorreu a Conferência Rio-92 (ou Eco-92). A organização do movimento ambientalista em escala mundial produziu efeitos sobre o Brasil, levando segmentos da sociedade civil a se organizarem em defesa da Natureza e, tal e qual os movimentos internacionais, optavam pelos protestos, na tentativa de convencimento dos responsáveis pela tomada de decisão. Foi nesse contexto que, em 1971, foi criada a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (AGAPAN).

Apesar de, no momento de sua criação, ser parecida com a FBCN, formada por profissionais que trabalhavam na burocracia ambiental, trouxe como novidade a mobilização da sociedade em torno dos seus temas. Devido à conjuntura política repressiva da época, seus resultados tiveram apenas um alcance local.

No contexto dos governos ditatoriais do Brasil, as tentativas de mobilização e organização da sociedade civil eram duramente combatidas. Principalmente, em pleno período do Milagre Econômico Brasileiro, quando pode ser considerada como heroica qualquer tentativa de questioná-lo.

Ainda em 1973 surgia em São Paulo o Movimento Arte e Pensamento Ecológico (MAPE). O grupo, formado por artistas, jornalistas e escritores, buscava tratar da temática por meio de sensibilização da sociedade, utilizando-se de ações lúdicas. Com o primeiro choque do petróleo (1973), que impactou a economia mundial e, localmente, fez arrefecer o Milagre Econômico Brasileiro, os rumos do desenvolvimento e da luta ambiental sofreriam mudanças sensíveis. Entrava em cena a luta pela redemocratização no Brasil.

Em 1976 foi formada a Associação Paulista de Proteção Natural (APPN), liderada por profissionais liberais e empresários. A construção de um aeroporto perto de seus locais de moradia foi o mote para a formação do grupo. Entretanto, em razão da área estar próxima à Universidade de São Paulo, contou com a participação de professores contrários ao regime militar e, em consequência,

atraiu o MDB. A mobilização local ganhou contornos nacionais e se vincularia na luta pela redemocratização.

Outra face do movimento ambientalista também surgiria nesse contexto. A saber, a passagem de uma luta de características conservacionistas para outra, de caráter socioambiental.

O socioambientalismo apenas emergiu com o processo de Redemocratização, adotado por praticamente todas as associações formadas nos anos 1970. Nesse frame, a definição do problema ambiental passa das ciências naturais para as humanas, com ênfase na relação entre processos sociais e naturais. O humanismo da contracultura é incorporado, sob a forma de demanda por uma “ética ecológica”. A própria ideia de meio ambiente é redefinida como relação entre grupos sociais e recursos naturais. Essas dimensões sociais foram incorporadas de diferentes maneiras pelos ativistas brasileiros. A AGAPAN enfatizava questões rurais, como os agrotóxicos, enquanto o MAPE criticava a degradação causada pela expansão da sociedade de consumo e a APPN a associava ao “modelo brasileiro de desenvolvimento”. (Alonso, Costa e Maciel)

Nesse novo cenário político, portanto, tínhamos duas cenas da luta ambiental no Brasil: os conservacionistas (na FBCN e órgãos públicos) e os socioambientalistas (com suas organizações da sociedade civil). Não se tratava, primeiramente, de disputas pela direção do movimento ambientalista no Brasil, pois, apesar de compreensões diferentes sobre o tema, ainda havia muita resistência por parte dos governantes e daqueles que defendiam o desenvolvimento acima de tudo.

Para manter acesa a defesa do patrimônio natural brasileiro, era preciso que os dois segmentos se articulassem em redes e também se preparassem politicamente para atuar. Com a Lei de Anistia (Brasil, Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979) houve o retorno de exilados políticos, que trouxeram em suas bagagens as experiências e vivências europeias, inclusive para a luta ambiental. A articulação em redes ambientais se daria em torno de três eixos: a luta pela redemocratização, a Constituinte e a Conferência Rio-92. Para isso, era necessária a sensibilização da sociedade diante da questão do meio ambiente.

Ainda no final dos anos de 1970, os grupos se articularam e buscaram expandir as lutas ambientais para além dos problemas locais. Foi o caso da Campanha em Defesa da Amazônia (1978) e da Campanha Contra a Utilização de Energia Nuclear. Tais movimentos atraíram os holofotes para si e ganharam aliados, principalmente dos grupos que lutavam pela redemocratização: movimentos estudantis, culturais, populares, políticos etc. (Alonso, Costa e Maciel).

Outros grupos seriam criados no início dos anos de 1980, como o Grupo Seiva de Ecologia (1980), a OIKOS (1982) e o Coletivo Verde (1985). A grande articulação, porém, foi contra uma das obras ícones do gigantismo do período: a usina de Itaipu. Em 1982 teria apelo nacional o “Adeus Sete Quedas”.

As tentativas de construção de uma unidade política nacional em torno do ambientalismo levaram a AGAPAN e seu líder ao centro do debate.

O MAPE propôs uma federação ambientalista nacional, articulando as várias pequenas associações ambientalistas. Assim surgiu a Assembleia Permanente de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo (APEDEMA), em 1983, visando manter o ativismo no plano da sociedade civil. Já a APPN investiu em aprofundar a articulação da rede de associações ambientalistas com o MDB. Todavia, os conflitos internos em torno da partidarização da questão ambiental acabaram por cindir a associação em pequenos grupos. A AGAPAN, por sua vez, procurou projetar seu principal ativista, José Lutzenberg, à condição de liderança nacional. Essa estratégia acabou sendo a mais bem-sucedida. Isso porque a AGAPAN, no frame e nas estratégias de ação, era transversal ao movimento, abarcando em seu discurso todo o espectro temático do movimento, desde o conservacionismo da FBCN, até temas urbanos e contraculturais, e todas as estratégias de mobilização, desde os lobbies e acesso à burocracia do Estado dos conservacionistas até manifestações públicas e lúdicas, preferidas pelos demais grupos. Por essas razões, a AGAPAN adquiriu centralidade na rede do ativismo ambientalista da década de 1970 e Lutzenberg tornou-se o *broker* entre a tradição conservacionista e os novos grupos socioambientalistas. (Alonso, Costa e Maciel)

Antes mesmo da redemocratização, a primeira grande vitória ambientalista se deu em 1981, com a publicação da Lei que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, que doravante seria objeto específico de proteção (Brasil, Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981).

Com o fim do regime militar, em 1985, e a aproximação da pauta socioambiental com a luta pela redemocratização, ficariam em segundo plano as estratégias conservacionistas da FBCN, emergindo o socioambientalismo como a tendência predominante. A partir de 1985, as lutas deveriam ser garantidas na nova Constituição Federal e a estratégia precisaria ser definida.

O movimento ambientalista se dividia. As propostas apresentadas eram as seguintes: dar continuidade às movimentações populares de pressão, criação de um partido político próprio, lançamento de candidaturas avulsas ou encaminhar candidaturas nos partidos existentes. Com a definição de que seria um Congresso e não uma Assembleia Constituinte, os movimentos sociais só poderiam participar por meio de partidos políticos. O movimento se dividiu nas estratégias. O

movimento Coletivo Verde liderou a criação do Partido Verde (1986). Outros lançaram candidaturas por diversos partidos. Apenas um militante da OIKOS foi eleito, Fábio Feldmann, pelo PMDB.

A Constituinte abriu a possibilidade de que a sociedade civil encaminhasse propostas por meio de “Iniciativas Populares”. Eram duas as frentes de luta: a institucional e a de mobilização popular.

Essas duas vias de participação no processo político foram mobilizadas pelos ativistas ambientalistas. De um lado, as articulações de Fábio Feldmann no parlamento resultaram na formação da subcomissão de Saúde, Segurança Social e Meio Ambiente, sob jurisdição do Comitê de Ordem Social. De outro lado, estratégias informais de mobilização, como abaixo-assinados, se mostraram tão ou mais eficientes do que uma estrutura partidária própria, o Partido Verde, como caminho para introdução de temas ambientalistas no debate: os grupos ambientalistas conseguiram incluir 3 das 83 Iniciativas Populares aceitas na Constituinte. (Alonso, Costa e Maciel)

Ainda durante os debates da Constituinte, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Brundtland, tornava público o Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum) e formulava o conceito do Desenvolvimento Sustentável, que, doravante, seria utilizado tanto por ambientalistas como por desenvolvimentistas.

A constitucionalização do meio ambiente

Um dos efeitos mais significativos da Constituição Federal de 1988 foi a constitucionalização do Direito. Os princípios constitucionais transbordariam para a legislação infraconstitucional.

Um dos princípios que a Carta Constitucional de 1988 estabeleceu foi a defesa do meio ambiente, como uma das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 23, VI). Cabe ainda aos entes federados legislar sobre o Meio Ambiente (Art. 24, VI e VIII). A proteção ao meio ambiente é também uma das funções do Ministério Público (Art. 129, III).

No Título VII, sobre a ordem Econômica e Financeira, em seus princípios gerais, fica determinado que a ordem econômica deve observar, dentre outros, a defesa do meio ambiente e estabelecer tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental (Art. 170, VI). A política agrícola deverá atender aos requisitos da preservação do meio ambiente (Art. 186, II).

Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, colaborar na proteção ao meio ambiente do trabalho (Art. 200, VIII). No artigo 220, da Comunicação Social, proíbe propaganda de produtos que possam ser nocivos ao meio ambiente.

A despeito das diversas formas de defesa ao meio ambiente que estão presentes no texto constitucional, o capítulo VI (Do Meio Ambiente) do Título VII (Da Ordem Social) significou a mais importante vitória do movimento ambientalista e da atuação do Deputado Constituinte, Fábio Feldmann (PMDB-SP). O Art. 225 é aquele em que o meio ambiente é o elemento central, e não acessório.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil)

A incorporação da defesa do meio ambiente não se fez sem disputas na Constituinte. Houve tentativas por parte do grupo do “centrão” de impedir que a defesa do meio ambiente inviabilizasse os negócios para o desenvolvimento. Para garantir a integralidade do projeto construído pela Frente Verde, a pressão popular foi importante (Cirne).

A conquista da Frente Verde em incorporar o meio ambiente no texto constitucional fez com que a carta magna brasileira recebesse a alcunha de Constituição Verde, tornando-se um marco internacional na explícita defesa do meio ambiente.

Uadi Lammêgo Bulos, por exemplo, quando aborda o tema em seu *Curso de direito constitucional*, afirma que “o capítulo do meio ambiente da Constituição de 1988 é um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial”. José Afonso da Silva, por sua vez, defende que a nossa Constituição é “eminentemente ambientalista” ao tratar do tema de maneira ampla e moderna. Édis Milaré fala que a Constituição de 1988 pode ser denominada como “verde”, ante o destaque dado ao meio ambiente. A inovação do capítulo sobre o meio ambiente é considerada um “divisor de águas” da história constitucional nacional. (Cirne)

Por outro lado, a defesa do meio ambiente não impediu que o desenvolvimento nacional, sem quaisquer adjetivações, fosse determinado como um dos objetivos nacionais (Art. 3º, II) e reafirmado ao longo do texto constitucional.

O conflito entre desenvolvimento e sustentabilidade ambiental teria novos capítulos após a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. Um

desses seria a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 22 de fevereiro de 1989 (Brasil, Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989). O IBAMA resultou da fusão da SEMA (subordinada ao Ministério do Interior), da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), do IBDF (ambos subordinados ao Ministério da Agricultura) e da Superintendência da Borracha –SUDHEVEA –, subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio. O IBAMA seria uma autarquia federal subordinada ao Ministério do Interior.

O impulso na defesa do meio ambiente pode ser percebido nas políticas das áreas protegidas. Entre 1988 e 1992, quando foi realizada a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, na cidade do Rio de Janeiro, foram criadas 98 áreas protegidas (Urban 94-102). Em 1992 seria criado o Ministério do Meio Ambiente, que também passaria a abrigar o IBAMA.

A despeito das importantes ações do IBAMA, do MMA e da legislação em defesa do meio ambiente, como a lei sobre crimes ambientais (Brasil, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), as políticas para o desenvolvimento, sobretudo na região amazônica, produziam efeitos devastadores sobre a floresta e sobre as populações locais.

Considerações finais

Uma das obras de arte mais conhecidas dos brasileiros é do artista Victor Meirelles, de 1861. Trata-se da composição da primeira missa, que foi idealizada a partir da Carta de Pero Vaz de Caminha.

No quadro, podemos observar a beleza cênica de uma natureza quase virgem. Nas margens da tela vemos indígenas observando a cena. No centro da tela estão os colonizadores que, diante de um altar e em frente a uma cruz, acompanham a celebração da primeira missa pelo bispo português Henrique de Coimbra.

O quadro, para além das análises históricas e antropológicas possíveis, nos apresenta o conflito entre o meio ambiente e o desenvolvimento, que já dura mais de 500 anos. A cruz, para além do símbolo religioso, representa a primeira derrubada da floresta pelo colonizador em detrimento da cultura dos povos nativos.

O quadro de Victor Meirelles nos revela a sua triste atualidade, pois a lógica colonizadora do desenvolvimento, que entrava em conflito com outras maneiras de se relacionar com o meio ambiente, continua vigente.

Os conflitos entre o desenvolvimento e o meio ambiente estão longe de um final feliz. Em 5 de outubro de 1988, comemorava-se a redemocratização e

a Constituição Verde. Em dezembro do mesmo ano, lastimava-se o assassinato de Chico Mendes, que pode ser considerado o primeiro assassinato de um ambientalista no Brasil.

Triste realidade até hoje, pois o Brasil lidera o ranking mundial de assassinatos de ambientalistas.

REFERÊNCIAS

ABIOVE. *Moratória da Soja*. 2011. 15 abr. 2019. <Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais>.

Alonso, Angela, Valeriano Costa e Débora Maciel. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos*. CEBRAP nov. 2007: p. 151-167. 24 abr. 2019. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0101-33002007000300008>.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil* 1988. 20 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

—. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 10 de novembro de 1937. 18 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.

—. Decreto nº 23.793, de 23 janeiro de 1934. *Approva o código florestal que com este baixa* 1934. 16 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793impressao.htm>.

—. Decreto nº 60.296, de 3 de março de 1967. *Approva o Plano Diretor de Desenvolvimento da Amazônia, para o quinquênio 1967, 1971, e dá outras providências*. 1967. 20 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60296-3-marco-1967-401136-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 61.330, de 11 de setembro de 1967. *Institui Grupo de Trabalho para a Integração da Amazônia* 1967. 20 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61330-11-setembro-1967-402440-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. *Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências*. 1973. 19 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 73.069, de 1º de Novembro de 1973. *Aprova o Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal do Brasil (PRODEPEF), constitui a Comissão Nacional de Pesquisa Florestal, e dá outras providências.* 1973. 28 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73069-1-novembro-1973-421499-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. *Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)* 1974. 20 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74607-25-setembro-1974-423225-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 75.320, de 29 de janeiro de 1975. *Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO)* 1975. 20 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75320-29-janeiro-1975-423871-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto nº 86.029, de 27 de maio de 1981. *Dispõe sobre a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE)* 1981. 20 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86029-27-maio-1981-435354-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

—. Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. *Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCR), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências* 1970. 20 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm>.

—. Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. *Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PRO-TERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências* 1971. 20 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1179.htm>.

—. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. *Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências.* 1967. 17 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0289.htm>.

—. Decreto-Lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967. *Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências* 1967. 20 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0291.htm>.

— E.M. nº 0119, de 17 de outubro de 1973. *Exposição de Motivos para a criação da SEMA 1973*. 19 abr. 2019. <<file:///C:/Users/Ant%C3%B4nio/Downloads/69878-145638-1-PB.pdf>>.

— Lei de 15 de outubro de 1827. *Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império 1827*. 15 abr. 2019. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html>.

— LEI nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. *Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências 1953*. 17 abr. 2019. <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1806-6-janeiro-1953-367342-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

— Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. *Institui o novo Código Florestal 1965*. 16 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm>.

— Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966. *Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais 1966*. 28 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5106.htm>.

— Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências 1966*. 20 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm>.

— Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. *Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979 1974*. 28 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm>.

— Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. *Concede anistia e dá outras providências 1979*. 24 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>.

— Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências 1981*. 28 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

— Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. *Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências 1989*. 28 abr. 2019. <<http://www>>.

planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm>.

—. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências* 1998. 28 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>.

—. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências* 2000. 28 abr. 2019. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>.

Brasil. IBGE. “Taxa média geométrica de crescimento anual da população residente (1950-2000).” *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* s.d. 20 abr. 2019. <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/tabela01.shtm>.

Cesar, Cristopher Pereira. *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal: um estudo evolutivo e das competências da instituição*. Monografia (Monografia em Engenharia Florestal) - UFRRJ. Seropédica/RJ, 2010. 05 abr. 2019. <<http://www.if.ufrrj.br/inst/monografia/2009II/Cristopher.pdf>>.

Cirne, Mariana Barbosa. “História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente.” *Revista de Direito Ambiental* jul-set de 2016. 28 abr. 2019. <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.83.05.PDF>.

Fenzl, Norbert. “Estudo de parâmetros capazes de dimensionar a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento.” Ximenes, Tereza. *Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável: uma contribuição para a Amazônia* 21. Belém: UFPA/NAEA, 1997. 1-31.

Franco, José Luiz de Andrade, Gilberto de Menezes Schittini e Vivian da Silva Braz. “História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral.” *Historiæ* 2015: p. 233-270. 16 abr. 2019. <<https://periodicos.furg.br/hist/article/view/5594/3503>>.

Greenpeace. *www.greenpeace.org*. s/d. 24 abr. 2019. <<https://www.greenpeace.org/brasil/explore/>>.

PRODES. *www.obt.inpe.br*. 2018. 21 abr. 2019. <<http://www.obt.inpe.br/prodes/>>

dashboard/prodes-rates.html>.

Rodrigues, Arlete Moysés. “A utopia da sociedade sustentável.” *Ambiente e Sociedade* 2 (1998): 133-138.

Sachs, Wolfgang. *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

Schütz, Herbert Mendes de Araújo. “Aspectos relevantes sobre a reserva florestal legal no contexto jurídico brasileiro.” *Âmbito Jurídico* 2012, XV ed. 17 abr. 2019. <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12393>.

Urban, Teresa. *Saudades do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Fundação MacArthur, 1998.

WWF-Brasil. www.wwf.org.br. s/d. 24 abr. 2019. <https://www.wwf.org.br/wwf_brasil/wwf_mundo/>.