

POLÍTICAS AMBIENTAIS NA NOVA REPÚBLICA

Um Ministério de Meio Ambiente no Brasil

ENVIRONMENTAL POLITICS IN THE NEW REPUBLIC

A Ministry of Environment in Brazil

JÉSSICA GARCIA DA SILVEIRA¹

RESUMO

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 a política brasileira passou por um momento de instabilidade que refletiu na reorganização das políticas ambientais ao mesmo tempo em que foi ampliada a dimensão do debate sobre meio ambiente no Brasil e no mundo, envolvendo diversos setores como a gestão pública, parlamentares e a sociedade civil. Em 1981 foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente, que nos seus primeiros dez anos de existência passou por diversas mudanças de caráter político, institucional e organizacional. A construção do Ministério do Meio Ambiente em 1992 se deu em meio a estas negociações, em um cenário de grande atenção mundial sobre a Amazônia no qual os governantes brasileiros buscaram demonstrar que o país se empenhava em construir uma política comprometida com a proteção da floresta. Este texto tem como objetivo discutir a relação entre a construção do Ministério do Meio Ambiente e os múltiplos interesses em torno do esforço pela implementação de acordos internacionais de cooperação em torno das políticas ambientais, sobretudo voltadas para a Amazônia, por intermédio desta primeira versão do Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Políticas ambientais. Nova República. Política brasileira. Amazônia.

ABSTRACT

Between the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, Brazilian politics went through a period of instability, which was reflected in the reorganization of environmental policies at the same time as the scope of the debate on the environment in Brazil and around the world expanded, engaging several sectors such as public authorities, parliamentarians and civil society. In 1981, the Brazilian National Environmental Policy was created, and in its first ten years of existence, it underwent a number of political, institutional and organizational changes. The creation of the Ministry of the Environment in 1992 took place in

¹ Doutora em História Social na linha de pesquisa em História da Ciência e da Tecnologia pela Universidade de São Paulo com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP. e-mail da autora: jessicasilveira@alumni.usp.br

the midst of these negotiations, against a scenario of great global attention on the Amazon, in which Brazilian leaders sought to demonstrate that the country was committed to building a policy to protect the forest. The aim of this text is to discuss the relationship between the construction of the Brazilian Ministry of the Environment and the multiple interests involved in the effort to implement international cooperation agreements on environmental policies, especially those aimed at the Amazon, through this first Ministry of the Environment in Brazil.

Keywords: Environment. Environmental policies. New Republic. Brazilian politics. Amazonia

INTRODUÇÃO

As políticas ambientais no Brasil, partindo da inserção do conceito de meio ambiente na política brasileira, tem uma história relativamente recente. O primeiro órgão ligado ao governo federal para estabelecer normas e padrões para gestão de recursos hídricos e atividades consideradas “potencialmente poluidoras” foi a Secretaria Especial de Meio Ambiente, SEMA (Decreto Nº 73030/1973), em 1973. Posteriormente, em 1981 foi criada mediante lei (Nº 9638/1981) a Política Nacional do Meio Ambiente e com esta um Sistema Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA que deu origem a uma estrutura institucional composta por órgãos que integravam instâncias estaduais, federais e sociedade civil na composição das políticas ambientais. A construção do Ministério do Meio Ambiente, o órgão que mais se destaca atualmente nesta estrutura institucional, foi criado em 1992, após um longo caminho percorrido pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº6938/1981) durante a década de 1980.

Ao longo deste artigo discutirei aspectos sobre a estruturação das políticas ambientais brasileiras e seus principais desdobramentos para o modelo que conhecemos atualmente. Para isso direcionarei o foco da análise para a composição dos órgãos criados para representar o governo, do ponto de vista institucional, e a participação social que integrou as negociações sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em um primeiro momento. No segundo momento do texto discutirei os efeitos destas negociações na estruturação da legislação ambiental e no terceiro momento relacionarei as ações em torno das políticas

ambientais com as demandas que pautaram a política externa e que foram associadas às políticas voltadas para a proteção do meio ambiente já com o Ministério do Meio Ambiente em atividade. Para isso recorri a uma bibliografia que trata do tema e como fontes trouxe alguns documentos oficiais do governo federal, decretos e leis, trechos de entrevistas em periódicos e imprensa nacional. A decisão de organizar o texto em três momentos serve apenas como estratégia argumentativa, ressaltando que a análise dessas negociações pressupõe a indivisibilidade de ações no âmbito nacional e internacional em torno das políticas ambientais.

O referencial teórico e metodológico que viabilizou este trabalho é oriundo dos estudos de ciência e tecnologia, que auxiliam na compreensão do meio ambiente como um constructo sociotécnico explicado e categorizado cientificamente, elaborado a partir da relação estabelecida entre humanos, florestas, rios, relatórios, atmosfera, ecologistas militantes, um conjunto de leis etc. Os estudos de ciência e tecnologia contribuíram para o estabelecimento de um olhar mais amplo sobre a interação que resulta nas e das políticas ambientais. A elaboração das políticas ambientais é feita na articulação entre atores humanos e não humanos, o que inclui também os documentos que agem na composição institucional das políticas de meio ambiente. Conforme apontado por Bruno Latour (1991) estes híbridos que cada vez mais se proliferam no mundo moderno ampliam as “zonas de troca comum” (LATOURE, 2020: 115). As políticas ambientais, interpretadas a partir da interação entre leis, ecologistas, políticos, cientistas, florestas e rios podem ser interpretadas a partir de uma documentação legislativa, comunicados oficiais, imprensa e entrevistas, que contribuíram para compreender a composição da Política Nacional do Meio Ambiente.

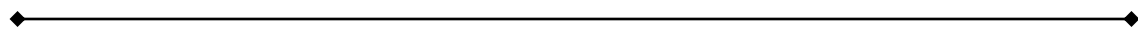
A Política Nacional do Meio Ambiente, PNMA, foi estabelecida por força de lei em um contexto de aumento dos efeitos da expansão industrial nas regiões Sudeste e Sul, pela expansão da fronteira agroindustrial nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e principalmente Norte. Durante a década de 1980 houve um aumento significativo das áreas urbanas que alterou o modo de vida de grande parte da população brasileira, como apontou Aziz Ab’Sáber em entrevista

concedida a Dario Borelli (2005). Esta foi a primeira fase da integração do território² brasileiro, que teria como pressuposto, como apontou Milton Santos (1993), dotar as cidades de obras de infraestrutura para fluidez do capital monopolista e promover a circulação de produtos, a partir da construção de meios de comunicação, além de uma rede de transportes, tudo sob o controle e gestão do governo federal, o maior detentor dos recursos públicos. Esse contexto foi denominado por Santos como meio científico-técnico-informacional, uma vez que conhecimento científico aliado com a técnica e mediado pela informação passaram a compor a nossa relação com o território.

A reorganização produtiva do território brasileiro durante a década de 1960 foi baseada em projetos de descentralização industrial, construção da Zona Franca de Manaus, expansão e modernização da agroindústria, reformas financeiras em um processo de fusões bancárias e mesmo a ampliação de vias rápidas de transporte e fluxos aéreos por meio da reformulação dos sistemas de engenharia. Tudo isso exerceu uma nova forma de colonização do território, ou seja, fixou-se uma nova lógica imposta pela adesão a um modelo econômico produzido pela ideologia do “global” voltada, portanto, para o mercado externo. Os efeitos da rápida industrialização somando-se às desigualdades sociais em decorrência da política de concentração de renda encampada pela ditadura militar, além de promover intensa degradação ambiental, ampliou a exposição dos riscos à saúde de grande parte da população.

A SEMA foi o primeiro órgão criado na esfera federal para tratar de assuntos ligados ao meio ambiente, criada para: “*assessorar órgãos e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais*” (BRASIL, 1973). A função da SEMA naquele contexto, uma autarquia alocada no Ministério do Interior, era estabelecer normas que definissem os limites de emissão de substâncias químicas na atmosfera ou nas águas em território brasileiro.

² Adoto aqui o conceito proposto por Milton Santos, no qual território é o produto histórico das mudanças materiais e sociais que ocorrem no espaço, e produz novas ações a partir deste, “trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que por isso mesmo, carece de constante revisão histórica” (SANTOS, 2002: 15). Sendo assim, o território se compõe na relação entre o espaço geográfico, o trabalho de intervenção dos humanos sobre o mundo natural e a política.



Apesar de parte dos movimentos ecologistas durante a década de 1970 associarem o papel da SEMA a um ambientalismo de Estado, sob a crítica de esta servir como um instrumento de gestão ambiental direcionado aos interesses de continuidade de atividades produtivas poluidoras, como apontado por Solange Silva-Sánchez (2010), houve um engajamento por parte da sociedade civil de modo a cobrar medidas do governo brasileiro. Foi pela atuação da SEMA que surgiu o primeiro projeto de lei para criar Reservas Ecológicas (Lei Nº 6902/1981) e o projeto de lei que teria como propósito estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente. Naquele contexto, uma rede de entidades ecologistas se articulava e ampliava o movimento no Brasil. Algumas das organizações ecologistas já estabeleciam relações diretas com o Estado brasileiro, outras se aproximaram do debate pautando a maior participação social nas instâncias decisórias. Conforme Franco e Drummond (2009) o movimento conservacionista no Brasil tem origem entre as décadas de 1920 e 1940 e foi composto por cientistas, engenheiros e técnicos de classe social emergente. Mas a institucionalização destes grupos se deu a partir da década de 1950. Uma das mais destacadas foi a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, criada em 1958 no Rio de Janeiro, sob a inspiração das associações pela proteção das aves em Londres. A partir da década de 1970 a articulação dos movimentos ecologistas, juntamente com as ações da SEMA demandaram do governo federal uma legislação ambiental específica, explicitada pela Lei Nº 6938 em 1981.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA, produto da lei Nº 6938 foi composto por órgãos superior, central e setoriais para executar a Política Nacional de Meio Ambiente. Além de prever a participação dos governos estaduais, a proposta da PNMA incluía também setores de movimentos ecologistas, representantes das confederações nacionais da indústria, do comércio, dos trabalhadores, entre outros atores que faziam parte da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, órgão superior e decisório da PNMA. Esta proposta atribuía um caráter participativo e democratizante ao conselho e à própria PNMA, conforme Henri Acselrad (2008).

Para compor a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6938/1981) o primeiro órgão convocado pelo poder executivo federal foi a SEMA, que deveria então estruturar e executar o SISNAMA. Como o projeto de lei previa a criação de um conselho representativo responsável por conduzir e deliberar sobre ações e leis acerca da temática ambiental: o CONAMA, foi designado como seu órgão superior. E estes dois órgãos buscariam na cooperação com órgãos estaduais e municipais de gestão ambiental a viabilidade para suas ações. A partir da década de 1980 foram gradualmente criadas as secretarias estaduais e municipais de meio ambiente e, ainda que a passos lentos, estas passaram a integrar o SISNAMA ao longo do tempo.

O CONAMA foi composto por um plenário, por meio do qual os conselheiros se reuniam; Câmaras Técnicas, ou CTs, no interior do conselho para reunir especialistas com a finalidade de desenvolver estudos e relatórios para fundamentar as resoluções do conselho; e os Grupos de Trabalho, em uma escala ainda mais especializada em casos específicos, quando da necessidade de aprofundamento em estudos específicos. Em 1985 o CONAMA já contava com 67 membros, com a inclusão de representantes de todos os Estados brasileiros. Os atores ligados aos Estados e à sociedade civil foram inseridos parcialmente no conselho, mediante indicação, mas foi crescendo o número de integrantes a partir de 1986³.

Ainda durante o governo de José Sarney houve algumas mudanças estruturais na PNMA. O governo Sarney foi marcado por dificuldades na política interna e externa: na política externa pela tentativa de mudar a imagem do Brasil, que vinha de uma onda de descrédito em função da dívida externa e de hostilidades com países vizinhos (Bolívia, Uruguai e Paraguai) no governo anterior; e ainda que vigente a Nova Constituição, para mudanças na política interna seria necessário uma série de reformas para lidar com a inflação, segundo Francisco Silva (2014). Esse cenário de dificuldades econômicas durante o governo Sarney atingiu a SEMA, que foi enfraquecida e esvaziada, com a demissão de funcionários de altos cargos e manifestações pelas más

³ Em minha dissertação de mestrado investiguei a participação social e a construção do CONAMA como uma instância que se pretendia democrática durante a transição da ditadura militar para a democracia (SILVEIRA, 2017).

condições de trabalho, o que levou à renúncia de seu diretor, Paulo Nogueira Neto:

As reformas previstas no MDUMA (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) representam uma asfixia da SEMA. Quando verifiquei que estavam sendo levadas a cabo essas medidas centralizadoras, não tive alternativa, a não ser renunciar. Relatei também a minha proposta ao presidente, para que ele nomeie uma Comissão de alto nível para estudar a reestruturação das instituições federais que lidam com o ambiente. [11 de julho de 1986] (NOGUEIRA NETO, 2010: 96).

Diante do enfraquecimento da SEMA, Nogueira Neto advogou pela junção da SEMA ao IBDF, SUDEPE e SUDHEVEA, na intenção de não desestruturar o órgão central, responsável por executar a PNMA. A junção destes órgãos trouxe uma nova instituição para compor o SISNAMA, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, que seria então, a partir de 1989, responsável pela fiscalização, promoção de estudos sobre áreas degradadas e autuar poluidores. Mas antes dessa mudança a PNMA sofreu outras alterações. A partir de 1989 o CONAMA foi rebaixado ao cargo de órgão consultivo, perdendo seu caráter deliberativo com a criação do Conselho Superior de Meio Ambiente, CSMA (Lei Nº 7804/ 89), que estaria condicionado à maior participação de representantes do governo federal. Apesar de contar com algumas cadeiras ocupadas pela sociedade civil, em menor escala comparado ao CONAMA, o CSMA excluía também os representantes estaduais. Com esta mudança, o CONAMA perdeu sua posição de instância decisória.

Em 1988 o Brasil se candidatava para receber a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio-92. Essa candidatura trouxe consigo a iniciativa de construção de uma imagem do Brasil como um país que se dispunha a oficializar medidas para a contenção do crescente desmatamento na Amazônia e assumir compromissos pela proteção ambiental. Um dos efeitos dessa postura do governo brasileiro foi a criação de um projeto denominado: *Programa Nacional de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal*, ou somente *Programa Nossa Natureza*. O referido Programa foi lançado por meio de Decreto Nº 96.944/1988, ainda no governo de José Sarney em 1988, e coordenado pela Secretaria de

Assessoramento de Defesa Nacional. Apesar na crise que se instalou na SEMA após a saída de Nogueira Neto, e seus desdobramentos, as políticas ambientais eram centrais para a busca do governo brasileiro em melhorar sua imagem externa, potencializar sua credibilidade e ampliar suas relações de cooperação internacional. A atuação da sociedade civil foi fundamental na projeção do meio ambiente como um assunto a ser pautado pela política externa. A seguir discutirei alguns aspectos sobre a participação social na elaboração e no debate sobre as políticas ambientais brasileiras.

1. MEIO AMBIENTE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: EFEITOS DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

O início da década de 1980 foi um período de grande mobilização da sociedade civil, representada não só por ecologistas, mas também por partidos políticos, sindicato de trabalhadores, movimentos ligados a causas indigenistas, acadêmicos que se aproximaram da causa ambiental, numa integração que tinha como pano de fundo a luta pela democracia. Conforme José Luiz Franco; José Augusto Drummond (2009); Pedro Jacobi (2003); Eduardo Viola (1987), houve nesse contexto a expansão e profissionalização dos movimentos ecologistas.

A maior parte dos movimentos ecologistas que possuíam maior engajamento político e que se destacaram a nível nacional e internacional, surgiu durante a década de 1970, como foi o caso de diferentes associações. Um exemplo é Associação Gaúcha de Proteção à Natureza – AGAPAN⁴ (1971), em Porto Alegre, composta majoritariamente por acadêmicos e profissionais nas áreas de ciências naturais e teve como um dos seus fundadores José Lutzenberger⁵. O Movimento Arte e Pensamento Ecológico – MAPE (1973), de

⁴ A AGAPAN foi fundada em 1971 por ecologistas, dentre os quais: Augusto Carneiro, Caio Lustosa, Alfredo Gui Ferreira, além de José Lutzenberger, que ficou amplamente conhecido no meio político e ambientalista ao longo das décadas de 1980 e 1990. A AGAPAN, conforme apontou Elenita Pereira (2016), teve sua inspiração na União Protetora da Natureza, UPN, a primeira entidade ecologista brasileira, fundada por Henrique Roessler, ainda na década de 1950 em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul.

⁵ José Lutzenberger (17/12/1926 – 14/05/2002), segundo Elenita Pereira (2016), foi o primeiro Secretário de Meio Ambiente da presidência da república, SEMAM/PR, em 1991, se formou em agronomia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 1950 e trabalhou na BASF ente 1956 e 1970. Em 1987, criou a Fundação Gaia, numa propriedade de 30 hectares,

São Paulo, foi outra entidade que se constituiu majoritariamente por artistas com inspiração em movimentos sociais europeus. A Associação Paulista de Proteção Natural – APPN (1976), criada também em São Paulo, reunia entre seus membros advogados, acadêmicos, empresários, profissionais liberais, que consistia em um movimento que se organizava contra os empreendimentos urbanos poluidores, como apontado por Angela Alonso, Valeriano Costa e Débora Maciel (2007).

No campo, um exemplo de forte engajamento foi o movimento dos seringueiros, que por meio dos chamados “empates” desde meados da década de 1980 denunciou os problemas ligados à produção de borracha para a necessidade de conservação da floresta. Não necessariamente os seringueiros são considerados parte do movimento ecologista, mas é inegável a aproximação deste movimento social com a causa ambiental. Como apontou Mauro Almeida (2004), desde 1985 o sindicato rural da região de Xapuri e Brasiléia, com apoio da igreja católica, já não conseguia barrar o avanço das queimadas e derrubada da floresta por meio dos “empates”. Com isso, pessoas que estavam à frente do movimento, como Francisco Alves Mendes Filho, mais conhecido como Chico Mendes, Francisco Ginu e Osmarino Amâncio, buscaram aliados para enfrentar tais ataques, conforme Mauro Almeida (2004), o que contribuiu para sua maior visibilidade e agregou apoiadores entre os movimentos ecologistas.

A forte exploração mineral, garimpeira e empresarial na região amazônica provocou uma série de conflitos fundiários durante a década de 1980 e impulsionou a circulação dos líderes do movimento dos seringueiros, como Chico Mendes acima citado, por outros países. Chico Mendes chegou a firmar um acordo de proteção da floresta amazônica com o governo após pressões junto ao IBDF. A luta do movimento dos seringueiros, segundo Almeida (2004), resultou na implementação das reservas extrativistas junto ao Incra em 1987, o fortalecimento dos sindicatos rurais, além da judicialização do Conselho Nacional de Seringueiros.

em Pantano Grande, onde desenvolveu trabalhos de agricultura ecológica e de educação ambiental. Ficou conhecido como um intelectual do movimento ecologista brasileiro e entre suas principais publicações estão: *Fim do futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro* (1976), *Pesadelo Atômico* (1980), *Do jardim ao poder* (1985) e *Gaia, o planeta vivo* (1990).

A repercussão nacional e internacional do brutal assassinato de Chico Mendes e de outros trabalhadores e lideranças de movimentos sociais na ocasião exerceu uma pressão ainda maior sobre o governo brasileiro, de modo que este acelerasse o estabelecimento de uma política voltada para a Amazônia. Conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE, até 1989 o desmatamento real da Amazônia brasileira contabilizava cerca de 10% da mata tropical úmida. Conforme André Lago (2006) o que motivou a candidatura do governo brasileiro para ser a Sede da Rio-92 foi a busca pela amenização da imagem do Brasil no exterior, que estava associada à incapacidade de conter os problemas que levavam à devastação ambiental.

Em paralelo à candidatura do Brasil para sediar a mais importante conferência sobre meio ambiente, o governo brasileiro preparava um programa que não só estabelecesse um instrumento para gestão florestal da Amazônia, mas que se expandisse em todo o território amazônico. O *Programa Nossa Natureza* foi elaborado para atender a esta finalidade. Em sua composição o programa contou com os ministros: João Alves Filho, ministro de Estado do Interior; Iris Rezende Machado, ministra de Estado da Agricultura; Ralph Biase, ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; Rubens Bayma Denys, ministro de Estado secretário geral da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional; Ronaldo Costa Couto, ministro de Estado chefe do gabinete civil da Presidência da República; e João Batista de Abreu, ministro-chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, como informado pelo Memorando enviado ao CONAMA, intitulado *Considerações sobre o Programa Nossa Natureza* (1988b).

O Programa Nossa Natureza foi planejado para promover estudos para o reordenamento territorial na Amazônia, com o objetivo de estabelecer novos parâmetros para mecanismos legais de proteção da floresta e não a partir de parâmetros já estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente ou pelo Ministério da Agricultura. No entanto, segundo Gerd Kohlhepp (1992), o ordenamento territorial da Amazônia proposto pelo Programa se baseou em estudos realizados pelo IBGE e pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de

Fronteira da Amazônia Ocidental, PROFAO⁶, assumindo critérios de análise territorial diferentes dos estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais. Um dos objetivos do Programa foi, inclusive, o de propor uma nova estrutura de políticas ambientais. Os objetivos do *Programa Nossa Natureza* foram assim definidos:

I. Conter ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; II. **Estruturar o sistema de proteção ambiental**; III. Desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente; IV. Disciplinar a ocupação e exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial; V. Regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e VI. Proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo. (BRASIL, Decreto N° 96994, 1988) (grifo nosso).

A Comissão interministerial composta para elaborar o relatório do *Programa Nossa Natureza*, que envolvia os ministérios do Interior, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, SADEN e SEPLAN, deveria: “*Analisar a estrutura de proteção ambiental e propor alterações que propiciem a sua eficácia*” (BRASIL, 1988: 19941). No relatório conclusivo das comissões do Programa, foi verificado que: “*A legislação ambiental, embora não contenha contradições entre instrumentos legais, apresenta ambiguidades do ponto de vista formal, bem como lacunas e superposições de funções e conflitos entre os órgãos responsáveis*” (BRASIL, 1989: 45). A proposição indicada no documento seria a de que o SISNAMA deveria ser “fortalecido” e “complementado”, mas analisando o documento foi possível observar que as ações pretendidas para tal complementação causariam uma superposição de funções com a inclusão de outra instância decisória que não o CONAMA, como aponta o seguinte documento:

⁶ O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental foi criado em 1988, como apontado por Bruce Albert (1991), em função do Programa Nossa Natureza, composto por grupos de trabalho interministeriais com o objetivo de propor ações de proteção à Amazônia diante dos projetos do governo em continuar com suas obras de infraestrutura na região. Os seis GTIs criados no âmbito do Profao foram: 1. Proteção da Cobertura Florística; 2. Substâncias Químicas e Processos Inadequados de Mineração; 3. Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental; 4. Educação Ambiental; 5. Pesquisa; 6. Proteção do Meio Ambiente, das Comunidades Indígenas e das Populações Envolvidas no Processo Extrativista.

É necessário criar-se instância superior de decisão, no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente, encarregada de formular as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, preferencialmente a nível do Presidente da República. É necessário **centralizar** as ações de monitoramento, de natureza estratégica, de modo a agilizar e **homogeneizar** as informações sobre o meio ambiente. (BRASIL, Decreto Nº 96994, 1988) (grifo nosso).

O modo como o *Programa Nossa Natureza* foi lançado, bem como os atores que o elaboraram, trouxe à tona a forte influência dos militares como o pouco diálogo, em um primeiro momento, com outros setores para implementação de uma política de ordenamento territorial na Amazônia brasileira. Mesmo após 1988, quando o meio ambiente se tornou um capítulo da nova Constituição Federal, as mudanças na Política Nacional do Meio Ambiente não acompanhavam o ritmo de democratização que a Assembleia Nacional Constituinte promovia. Os desdobramentos do Programa Nossa Natureza foram definidores no modo como foram incorporadas mudanças na PNMA, tanto que as ações do governo federal caminhavam no sentido da centralização das instâncias decisórias, o que culminou com o esvaziamento da participação social destes órgãos, como foi o caso do CONAMA.

Na medida em que a PNMA foi sendo ampliada, ao invés do fortalecimento das instituições que a integravam e aprofundamento da participação da sociedade civil, não foi o que ocorreu. Mesmo com um maior número de membros, de acordo com Acselrad (2008) para que o CONAMA pudesse influenciar de forma mais efetiva naquele contexto seria necessário organicidade, conforme apontou o autor: *meios de interlocução da área ambiental do governo junto às demais esferas de decisão* (ACSELRAD, 2008: 24).

Mas esta centralização não pode ser analisada como um efeito puro e direto da política interna brasileira, este modelo de política está relacionado também com o modo como a democracia brasileira foi se definindo na relação política com outros países. De acordo com Avritzer (2003) o modelo hegemônico de democracia a partir dos anos de 1960 foi a democracia liberal, que ao longo do tempo foi legitimada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, tornando-se condição para os empréstimos e auxílios financeiros

pelo mundo. Na medida em que estes organismos internacionais passaram a se integrar cada vez mais nas relações econômicas entre os países, os governos passaram a negociar diretamente com os interesses desses organismos.

o *Programa Nossa Natureza*, além de propor uma nova organização territorial da Amazônica, trazia uma proposta de reestruturação da PNMA. Em 1990, como desdobramento desta reestruturação foi aprovada a Lei Nº 8028/90, que criou a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, SEMAM. Tal secretaria assumiu a função normativa e de planejamento, inclusive orçamentário, da PNMA, que cabia, na ocasião, ao IBAMA. Por meio da criação de mais um órgão ligado diretamente à presidência da república, percebe-se que tais mudanças levavam a uma maior concentração das instâncias responsáveis pelas políticas ambientais sob o controle da presidência da república, ou seja, esse movimento se configurava como um passo a mais na centralização das instâncias decisórias e executivas de meio ambiente. O percurso de construção das políticas ambientais até a criação da SEMAM (1991) foi marcado pela constante disputa por legitimidade durante a década de 1980 entre o governo federal e o CONAMA, principalmente. Sendo o CONAMA um órgão que ampliava sua ação na medida em que se expandia até 1987 e que ampliou a participação social ao longo do tempo, foi o órgão que primeiro foi perdendo poder com a criação do Conselho Superior de Meio Ambiente, CSMA.

No entanto, ainda que seja possível compreender que nas disputas pela centralização das políticas ambientais houve uma forte agência por parte do governo federal, por outro lado, a agência da sociedade civil também mobilizou mudanças, inclusive no próprio *Programa Nossa Natureza*, que inseriu outros setores a serem incorporados após seu lançamento⁷. Entendendo a institucionalização das políticas ambientais como parte de práticas epistêmicas,

⁷ À época em que foi implementado o *Programa Nossa Natureza* mobilizou a estrutura institucional responsável pela legislação ambiental. Para Feldmann a intervenção da Câmara dos Deputados em favor da modificação do *Programa Nossa Natureza* representou um ganho para as políticas ambientais: “Eu acho que talvez na elaboração dos projetos [do Programa Nossa Natureza] a sociedade não tenha participado, mas na Câmara dos Deputados ela participou e os resultados, na minha opinião, estão aí, tanto que passados mais de trinta anos das legislações editadas a partir do Nossa Natureza estão aí.” (trecho de entrevista de Fabio Feldmann concedida em 2020 para a tese de Jessica Silveira, 2024).

ou seja, de um conhecimento que é aceito não porque seja universal, mas porque se acomodam aos interesses cristalizados em instituições sociais e políticas, de acordo com Jasanoff (2004), observo na construção da legislação da PNMA uma relação entre a posição econômica ocupada pelo Brasil no cenário mundial e elementos da formação brasileira. Ou seja, as políticas ambientais brasileiras não poderiam ser determinadas nem por aspectos puramente científicos, advindos daqueles que analisam a contaminação dos rios e a devastação florestal, nem por interesses externos, inteiramente econômicos ou políticos, nem mesmo apenas provenientes da cultura política brasileira, mas que se combinam entre si.

A instabilidade que conferiu a legislação sobre o meio ambiente demonstra que aspectos técnicos presentes em sua construção e definições científicas são também produzidas por pressões e poderes políticos. No caso deste primeiro momento de institucionalização das políticas ambientais do final da década de 1980, período no qual o Brasil vivenciava uma transição da estrutura institucional estabelecida durante o regime militar para a democratização na política brasileira, é possível analisar que estes resquícios ainda permaneceram no governo Sarney.

A presença dos militares na elaboração das políticas ambientais durante a década de 1980 e mesmo no início da década de 1990, o protagonismo da Amazônia nos debates internacionais sobre meio ambiente, a participação de movimentos sociais e ecologistas pela consolidação da democracia e das medidas a esta associadas formaram o campo de disputas pela definição desse meio ambiente que integrava a agenda nacional de meio ambiente. Todos estes atores coproduziram⁸ a Política Nacional do Meio Ambiente, uns de modo mais explícito. Embora não haja simetria de poderes não é possível dizer que as políticas ambientais durante a década de 1980 foram construídas apenas mediante ações do governo federal, embora este tenha agido por meio de instrumentos em favor da centralização das instâncias decisórias. No entanto, a participação de setores da sociedade civil representou, diversas vezes, um ponto de tensão. A visibilidade e relevância que a Amazônia brasileira foi adquirindo

⁸ Fundamento-me aqui no idioma da coprodução, empregado por Sheila Jasanoff (2004a).

ao longo da década de 1980 para o mundo também representou um elemento importante para tornar o meio ambiente um assunto de política externa, o que contribuiu para as mudanças institucionais na PNMA e sobretudo no protagonismo assumido pela Amazônia na estruturação do primeiro Ministério do Meio Ambiente no Brasil.

2. O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E AS TURBULÊNCIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DOS ANOS 1990

Durante a década de 1990 houve mudanças na política nacional que influenciaram a Política Nacional do Meio Ambiente. Como mencionado anteriormente, as principais mudanças foram a construção do IBAMA e a criação da SEMAM. Mas logo após essas mudanças foi criado, pela primeira vez, um Ministério do Meio Ambiente no Brasil em 1992, logo após a maior Conferência mundial sobre Meio Ambiente na ocasião, a Rio-92.

Em 19 de novembro de 1992, Itamar Franco, no exercício do cargo de presidente da república sancionou a Lei Nº 8490/1992 que dispunha sobre a organização da sua presidência e dos ministérios, criando então o Ministério do Meio Ambiente. A primeira versão do Ministério do Meio Ambiente esteve prevista na Medida Provisória Nº 309, de 16 de outubro de 1992 (convertida na Lei nº 8490, de 19 de novembro), quando o então presidente Itamar Franco propôs a reorganização dos órgãos da presidência da república e dos ministérios. Na apreciação da criação deste Ministério na Câmara dos Deputados, no dia seguinte ao lançamento da MP, os parlamentares que teceram comentários a esta medida fizeram questão de ressaltar que esta teria sido bem recebida pela Casa. Na ocasião, o deputado Nan Souza (PST- MA), então membro da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, fez o seguinte pronunciamento:

Sr. Presidente, Srs. Deputados, na condição de membro da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, defendemos aqui prioritariamente a criação do Ministério do Meio Ambiente. Dias, depois, esse nosso desejo, que era da Comissão e de todos os ambientalistas brasileiros, foi atendido, o Ministério foi criado. Não conhecemos a sua estrutura de funcionamento, mas imaginamos que, para cuidar da questão

ambiental no Brasil, o Ministério deve ter a importância que o assunto requer. É bom lembrar que o Ministério do Meio Ambiente já nasceu algumas vezes, morreu, tornou a nascer, mudou de nome. Ao longo desse período, angustiamos-nos por não vermos a questão ambiental ser tratada com a prioridade e o cuidado necessários. (DIÁRIOS DO CONGRESSO NACIONAL, 17 de outubro de 1992: 22765).

A consideração do parlamentar, que integrara a *Frente Verde* na Câmara dos Deputados, merece destaque pela maneira como ficou compreendida a existência institucional do meio ambiente, marcado pela inconstância e instabilidade: *nasceu algumas vezes, morreu, tornou a nascer*. A itinerância do meio ambiente, que ora esteve alocado no Ministério do Desenvolvimento Urbano, ora esteve ligado ao Ministério do Interior revela esta instabilidade, que pela primeira vez seria definitivamente fixado em um Ministério específico de meio ambiente. O deputado seguiu então dizendo:

De 1989 para cá já passaram pela Secretaria do Meio Ambiente seis Secretários. Uma média de um a cada seis meses. Pelo Ibama também passaram vários presidentes no mesmo período. Com essas mudanças, é impossível que qualquer política setorial possa ensejar definições capazes de assegurar, efetivamente, os resultados desejados. [...] É a primeira vez que ministério dessa ordem é criado com uma finalidade específica. Na verdade, nas vezes anteriores em que foi institucionalizado ficou a reboque de outras políticas setoriais (DIÁRIOS DO CONGRESSO NACIONAL, 17 de outubro de 1992: 22765).

Neste trecho o deputado sugere que a política ambiental, entendida como setorial, a partir de então passaria a ocupar um espaço na administração pública sem que estivesse subordinada a outras políticas. Pela fala do deputado a instabilidade na gestão do IBAMA e mesmo da SEMAM, entre 1990 e 1992, se tornou a marca das políticas ambientais. Na argumentação do parlamentar a institucionalização do meio ambiente esteve atravessada por outras políticas setoriais e com uma política estabelecida com a finalidade específica de proteção do meio ambiente, a estrutura de um ministério traria ao tema uma nova definição.

Depois de criada a SEMAM por meio da lei Nº 8028/1990, empossado José Lutzenberger como secretário, este não permaneceu no cargo nem por dois

anos, sendo sucedido pelo físico José Goldemberg, igualmente uma figura de grande prestígio no meio acadêmico-científico, que também ficou pouco tempo no cargo e foi sucedido em 1992 pelo diplomata Flavio Miragaia Perri. No entanto, embora a Secretaria estivesse ligada diretamente à presidência da república, o secretário de meio ambiente não tinha representação no Conselho Superior de Meio Ambiente, nem posteriormente no Conselho de Governo, criados para assessorar a presidência da república.

Na sessão do dia 20 de outubro de 1992 no Congresso Nacional o deputado João Fagundes (PMDB – RR) endossou a fala do deputado Nan Souza, destacando, entre as medidas tomadas a fim de reformar o quadro de ministérios, a criação do Ministério do Meio Ambiente:

Dentre as reformas previstas na medida provisória baixada pelo Presidente Itamar Franco destaco aquela que cria o Ministério do Meio Ambiente, para o qual se pretende nomear o Senador Coutinho Jorge, que representa o Estado do Pará. A escolha de S. Ex. demonstra o propósito presidencial de prestigiar a Região Norte do Brasil, nomeando para o Ministério do Meio Ambiente um político que é profundo conhecedor da Região Amazônica, onde a questão ambiental tem despertado a atenção do mundo inteiro. Ex-prefeito de Belém, ex-Secretário de Planejamento do Pará, Coutinho Jorge contou, para sua nomeação, não somente com o apoio dos Governadores da região, como também com o aplauso de todos aqueles que, como eu, desejam ver os problemas da Amazônia tratados com mais seriedade. (CONGRESSO NACIONAL, 20 de outubro de 1992: 22823).

Em sua fala o deputado chamou atenção para a origem do ministro escolhido para o meio ambiente, representante da Amazônia, considerando ser a região que mais desperta interesse mundial em relação à temática. A argumentação do deputado reforça a ideia de centralidade da Amazônia em relação às políticas ambientais, num elogio à escolha presidencial para representar a pasta meio ambiente diante dos interesses da política externa.

Fernando Coutinho Jorge, primeiro ministro de meio ambiente, nasceu em 1939, em Belém – PA, formou-se em economia na Universidade Federal do Pará, onde se tornou professor e fundou o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPa), além de ter sido diretor do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP) em 1975. Como servidor público também atuou na Secretaria de Planejamento do Pará de 1975 a 1982, foi secretário de

Estado da Educação (SEDUC) em 1985, secretário executivo do Conselho Superior de Desenvolvimento do Estado do Pará de 1976 a 1982, período em que foi também membro da Comissão Interministerial do Programa de Desenvolvimento Regional para a implantar o projeto Albrás – Alunorte. No período de 1975 a 1983 foi deputado federal pelo PMDB-PA, entre 1981 e 1993 foi senador, inclusive presidindo a comissão preparatória temporária da Rio-92 do Senado Federal. Fernando Coutinho Jorge renunciou ao seu mandato de deputado federal em 1º de janeiro de 1986 para assumir a prefeitura de Belém e logo em 1992 foi convocado por Itamar Franco a ocupar o cargo de Ministro do Meio Ambiente.

Apesar de ser um representante da região Amazônica, Coutinho Jorge tinha formação em economia e não possuía um vínculo direto com o tema, a não ser em sua atuação como presidente da comissão preparatória da Rio-92, no Senado Federal. Diferentemente do primeiro secretário executivo de meio ambiente (SEMA), Paulo Nogueira Neto (1973-1986) ou do secretário de meio ambiente da presidência da república (SEMAM), José Lutzenberger (1990), que atuaram no movimento ecologista, Coutinho Jorge não possuía histórico junto a organizações não-governamentais, mas atuava dentro de instâncias governamentais. Esta característica foi destacada também em plenário pelo deputado João Fagundes, que complementou sua fala dizendo que “*a Amazônia não pode ficar à mercê dos ecologistas que só conhecem o verde dos tapetes do Congresso Nacional*” (CONGRESSO NACIONAL, 20 de outubro de 1992: 22823). A fala do parlamentar pode ser entendida como um confronto com a *Frente Verde*, porta-voz do meio ambiente no Congresso Nacional e que possuía uma interlocução com o CONAMA por meio do deputado Fábio Feldmann, líder da *Frente Verde*.

A preocupação com a Amazônia continuou à frente dos interesses do governo brasileiro e se sobressaiu a outras demandas para o estabelecimento das políticas ambientais, desde o *Programa Nossa Natureza*. Em uma das primeiras entrevistas de Coutinho Jorge ao *Jornal do Comercio*, em 06 de agosto de 1993, Coutinho Jorge argumentou sobre sua estratégia de ação:

[...] o IBAMA continua sendo o executor da política e o ministério

o coordenador. Estou convencido de que ou criamos uma consciência ambiental em todos os setores da sociedade ou o meio ambiente continuará sendo uma utopia. [...] Na Amazônia estamos fazendo um projeto integrado com vários setores para avaliar o problema florestal, as queimadas e a questão da poluição do rio Tapajós por mercúrio. Neste último caso, por exemplo, temos que envolver o Banco Central por causa da exploração do ouro, a Embrapa, a Polícia Federal, o Ministério da Justiça. Então, pela complexidade do nosso ministério ajo diferente dos outros. Então nossa visão não é setorial. É global, holística. Tenho que negociar com todos. (COUTINHO JORGE, 1993, p. 18.)

A fala de Coutinho Jorge ressalta que o Ministério do Meio Ambiente, em sua concepção, internamente seria um órgão que agiria na articulação com outros órgãos como um campo de negociações. Mas em uma perspectiva internacional, o Ministério do Meio Ambiente assumiria a função de mediador na relação entre o governo brasileiro com outros países, sendo então primordial para consolidar as relações internacionais acerca da agenda ambiental global e na gestão de recursos estrangeiros. Por isso, outra preocupação que foi destacada desde o anúncio de criação do Ministério do Meio Ambiente foi o risco de perda dos recursos externos que seriam enviados ao Brasil para financiar projetos de proteção ambiental após a Rio-92.

3. A AMAZÔNIA BRASILEIRA E A POLÍTICA EXTERNA: O LUGAR DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE NAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Diante da situação econômica do Brasil que ainda passava por uma crise a criação de um Ministério do Meio Ambiente para coordenar estes projetos pode ser entendida como uma medida estratégica do governo federal. A Amazônia aparece em destaque na fala de Coutinho Jorge, sinalizando que a política ambiental na Amazônia se constituía a partir de uma rede que começava com a floresta, passando pela poluição dos rios em decorrência do garimpo. Nesse sentido, a construção de uma política florestal para a Amazônia ligava o Ministério do Meio Ambiente, o Banco Central, a Embrapa, a Polícia Federal, o Ministério da Justiça, o rio Tapajós, o mercúrio e a floresta amazônica.

Na 34ª reunião ordinária do CONAMA, no dia 31 de março de 1993, o

secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, na condição de secretário executivo também do CONAMA, Hugo de Almeida, ressaltou que entre os principais interesses do Ministério do Meio Ambiente estaria um projeto de proteção florestal que seria financiado pelo Grupo dos 7 países mais ricos do mundo. Este projeto foi denominado *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais* – ou PPG7. Ao informar sobre o andamento do Programa, desde a apresentação da proposta ao Banco Mundial, de relatório de trabalho da missão técnica enviada ao Brasil e da Declaração dos Governadores da Amazônia, ressaltou que caberia ao Ministério do Meio Ambiente implementar o programa orçado em cerca de 250 milhões de dólares em 3 anos. O secretário detalhou a estrutura que foi composta para viabilizar a execução do PPG7, considerando a participação das ONGs na elaboração dos projetos. Os projetos, conforme Gerd Kohlhepp (2018), previam a participação de pequenos produtores, seringueiros, grupos indígenas, ativistas ecológicos, que encaminhariam propostas de soluções alternativas para problemas ambientais para que desenvolvessem atividades de agrossilvicultura, reabilitação de áreas degradadas ou plantas medicinais.

Originado na Convenção de Houston (1990), por meio de uma proposta alemã, o *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras*, financiado pelas sete maiores economias do mundo, foi ratificado apenas em 1992, na ocasião da Rio-92. Tratava-se de um grande acordo de cooperação internacional em torno da Amazônia. Conforme analisou Bertha Becker (2001) os objetivos iniciais do Programa eram conter o desmatamento e preservar a biodiversidade, mas ao longo das negociações foi alterando sua orientação preservacionista para assumir a meta do desenvolvimento sustentável.

Apesar de ratificado em 1992, o PPG-7 só entrou em execução em 1994 na Amazônia e 1999 na Mata Atlântica, pois durante esse período o governo brasileiro deveria preparar as condições para o desenvolvimento do Programa. Para a sua realização, entre as medidas a serem atendidas estavam elencadas: o fortalecimento das instituições estaduais, incluindo a participação da sociedade civil; auxílio às pesquisas orientadas para o uso sustentável das florestas tropicais, bem como o apoio a projetos e iniciativas de ONGs regionais, o que

contribuiria para melhoras na gestão das áreas de proteção ambiental, como ressaltou Gerd Kohlhepp (2018).

Segundo o secretário do Ministério do Meio Ambiente, outro programa de destaque seria o Programa de Biodiversidade, que devido às imposições do Banco Mundial para que uma ONG (que não foi citada) gerisse os recursos e não o governo brasileiro, houve dificuldades para sua implementação. Após as negociações o Ministério do Meio Ambiente assumiu a gerência e função executiva, criando para isso uma secretaria que envolvesse participação paritária do governo e sociedade civil, mas coordenada pelo ministro do meio ambiente. Para o referido programa o Global Environment Facility, GEF, destinaria cerca de 30 milhões de dólares em doações e o governo brasileiro deveria entrar com a contrapartida de 20 milhões de dólares.

A criação de um Ministério do Meio Ambiente sinalizava ao mundo a resposta requerida internacionalmente para conceder apoio financeiro para a proteção do meio ambiente, uma vez que havia o risco de perder o financiamento externo prometido pelos países do Norte Global. Ainda no momento de negociação do PPG-7, o cancelamento da primeira reunião convocada para discutir a implementação do Programa, a ser realizada em Paris, entre 17 e 19 de setembro de 1991, pelo Grupo dos 7 (Alemanha, Reino Unido, Canadá, França, Estados Unidos, Japão e Itália) foi entendido pelo governo brasileiro como sinal de hesitação daqueles países à continuidade do Programa.

Segundo informações trocadas entre o Itamaraty e a presidência da república, no lugar desta primeira reunião foi realizado, nos mesmos dias, um encontro em Washington para discutir o projeto com representantes brasileiros, representantes do Banco Mundial e representantes da Comunidade Europeia. Na ocasião foi relatado pela delegação brasileira que: *“Durante as conversações, confirmou-se a impressão de que os Governos dos G-7 estão neste momento relutantes em desembolsar os recursos necessários a implementação da primeira fase da etapa preliminar do Programa Piloto”* (BRASIL, 1991: 1). Os países do G7 solicitavam maiores informações sobre os projetos a serem desenvolvidos nas regiões impactadas, sendo assim a delegação brasileira concordou em realizar, dentro de um prazo máximo de seis

semanas: “o levantamento das atividades existentes ou planejadas de agências bilaterais ou multilaterais relevantes para os objetivos do Programa Piloto” (BRASIL, 1991: 1). Os financiadores também enviariam missões técnicas ao Brasil do Banco e das Comunidades para examinar pormenores da fase preliminar do Programa e preparar o Banco para a criação do Fundo fiduciário específico no âmbito da Global Environmental Facility do Banco Mundial.

A intenção de estabelecer uma legislação voltada para as florestas, principalmente a floresta amazônica, já estava entre as prioridades do governo brasileiro. O interesse internacional em fazer acordos de cooperação com o governo brasileiro, aparece na documentação oficial da presidência da república com frequência, no início da década de 1990. Durante a gestão Collor foi que o meio ambiente assumiu posição como tema de política externa. Em 26 de junho de 1991, Collor enviou a primeira proposta sobre o Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais do Brasil, elaborada pelo governo brasileiro, Comissão da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Banco Mundial, endereçada ao chanceler alemão Helmut Kohn, que só foi implementado em 1992. Não por acaso, a criação do Ministério do Meio Ambiente ocorre também em 1992, já na gestão de Itamar Franco, quando o Ministério ganhou corpo e assumiu uma pauta mais ligada à Amazônia.

Logo em 1993, em seu primeiro ano de atuação, o governo brasileiro vivenciava um pico de alta instabilidade política marcada por eventos trágicos⁹ logo após o *impeachment* de Collor, sobretudo em relação à Amazônia. Ao assumir a presidência, Itamar Franco criou, por isso, um Ministério Extraordinário para a Amazônia, o que não será detalhado neste trabalho. Diante da situação política no momento alguns ministros, representantes de partidos políticos que lançariam candidatura de oposição ao governo, se afastaram ou foram afastados

⁹ No dia em que Itamar Franco tomou posse como presidente da república, 2 de outubro de 1992, ocorreu o massacre da penitenciária de Carandiru, em São Paulo, com cento e onze pessoas assassinadas. Logo em 23 de julho houve o massacre das crianças da Candelária, no Rio de Janeiro, no qual foram assassinados oito jovens que dormiam na frente da Igreja da Candelária, no mesmo período em que ocorreu também o massacre dos Yanomamis na fronteira do Brasil com a Venezuela, do qual não se tem um número exato de mortos. Um pouco depois, em 29 de agosto daquele ano houve o massacre de Vigário Geral, também no Rio de Janeiro, na qual foram mortas vinte e uma pessoas. Todos esses eventos tiveram grande repercussão nacional e internacional.

de seus cargos. Esse foi o caso do então ministro do meio ambiente, Fernando Coutinho Jorge, que solicitou sua demissão um pouco antes que Rubens Ricupero tomasse posse como ministro da Amazônia. Então com a falta de um ministro de meio ambiente, ao tomar posse, Ricupero também foi anunciado como ministro interino do meio ambiente, no dia seguinte, 15 de setembro de 1993, quando foi publicada, no Diário Oficial da União, a Medida Provisória nº 350 que anunciou a fusão do Ministério do Meio Ambiente com o Ministério Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal.

Ainda que o Ministério da Amazônia já estivesse em implantação, a ausência de um ministro de meio ambiente foi um fator que também contribuiu para a fusão dos ministérios. Em conjunto com os interesses políticos em manter a credibilidade no exterior, Itamar Franco convidou Rubens Ricupero, um diplomata de carreira e com grande prestígio, para estar à frente, tanto do Ministério do Meio Ambiente quanto o Ministério da Amazônia Legal. O movimento de incorporar o Ministério do Meio Ambiente, aproveitando sua estrutura, ao Ministério da Amazônia garantia uma posição de destaque à Amazônia, que continuou na lista de prioridades tanto das políticas ambientais, quanto do governo brasileiro que almejava a continuidade dos acordos de cooperação internacionais.

Nesse sentido, podemos analisar os efeitos do protagonismo da Amazônia para pensar sobre o modo como a reestruturação das políticas ambientais foi se desenhando, desde a criação do IBAMA até a construção do Ministério do Meio Ambiente. Houve um esforço em manter a divisão entre Amazônia e Meio Ambiente na política brasileira, conforme observado pela organização institucional, como se fossem duas frentes que necessitavam de políticas distintas, isso pode ser percebido em toda a trajetória de construção da PNMA, até mesmo com a criação de um Ministério para a Amazônia em 1993. Mas a interseccionalidade entre essas duas frentes esteve sempre presente na estruturação das políticas ambientais brasileiras até que fosse finalmente criado o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, o que posteriormente foi condensado apenas em Ministério do Meio Ambiente (Medida Provisória de Nº 1795/1999) – isso depois ainda de ter se tornado Ministério do Meio Ambiente,

dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Lei Nº 9649/1998).

A reestruturação da PNMA ao longo da década de 1980 e início dos anos de 1990 foi marcada por medidas que visavam concentrar o poder no Executivo para garantir que os interesses do governo federal fossem assegurados. Os interesses do governo naquele momento se voltavam para os recursos externos que chegariam ao país por meio da Amazônia. As alianças políticas mantidas com os militares, tanto no governo Sarney como no governo Collor contribuíram para reforçar e não romper com a presença de órgãos militares na elaboração de políticas ambientais, como foi o caso da elaboração do *Programa Nossa Natureza*. Essa postura centralizadora característica da ditadura militar que foi desenhada por Golbery e sua Doutrina de Segurança Nacional foi o que orientou os projetos de modernização, não só relacionados às políticas ambientais, tornando o Estado o principal ator capaz de acelerar o desenvolvimento e realizar um “planejamento racional”, mediante domínio científico-tecnológico como instrumentos utilizados para tal aceleração, como apontou Bertha Becker (2012).

A criação do Ministério do Meio Ambiente, foi marcada por momentos de crise política e econômica no país, e estimulada por interesses econômicos por parte do governo federal. No entanto, o Ministério do Meio Ambiente já era uma demanda por parte dos movimentos ecologistas, ou mesmo pelos representantes do Estado em instâncias de Meio Ambiente, como Paulo Nogueira Neto, desde a década de 1980. Mas quando o Ministério foi anunciado outros debates foram suscitados, pois um cenário diferente foi se desenhando em relação à posição do Brasil no exterior. As ações do governo brasileiro pela centralização das políticas ambientais entre fins dos anos de 1980 e início de 1990, além do esvaziamento das instâncias participativas, não correspondiam à proposta da Lei Nº 6938/1981.

Diferentemente do início da década de 2020, na qual o governo brasileiro não considerou as políticas ambientais como uma pauta importante para a política externa, durante a década de 1990 esta preocupação esteve presente e mobilizou a estruturação de novas instâncias para a gestão do meio ambiente. No entanto, a dificuldade de estabilização das políticas ambientais revela as fragilidades e os desafios em se construir uma política que integra e defina meio

ambiente, redistribuindo o poder sobre as decisões no que envolve diferentes atores que se relacionam e interagem na produção da política. O Ministério do Meio Ambiente se mostrou como um terreno de disputas desde o momento de sua criação até os dias atuais, passando até mesmo pela ameaça de extinção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto no qual foi estruturado um Ministério de Meio Ambiente no Brasil se mostrou como um momento propício para fortalecer a representação do país internacionalmente e adquirir credibilidade para negociar acordos de cooperação em torno da temática ambiental. Foi um momento também marcado por instabilidades provenientes de outras mudanças na própria política nacional. Antes mesmo do Ministério de Meio Ambiente ser anunciado, após a Rio-92, uma série de eventos trouxe mudanças na configuração do Poder Executivo Nacional, o que levou a uma nova conformação também da PNMA. O Ministério do Meio Ambiente passa a ser então desde 1992 um ator importante na rede da política nacional, pelo seu papel de negociador com agentes internacionais e países financiadores dos projetos de proteção ambiental.

A lei que tornou o meio ambiente uma política nacional (Lei Nº 6938/1981) mobilizou o estabelecimento de um conjunto de órgãos que foram definindo o meio ambiente ao longo do tempo. As mudanças de localização na administração pública, alocado em ministérios diferentes até 1992, demonstrou como o meio ambiente esteve em constante negociação na esfera do governo federal. A estruturação do CONAMA, conselho deliberativo e legislativo para encaminhar as resoluções e o estímulo à criação de secretarias estaduais e municipais de meio ambiente, são desdobramentos desta política de abrangência nacional. A institucionalização da PNMA teve como uma de suas bases a legislação que foi produzida a partir da relação entre o CONAMA e o Congresso Nacional, por atores como Paulo Nogueira Neto e Fabio Feldmann, que circularam nesses dois espaços fazendo alianças e expandindo a rede em torno das medidas implementadas.

São muitas as redes que se expandiram a partir da Política Nacional do

Meio Ambiente. Se tomamos por alguns nós como o Licenciamento Ambiental, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, ou mesmo a lei que dispõe sobre os agrotóxicos¹⁰ teremos redes que vão das florestas aos ecologistas, passando pelos políticos do Congresso Nacional, pelos industriais, agricultores, latifundiários, usineiros, rios contaminados, substâncias contaminantes (como o mercúrio, o vinhoto da cana de açúcar, os combustíveis fósseis etc.), uma rede ampla de agenciamentos.

A posição do Brasil no cenário internacional, como um país em desenvolvimento, visto como detentor da maior parte de uma floresta equatorial que se encontra em seu território, garantiu seu destaque no contexto da Rio-92. No entanto, no interior do país o cenário de disputas de forças pelo controle sobre a gestão das florestas, das atividades consideradas poluidoras, ou até mesmo da gestão sobre os recursos advindos dos acordos de cooperação internacional põe em relevo a estruturação das políticas ambientais. Diante da complexidade da composição de uma legislação ambiental no Brasil e suas instituições, a história de construção do Ministério do Meio Ambiente revela um campo de negociações que ainda está em aberto quanto ao que chamamos de políticas ambientais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *In*: SILVA, J. O.; PEDLOWSKI, M. A. **Atores Sociais, Participação e Ambiente**. Porto Alegre: IMED editora/ Da Casa Editora, 2008.

ALBERT, Bruce. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: A propósito do caso Yanomami. *In*: PHILIPPE, L.; DE OLIVEIRA A.E. (ed.). **Amazônia: a fronteira agrícola vinte anos depois**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 37-58.

ALMEIDA, Mauro W. B. de. Direitos à Floresta e Ambientalismo: os seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n.55, p. 35-52, 2004.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**,

¹⁰ A Lei nº 7802 é de 11 de julho de 1989, mas sua regulamentação se deu por meio do Decreto nº 4074, de 4 de janeiro de 2002.

n. 79, p. 151–167, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383–398, nov. 2012.

BECKER, Bertha K. Construindo a política brasileira de meio ambiente para a Amazônia: atores, estratégias e práticas. *In*: KHOLHEPP, Gerd (org.). **Brasil: modernização e globalização**. Frankfurt: Biblioteca Ibero-americana, 2001.

BECKER, Bertha. K. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto**, 2(1), 117–150. 2012.

BRASIL. **Decreto Nº 73030, de 30 de Outubro de 1973**. Cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), e da Outras Providencias. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL. **Decreto Nº 96944, de 12 de outubro de 1988**. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>

BRASIL. **Conclusões do Programa Nossa Natureza**. Memorando Interno Nº 001/88. Documento apresentado na 6ª Reunião Extraordinária do CONAMA. Brasília, DF: 1988b.

BRASIL. **CONSIDERAÇÕES sobre a Amazônia Legal referente ao Programa Nossa Natureza**, que se encontrava com o Exm^o. Senhor Ministro-chefe da SNI. 1988.

BRASIL. **Considerações sobre a Amazônia Legal, referentes ao Programa Nossa Natureza**, que se encontrava com o Exmo senhor Ministro-chefe do SNI, 1989.

BRASIL. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. **Substitutivo ao projeto de lei nº 1.923** – seção 1, junho de 1989.

BRASIL. **Lei nº 6209, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL. **Lei nº 6939, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

BRASIL. **Lei nº 7804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL. **Lei nº 8.746, de dezembro de 1993.** Cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, altera a redação de dispositivos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. 1992. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL, **Medida Provisória nº 1.795, de 1 de janeiro de 1999.** Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

BORELLLI, Dario. L. Aziz Ab'Sáber: problemas da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 7–35, jan. 2005.

CONAMA. Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conama. 1984-1992.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso**, 20 de outubro de 1992.

COUTINHO JORGE, Fernando. Rio-92 deu credibilidade ao Brasil. **Jornal do Comércio**, caderno Medicina e Meio Ambiente. Domingo, 6 de junho de 1993, p. 18.

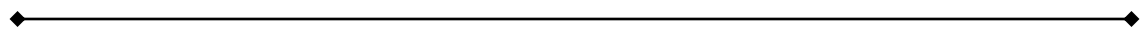
FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

JACOBI, Pedro. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. *In*: Ribeiro, W. (org.) **Patrimônio Ambiental Brasileiro.** São Paulo: EDUSP, 2003.

JASANOFF, Sheila; MARTELLO, Marybeth Long. **Earthly politics:** Local and global in environmental governance. London, England: MIT Press, 2004.

JASANOFF, Sheila. **States of Knowledge.** The co-production of science and social order. London, New York: Routledge. 2004a.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 16, p. 81–102, set. 1992.



KOHLHEPP, Gerd. O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira. **Revista Nera**. Presidente Prudente, Ano 21, n. 42. 2018. pp.308-330.

LAGO, André. A. C. do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**. O Brasil e as três Conferências das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**: ensaios de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LATOUR, Bruno. **Diante de Gaia**: oito conferências sobre a natureza no Antropoceno. São Paulo/ Rio de Janeiro. Ubu Editora/ Ateliê de Humanidades Editorial, 2020.

NOGUEIRA NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista**: Diário de Paulo Nogueira Neto. Empresa das Artes: São Paulo, 2010.

PEREIRA, Elenita Malta. **A ética do convívio ecossustentável**: Uma biografia de José Lutzenberger. 2016. Tese (Doutorado em História) -Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. Território: globalização e fragmentação. Tradução. São Paulo: HUCITEC/ Annablume, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Francisco C. T. da. O Brasil no mundo. *In*: REIS FILHO, Daniel A. (coord.) **Modernização, ditadura e democracia**:1964-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental**. Novos direitos no Brasil. 2º ed. São Paulo: Annablume, 2010.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. **Ciência, política e natureza na construção do 'Parlamento Ambiental' brasileiro**: o Conama e a institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981-1992). São Paulo. 211f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade de São Paulo, 2017.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. Políticas ambientais na Nova República: uma história sobre as negociações para a construção do Ministério do Meio Ambiente no Brasil (1988-1994). 2024. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

VIOLA, Eduardo. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *In*: Pádua, J.A. (Org.) **Ecologia e Política no**

Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ. 1987. p. 63-109.

Recebido em 06/10/2024.

Aprovado para publicação em 05/12/2024.