

Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92)*

Maria Rita Loureiro**
Regina Silvia Pacheco***

Sumário: 1. Introdução; 2. A formação da área ambiental em diversos espaços sociais; 3. Conclusões.

Palavras-chave: campo ambiental; conflitos entre atores políticos; governo e meio ambiente; organizações ambientalistas; meios acadêmicos e questões ambientais; empurrado e meio ambiente.

Inserção da ótica ambientalista em diferentes espaços sociais. Redefinição das posições sociais e conflitos políticos, configurando um campo específico onde se movem os diferentes grupos sociais na defesa de seus interesses. A dimensão ambiental redefine atores, grupos de interesses e conflitos já existentes, e abre novas possibilidades de articulação de consensos e alianças entre eles.

The emergence of a field for environmentalism in Brazil: consensus and disputes (1972-92)

The purpose of this article is to analyse the establishment of a field for environmentalism in Brazil in different social spaces, such as: the government agencies, the university, the civil society and the business circles. The authors examine the way in which an environmental viewpoint comes to establish itself in these social spaces, redefining existing actors, interest groups and conflicts; and also that the environmental issue opens up new possibilities for the articulation of consensus and alliances between these social actors.

1. Introdução

Se a exploração predatória do meio ambiente sempre foi uma característica presente em todas as atividades econômicas no Brasil desde os tempos da colônia, só recentemente é que a questão ambiental tornou-se uma questão política,

*Artigo recebido em maio e aceito em ago.1995. As autoras agradecem o apoio fundamental na elaboração de diferentes partes deste artigo a Henrique Fingerhann, Silvia Mac Dowell, José Mário Brasiliense Carneiro e Helena Kerr do Amaral, participantes, no período de 1991-93, do grupo de pesquisa sobre gestão ambiental urbana do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV. As interpretações aqui contidas, bem como a redação final do texto, são porém de sua exclusiva responsabilidade.

**Socióloga e professora da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV).

***Especialista em planejamento urbano e professora da EAESP/FGV. Atualmente está presidindo a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ligada ao Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), em Brasília.

integrando-se na agenda dos problemas nacionais. O agravamento das condições ambientais a partir dos anos 70 — produzido pelo desenvolvimento econômico acelerado, a intensificação do processo de urbanização, a instalação de grandes projetos energético-minerais etc. — passou a ocupar espaço crescente nos meios de comunicação e na opinião pública, mobilizando grupos em torno da defesa ambiental e formando o que se pode denominar de consciência ambiental no país.

Como outros trabalhos já apontaram, a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, e a controvérsia suscitada pela posição do governo brasileiro nessa reunião contribuíram para a emergência da temática ambiental nos círculos governamentais. O Brasil, ao lado de outros países em desenvolvimento, defendeu na conferência a prioridade ao crescimento acelerado em detrimento de questões ligadas à preservação do meio ambiente. Mesmo que de forma lenta e frágil, a realização do encontro de Estocolmo foi um marco na institucionalização dos problemas ambientais no Brasil. Desde então, alguns temas são recorrentes no discurso do governo brasileiro sobre a questão ambiental: a necessidade de articular a temática ambiental às metas de desenvolvimento; o temor quanto à ingerência estrangeira nos assuntos internos do país; a crítica aos países industrializados, maiores poluidores e, ao mesmo tempo, resistentes a mudanças na ordem econômica internacional. É neste quadro que tem início, no âmbito governamental, a criação de órgãos explicitamente envolvidos com o controle e regulamentação do meio ambiente. (Viola & Reis, 1990; Maimon, 1992).

No âmbito da sociedade, a bandeira da ecologia ou da defesa ambiental estava restrita, até os anos 70, a certos segmentos sociais cujas reivindicações caracterizavam-se por objetivos pontuais e específicos, tais como: manifestações de protesto contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha, a poluição em Cubatão, o desflorestamento da Amazônia, o uso abusivo de agrotóxicos, denúncias da destruição de outros recursos naturais por parte de grupos econômicos poderosos ou ainda mobilizações para a conservação de reservas florestais e preservação de espécies em extinção.

Foi só a partir de meados dos anos 80 que a ótica ambiental se difundiu de forma generalizada por diversos setores da sociedade. Vários movimentos sociais, partidos e sindicatos passaram a incorporar a questão ambiental em suas atuações; na universidade, as pesquisas sobre meio ambiente multiplicaram-se em várias disciplinas; setores empresariais debateram o tema e incorporaram a dimensão ambiental em suas estratégias de *marketing*; surgiu um mercado ambiental, com empresas de consultoria e tecnologia ambientais. Nos meios político-partidários, os “verdes” entraram nas disputas eleitorais a partir de 1982 e, hoje em dia, quase todos os partidos têm deputados ou vereadores ligados à defesa ambiental.

Com a formação da Assembléia Constituinte, o debate sobre as questões ambientais ganhou impulso, levando à formação de uma frente ambientalista suprapartidária, que obteve como resultado a inserção de um capítulo especial sobre

meio ambiente na Constituição de 1988. Neste capítulo constitucional, destaca-se, entre outros temas, a adoção de competências concorrentes para o meio ambiente, o que permitiu a revisão das tradicionais relações entre esferas de governo e reforçou a necessidade de revisão do federalismo no Brasil. A instituição da responsabilidade objetiva em matéria ambiental e a criação da ação civil pública configuraram também um espaço novo de disputas entre os diversos atores sociais. No âmbito governamental, além da criação de legislação específica, surgiram novas agências burocráticas na área ambiental, que vêm travando intensas disputas sobre a condução da gestão ambiental. Por fim, a preparação e a realização da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, resultou na intensificação de todo esse processo.

Assim, o presente artigo visa analisar a constituição de um campo ambiental no Brasil, a partir das transformações mencionadas. A noção de campo é utilizada aqui no sentido de espaço social onde pessoas, grupos e instituições se definem pelas relações de concorrência e poder que estabelecem entre si (Bourdieu, 1982). Pretende-se, assim, examinar a inserção da ótica ambientalista em diferentes espaços sociais, redefinindo posições sociais e conflitos políticos e configurando, ainda, um campo específico onde se movem atores na defesa de seus interesses. A hipótese orientadora deste estudo supõe que a dimensão ambiental não apenas redefine atores, grupos de interesse e conflitos já existentes, mas também abre novas possibilidades de articulação de consensos e alianças entre eles.

A utilização da noção de campo para o estudo da problemática ambiental e das questões colocadas para sua gestão política oferece contribuições analíticas importantes. Através dela pode-se ter uma visão mais ampla do conjunto das lutas e conflitos que mobilizam diferentes agentes em diversos espaços sociais. Assim, a análise do campo ambiental permite compreender não só a dinâmica dos conflitos que perpassam os espaços governamentais — como, por exemplo, a formação e a implementação das políticas, a criação de agências do governo encarregadas da proteção ambiental, a evolução do aparato jurídico necessário para garantir as ações públicas de defesa do meio ambiente —, mas também os processos inter-relacionados de desenvolvimento do chamado movimento ambientalista na sociedade civil e nos partidos políticos, a expansão dos estudos nos meios acadêmicos e universitários, e ainda a repercussão dos problemas ambientais na imprensa.

Como o “estado das lutas” que mobilizam os diversos grupos, agências ou instituições em torno da defesa do meio ambiente varia historicamente, é possível identificar diferentes momentos de formação e consolidação do campo ambiental no Brasil. E, o que é mais importante, é possível identificar também as diferentes configurações de lutas que surgem nos diversos subcampos ambientais, como por exemplo os conflitos entre agências governamentais encarregadas da gestão ambiental, as lutas de diversos grupos ou associações ambientalistas entre

si e com o Estado, as disputas entre diferentes disciplinas universitárias para afirmar sua hegemonia no enfoque dos problemas ambientais.

Em suma, este artigo pretende, a partir do mapeamento de atores e conflitos presentes nos diversos espaços sociais, oferecer subsídios para o aprofundamento da análise da dinâmica da evolução do campo ambiental no Brasil.

2. A formação da área ambiental em diversos espaços sociais

Agências governamentais

A partir do início dos anos 70, o governo iniciou algumas ações na área ambiental, em resposta às pressões de grupos ambientalistas nacionais e estrangeiros e ao processo de divulgação, na mídia, de informações relativas ao agravamento das condições ambientais no Brasil. Criou-se, assim, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior, com extensas atribuições no que se refere à conservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais. Também em alguns estados mais industrializados e com problemas mais críticos de degradação ambiental foram fundadas algumas agências estaduais para reagir à poluição industrial, como a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb), em São Paulo, e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), no Rio de Janeiro.

Entretanto, a montagem institucional e a formulação da política ambiental nos anos 70 refletiram o padrão vigente de desenvolvimento econômico: crescimento acelerado, privilegiamento de investimentos públicos em infra-estrutura industrial, enormes disparidades sociais e regionais. O resultado da subordinação do conjunto das políticas públicas à lógica desenvolvimentista se evidencia, no caso da área ambiental, na absoluta falta de eficácia e efetividade de suas políticas ou ações institucionais.

Nos anos 80, intensificou-se a expansão das instituições ligadas à área ambiental. Estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e surgiu o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1985), que consolidaram estratégias e arranjos institucionais novos para a área ambiental. Criou-se, também, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), diretamente vinculado à Presidência da República e encarregado da formulação de políticas ambientais. Foram igualmente institucionalizados os conselhos ambientais estaduais e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), abrangendo o conjunto de instituições do governo ligadas à proteção ambiental (nos níveis federal, estadual e municipal) e outros órgãos afins da administração pública. Finalmente, a nova Constituição Federal do Brasil de 1988 e as que se seguiram nos diversos estados da Federação trouxeram capítulos específicos sobre meio ambiente, marcando definitivamente sua incorporação à ação reguladora do Estado.

Como resultado dessas ações legais e institucionais, cabe destacar, por seu caráter inovador, o zoneamento ambiental, os estudos e as avaliações de impactos ambientais, os incentivos à criação e instalação de equipamentos e ao desenvolvimento de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental, e as diversas penalidades previstas para os agentes da degradação ambiental. É importante destacar, ainda, que a legislação exige que os Estudos de Avaliação de Impactos Ambientais e seus respectivos Relatórios de Impactos sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA) sejam discutidos em audiências públicas. Isso significa um processo institucional novo, envolvendo atores públicos e privados nas questões ambientais.

Todavia, essa expansão institucional ocorreu em um quadro de crise e desestruturação do Estado. Configurou-se, assim, um processo contraditório, em que de um lado proliferam instituições, órgãos e conselhos ambientais, e de outro definham as demais políticas públicas, tanto em termos de seus resultados efetivos, quanto de desativação das agências. Assim, a “formatação” institucional crescente na área ambiental não se faz acompanhar de políticas efetivas, já que em seu conjunto as políticas públicas estão em crise no país.

Se, no nível federal, a situação de crise e escassez de recursos orçamentários acarretou a ineficácia das políticas ambientais, as preocupações preservacionistas e a capacidade de mobilização dos grupos ambientalistas resultaram em pressões sobre os governos estaduais e municipais. Isso tem determinado ações concretas na defesa do meio ambiente. Assim, pode-se afirmar que, se a questão ambiental hoje se insere na agenda pública, isso se dá de forma mais efetiva no nível das administrações estaduais e municipais.

Portanto a análise da formação do campo ambiental estatal e dos diversos agentes que aí atuam deve observar o papel fundamental representado pelas secretarias, ou empresas públicas e outras agências, nos diversos estados e municípios.¹ Estes se transformam, assim, em interlocutores privilegiados nos conflitos que envolvem as disputas pelos usos múltiplos da água e nas questões relativas ao saneamento, tais como canalização e destinação de esgotos e ocupação das áreas de mananciais. Também devem ser consideradas as iniciativas de articulação local e regional, inclusive através da criação de consórcios intermunicipais.²

A constituição do campo ambiental na esfera estatal poderia ser evidenciada também através da análise dos gastos públicos vinculados à gestão ambiental. Mas não se avançou muito nesse sentido, pois em geral a contabilidade pública

¹ Na análise das lutas ambientais, em São Paulo, por exemplo, cabe destacar órgãos como a Cetesb, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), na medida em que suas tradicionais funções são redefinidas pela temática ambiental. Vale lembrar também que o serviço tradicionalmente definido como saneamento básico foi redefinido, por efeito da conscientização ecológica, como saneamento ambiental.

² A respeito dos conflitos que envolvem a gestão ambiental na área da bacia do rio Piracicaba, em São Paulo, ver o trabalho de Loureiro et alii (1992).

não contempla no orçamento-programa, seja dos estados, municípios ou mesmo da Federação, uma função temática específica para as questões ambientais, o que impossibilita a delimitação imediata do alcance da gestão do meio ambiente. Por outro lado, há dificuldades para desagregar os gastos das diversas rubricas orçamentárias, de modo a vinculá-los efetivamente à gestão ambiental.³

A criação do aparato jurídico

Até 1981, o comportamento do Judiciário frente às questões ambientais era marcado pela dificuldade de identificar a responsabilidade legal por parte dos causadores de danos ambientais. Essa forma de atuação pode ser relacionada à visão jurídico-econômica então dominante, que caracterizava a degradação ambiental como uma externalidade decorrente da atuação dos agentes econômicos. Assim, a coerção, do ponto de vista legal, era embaraçada pela definição imprecisa do direito de propriedade de alguns dos bens afetados (Contador, 1988:246). Nessa fase, a atuação do Judiciário limitava-se às questões que diziam respeito a interesses particulares, em relação aos quais não ocorriam indefinições de direitos, e em cujas demandas a responsabilidade por danos era perfeitamente identificada e avaliada quantitativamente.

A promulgação da Lei nº 1.638, de 6-8-1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, representa um marco histórico não só por alterar esse comportamento, como também por atribuir ao Ministério Público papel relevante nas questões ambientais. O dano ecológico começa, então, a ter responsáveis, a partir da identificação de nexo de causalidade entre as ações dos predadores do meio ambiente e os resultados produzidos. Essa legislação, concretamente, outorga ao Ministério Público o poder de propor ações sobre danos relativos ao meio ambiente e à defesa de terceiros prejudicados, elegendo-o como ator significativo nos conflitos judiciais ligados ao tema.

Outra mudança qualitativa na atuação do Poder Judiciário nas questões ambientais surgiu em 1985, através da Lei nº 7.347, de 24-7-1985, pela qual se introduziu o instituto da *ação civil pública*. Através dele amplia-se o papel do Ministério Público como defensor dos interesses gerais da sociedade, definidos como *direitos difusos*. Por esse instrumento, supera-se o obstáculo da indefinição dos direitos de propriedade dos bens públicos atingidos por agressões ambientais para permitir ações judiciais contra infrações à legislação ambiental.

³ Para retratar a inserção da questão ambiental nos gastos públicos, é necessário atentar não apenas para as rubricas orçamentárias convencionalmente direcionadas ao meio ambiente, como também para as que financiam ações de proteção à flora e à fauna. Tais gastos correspondem a subprogramas presentes, primordialmente, nas funções saúde, saneamento, agricultura, administração, planejamento e desenvolvimento regional. É preciso estender a análise a outras funções — como educação e cultura, energia, recursos minerais, habitação, urbanismo e trabalho — nas quais há preocupações ambientais, ainda que não explícitas. Para uma análise estimativa desses gastos, ver Guimarães et alii (1991).

Cabe destacar que essa legislação não se restringe às questões ambientais, amparando, também, direitos dos consumidores e protegendo bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico conceituados pela lei como interesses difusos da sociedade. Contudo, para que se possa avaliar a importância adquirida pelo Ministério Público como ator relevante nos conflitos judiciais relativos ao meio ambiente, vale dizer que 21 estados da Federação brasileira possuem curadorias de meio ambiente na estrutura de seus ministérios públicos.

Essa mesma legislação permite, ainda, a atuação conjunta, em algumas situações concretas, do Ministério Público com entidades da sociedade civil na defesa do meio ambiente. Basta ver a ação judicial movida em 1985, pelo Ministério Público e a entidade ambientalista Oikos, objetivando responsabilizar 24 indústrias integrantes do pólo petroquímico de Cubatão pela degradação ambiental da cidade. Sem a participação do órgão do Poder Judiciário, dificilmente a ação isolada da entidade lograria êxito.

Cabe observar, porém, que a legislação brasileira relativa ao controle da qualidade ambiental, ou seja, a conformação de um Direito Ambiental, ainda se encontra em fase embrionária, podendo-se identificar no campo da tipificação das infrações e das sanções aos agressores do meio ambiente, tanto do ponto de vista administrativo como penal, o maior problema a ser enfrentado,⁴ nessa área, a atuação cooperativa do Ministério Público com o Poder Legislativo pode conduzir à superação das dificuldades.

Do ponto de vista político, a inserção, na Constituição Federal de 1988, de capítulo específico relativo ao meio ambiente, reconhecido como inovador e avançado, traz à arena dos conflitos ambientais novos atores. A efetividade dos direitos arrolados deve ser garantida pelo poder público e a coletividade; no que diz respeito à esfera pública, o texto constitucional introduz como novidade a ação concorrente das três esferas da Federação — União, estados e municípios — como co-responsáveis pela garantia da qualidade ambiental, prevalecendo a norma mais restritiva. Dando autonomia a estados e municípios para exercitar políticas ambientais, a nova regra ampliou, inclusive, a possibilidade de conflitos na área intergovernamental.

Também o relacionamento do Judiciário com o Executivo, em São Paulo, particularmente com a Secretaria de Meio Ambiente (SMA), tem sido marcado, desde a legislação instituidora da ação civil pública, por conflitos. Se, de um lado, órgãos do Executivo, tais como a SMA e a Cetesb, subsidiam tecnicamente

⁴ Conforme já observaram os autores do *Guia da ecologia*, “de maneira geral, a legislação permanece extremamente branda, exceção feita à Lei nº 7.653/88, que considerou crime inafiançável as ações contra a fauna silvestre, sem levar em consideração aspectos de natureza social. Exemplo desta insensibilidade do legislador ocorreu no caso de dois lavradores analfabetos que foram condenados na Bahia em razão da caça de subsistência” (Feldmann, 1992:187).

as ações do Ministério Público, por outro lado, o Estado tem sido acionado por este órgão pela omissão em face do dano ambiental e sua reparação.

Em suma, a formação do campo ambiental no espaço estatal manifesta-se através do surgimento de novos atores, dos quais são exemplos: os órgãos administrativos estaduais e municipais, muitas vezes atuando de forma concorrente por competências estabelecidas a partir da Constituição de 1988; o Legislativo, com o seu papel potencial na conformação do direito ambiental; o Poder Judiciário, através da atuação do Ministério Público, inserindo-se, neste espaço, com ações não apenas articuladas, mas também conflitantes com os demais atores. Em relação ao Legislativo, o Ministério Público age como indutor e cooperador na formulação de legislação ambiental; ante o Executivo, ora recebe subsídios técnicos para sua atuação, ora interpõe ações judiciais contra ele. Finalmente, o Ministério Público configura-se como ator privilegiado na interface com a esfera privada, atuando muitas vezes de forma cooperativa com organismos da sociedade civil em conflitos onde estão em jogo os interesses difusos da sociedade.

A questão ambiental no espaço acadêmico

Entende-se por espaço acadêmico ambiental o conjunto de órgãos e instituições de ensino e pesquisa, dentro ou fora da universidade, envolvidos com a produção de conhecimento sobre a problemática ambiental. Em consonância com as tendências atuais, no espaço acadêmico, os estudos ambientais multiplicaram-se nos últimos anos. Eles situam-se não só em áreas em que a ecologia já era tradicionalmente objeto de preocupação, como a biologia e a botânica, mas também em outras disciplinas que começam agora a pensar a problemática ecológica através de seus enfoques específicos.

São hoje numerosas as pesquisas sobre meio ambiente. Como exemplo, apenas no âmbito da Universidade de São Paulo existem 351 pesquisas em andamento, relativas a essa temática (*Jornal da USP*, 25-11 a 1-12-1991, p. 7-8). A maioria desses estudos está sendo realizada pelos departamentos de Biologia, Botânica, Saúde Pública, Geofísica, Ciências Florestais, pelo Instituto de Oceanografia e pelo Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária. Mas também a Faculdade de Economia e Administração, a Faculdade de Arquitetura, os departamentos de Geografia, Antropologia e Sociologia têm apresentado projetos de pesquisa, analisando dimensões sociais, econômicas e contábeis da problemática da degradação ambiental.

Paralelamente às atividades de pesquisa, têm surgido nos meios acadêmicos novos cursos de pós-graduação sobre meio ambiente. Pode-se citar, por exemplo, o Curso de Ciências Ambientais, organizado, a partir de 1990, na USP. Este curso, mesmo que liderado pelo Instituto de Biologia, procura enfatizar, na formação de seus alunos, a perspectiva multidisciplinar. Constata-se igualmente a for-

mação de um número significativo de núcleos de estudos ambientais em diversas outras universidades.⁵

Completando essas primeiras iniciativas, organizam-se também grupos de trabalho em associações científicas nacionais, como o GT Ecologia, Política e Sociedade da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (Anpocs). Cabe referência ainda a inúmeras reuniões científicas realizadas nos últimos cinco anos, nos diversos centros universitários do país. E, finalmente, formam-se redes universitárias ligadas aos estudos ambientais no Brasil. Entre elas, cabe destacar a Associação de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento (Aped), rede interdisciplinar e interuniversitária que já reúne 36 centros de pesquisa, alguns inclusive no exterior. Seu objetivo é introduzir, nas diversas instituições universitárias do país, cursos relativos ao meio ambiente. Liderada por economistas, essa rede procura desenvolver estudos que enfatizam as dimensões econômicas e políticas da questão ambiental. Seus temas situam-se, assim, nas seguintes áreas: política ambiental, energia e meio ambiente, gestão territorial e urbana, agricultura e meio ambiente.

Se a ecologia tem sido tema de reflexão central no domínio da biologia e áreas afins, onde goza de amplo reconhecimento e legitimidade, nas ciências sociais ela emerge mais recentemente como tópico marginal e abordado ainda de forma confusa e controversa (Vieira, 1992). Segundo este autor, o balanço dos estudos ambientais efetuados no Brasil, nas últimas duas décadas, na área das ciências sociais indica que eles se concentraram sobretudo na avaliação dos impactos sócio-ambientais do desenvolvimento econômico. Embora tais impactos tenham sido examinados em várias regiões do país, a Amazônia polariza sensivelmente o interesse dos pesquisadores. Além disso, observa-se criticamente que, em contraste com os estudos de diagnóstico dos impactos destrutivos, há escassez de estudos sobre a viabilidade de estratégias alternativas de desenvolvimento.

“Apesar das referências frequentes à necessidade de se incorporar a problemática ambiental na elaboração de planos de desenvolvimento em cada área setorial específica, a avaliação das condições sócio-econômicas, político-institucionais e mesmo culturais a partir das quais propostas de ação alternativas poderiam se tornar realidade absorve apenas uma parcela minoritária da atividade de pesquisa no país” (Vieira, 1992:38).

O desenvolvimento de pesquisas ambientais nas áreas de engenharia hidráulica e sanitária, saúde pública e medicina e o surgimento de estudos sobre essa te-

⁵ Além do Núcleo de Apoio à Pesquisa em Economia, Sociedade e Meio Ambiente do Departamento de Economia da USP (Nama), podem ser citados: o Núcleo de Economia Agrícola e Meio Ambiente, da FEA/UFRJ; o Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Unicamp (Nepam); o Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná; o Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, da Universidade Federal de Santa Catarina; o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará; e ainda os núcleos de estudos ambientais da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de Alagoas de Universidade Estadual de Londrina.

mática, ainda que embrionários, na área das ciências sociais são indicadores que revelam não só a expansão qualitativa do campo acadêmico ambiental, mas também o rompimento da hegemonia da visão biológica na abordagem da problemática ambiental. As afirmações reiteradas da necessidade do enfoque multidisciplinar na análise das questões ambientais podem ser tomadas igualmente como reflexo dessa situação.

A atuação das organizações não-governamentais (ONG)

As organizações não-governamentais ambientalistas são atores centrais na análise do campo ambiental, não só por seu caráter pioneiro, mas igualmente por sua presença numerosa. Elas são hoje mais de 700, espalhadas por todos os estados do Brasil, mas concentrando-se em alguns mais particularmente. Na listagem publicada pelo *Guia da ecologia*, entre as mais importantes ONG ambientalistas, 53 estão em São Paulo, 24 no Rio de Janeiro, 19 no Distrito Federal, 17 no Rio Grande do Sul. Essas organizações abrangem desde associações do tipo “clube de observadores de aves”, grupos específicos de defesa ambiental para determinadas áreas, como Pantanal, Juréia e Mata Atlântica, e sociedades destinadas à criação de parques indígenas, passando por associações profissionais de biólogos, geógrafos, até sociedades científicas e centros de estudos e pesquisas. Embora a expansão dessas entidades seja processo recente, muitas das associações já existem há vários anos. A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, por exemplo, foi criada em 1958, definindo-se por seu caráter conservacionista e apolítico. Em 1974 surgiu a Associação Gaúcha de Proteção Ambiental (Agapam), que se tornou conhecida em todo o Brasil pelas mobilizações em defesa da despoluição do rio Guaíba, em Porto Alegre, e ainda hoje permanece bastante ativa, com numerosos núcleos espalhados em nove municípios do Rio Grande do Sul.

Na esteira dos movimentos sociais urbanos, o movimento ecológico foi-se definindo, a partir do final dos anos 70, através de lutas isoladas ou às vezes pouco conhecidas. Entre essas, figuram, em São Paulo, o movimento de resistência ao Programa Nuclear Brasileiro, as mobilizações de associações de bairro contra a poluição ou mesmo reivindicações pontuais como a preservação de Caucaia do Alto contra a instalação do aeroporto metropolitano. Fora esses movimentos, grande parte das entidades ambientalistas existentes até então adotava uma postura preservacionista, preocupando-se, exclusivamente, com questões de flora e fauna. Exemplos são as conhecidas e inúmeras associações protetoras de animais.

Nos anos 80, o cenário político tornou-se mais favorável para que as ONG pudessem atuar de forma diferenciada, contribuindo para a construção de um espaço estruturado de relações sociais marcadas por conflitos e lutas. Com a abertura política, a reorganização partidária e a preparação do processo constituinte, as entidades ambientalistas que surgiram nesse período (Pró-Juréia, SOS Mata

Atlântica), assim como algumas antigas que se reestruturaram (Oikos, Ceacon), adotaram novos objetivos e atitudes, procurando articular novas composições políticas. A mídia tornou-se também mais receptiva à temática ambiental, divulgando com mais frequência não só as chamadas tragédias ambientais, mas também os problemas cotidianos de degradação.⁶

A partir de 1986, os objetivos das campanhas ambientalistas se tornam mais definidos, com alvos e “vilões” mais explícitos. Propõem ações mais concretas ao Executivo e movimentam a opinião pública com mais desembaraço.⁷ Em suma, a postura ativista dos grupos ambientalistas é ampliada, abrangendo não apenas articulações com outros setores da sociedade, lançamento de candidatos “verdes” em diferentes partidos, mas, também práticas de confronto com o Poder Executivo.

Internamente, o subcampo ambiental constituído pelas organizações ambientalistas começa a crescer e diversificar-se. Além dos biólogos e “amantes da natureza”, dele participam também profissionais liberais, estudantes, ex-militantes de partidos de esquerda, técnicos governamentais. Já em 1985, percebe-se a formação de uma “rede” de relações entre os membros de cinco grandes grupos: as próprias entidades ambientalistas;⁸ o Ministério Público, que, como foi mencionado, tem sua atuação aumentada a partir da criação do instrumento legal da Ação Civil Pública; os políticos “ambientalistas”, oriundos de associações ecológicas, como Fábio Feldmann, Rubens Lara e Geraldo Siqueira; os técnicos governamentais “aliados do movimento ecológico”, isto é, que militavam em associações ambientalistas e, por fim, a imprensa, mais favorável à divulgação da problemática ambiental.

A articulação dessas relações em vários espaços sociais deu certa eficácia às lutas ambientais, permitindo inclusive as conquistas jurídicas expressas na Constituição Federal de 1988, mas essa rede começou a esgarçar-se nos últimos anos, tendo como consequência a perda da posição de suas principais lideranças e da capacidade de iniciativa que as associações ambientalistas vinham exercendo até então na defesa ambiental.

Vários fatores contribuíram para esse processo de perda de hegemonia das associações ambientalistas. Em primeiro lugar, não se pode mais tão facilmente

⁶ As análises aqui efetuadas sobre as organizações ambientais basearam-se em dados e depoimentos fornecidos por Silvia Mac Dowell, através de sua experiência como militante ambientalista. Para uma avaliação dos movimentos ambientalistas do ponto de vista das teorias organizacionais, ver sua tese de mestrado, defendida na EAESP/FGV, jun. 1994.

⁷ Como exemplo significativo, pode-se citar a campanha em defesa da região da Juréia, entre 1985 e 1988, denunciando a especulação imobiliária e cobrando do governo do estado de São Paulo, através de eventos e abaixo-assinados, a desapropriação e fiscalização das áreas. Mais de 180 mil assinaturas foram entregues ao governador Orestes Quércia, em 20-9-1988, durante tumultuado encontro nas grades do Palácio dos Bandeirantes em São Paulo.

⁸ O termo ONG é recente, mesmo como autodenominação das entidades da área ambiental. Os termos mais utilizados até 1989 eram entidade, associação ou grupo ecológico.

identificar o governo ou o Poder Executivo como o “vilão” ou o “ausente” das campanhas em defesa do meio ambiente. De modo geral, as administrações estaduais e municipais têm demonstrado real interesse em aparelhar-se através do fortalecimento das secretarias de meio ambiente e do aumento relativo dos gastos nessa área. Os técnicos governamentais em meio ambiente já não são tão poucos e passam a ter maior espaço de ação no próprio Estado. Não necessitam, portanto, aliar-se às associações de defesa ambiental para desenvolver suas atividades. Muitos, inclusive, encaram as pressões dos ambientalistas sobre o governo como nocivas ao seu próprio trabalho, afastando-se delas e fechando-se em atitudes corporativas. Além disso, o Ministério Público, mais fortalecido pela nova legislação, passa a impetrar ações independentemente da articulação com os grupos ecológicos. Os políticos “ambientalistas” também voltam-se mais para a abertura da agenda partidária à temática ambiental, já que a estruturação de um partido verde não se mostrou viável. Finalmente, a própria imprensa, apesar de expandir o espaço destinado às questões ambientais, vê de forma mais crítica os grupos ecologistas.

Essa mudança de posição das chamadas organizações não-governamentais no campo ambiental mais amplo produzia também efeitos internos nesse espaço social específico. As entidades ambientalistas, em todo o Brasil, iriam não só alterar a sua forma de agir, mas também construir novas relações no campo ambiental. Entre as mudanças em curso, a partir de 1989, duas se destacam:

a) intensificação do processo de profissionalização de algumas entidades, que se transformam em fundações.⁹ As fundações ou outras entidades de caráter profissional procuram legitimar-se no campo através da contratação de técnicos de várias áreas. Procuram atuar de uma forma mais consolidada e permanente, evitando confrontos políticos. Sendo vital a preocupação com a sobrevivência, essas entidades priorizam campanhas de arrecadação de fundos e, principalmente, a captação de recursos junto a ONG internacionais;

b) aproximação das chamadas entidades de militância com sindicatos, partidos políticos e ONG “sociais”. Sempre ameaçadas por falta de recursos financeiros e/ou humanos, estas entidades passam a interagir, às vezes entrando em conflito,

⁹ Conforme instruções fornecidas pelo *Guia da ecologia*, “a diferença básica entre fundação e associação reside no fato de que a primeira necessita de um capital inicial cuja utilização está vinculada ao cumprimento de seus objetivos institucionais. Além disso, as fundações estão sujeitas ao controle do Ministério Público estadual, a quem cabe o controle da gestão patrimonial” (p. 239). Nessa mesma obra, indica-se que a formação de entidades constituídas como associações ou fundações é muito importante para os grupos ambientalistas porque só assim podem participar de instâncias públicas de decisão, como o Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente), no nível federal, ou os Consema (Conselhos Estaduais de Meio Ambiente), hoje existentes na maioria dos estados. Além disso, facilita também a percepção de recursos, dá maior legitimidade e representatividade perante autoridades e imprensa, e possibilita ainda o ajuizamento de medidas judiciais, inexistentes para ações individuais.

com outros grupos de esquerda, tais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), na área sindical, com membros do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B), com grupos de assessoria a minorias — populações tribais, trabalhadores rurais sem terra, ligados ou não à Igreja —, e ainda com institutos independentes de pesquisa e consultoria.¹⁰

Tais processos têm acirrado a concorrência entre as diversas entidades ambientalistas, sejam elas fundações ou associações, que disputam espaço na mídia e nos grandes debates e mesmo acesso a fontes externas de financiamento. Surgem conflitos também entre as entidades ambientalistas e aquelas que se organizam em torno de lutas sociais. Como estas últimas estão estruturadas há mais tempo e contam com pessoal mais qualificado técnica e politicamente, têm maior poder de crítica sobre a ação dos grupos ecológicos, classificada como ingênua ou socialmente míope. Na realidade, as organizações não-governamentais remanescentes ou herdeiras de movimentos populares da década anterior começaram a ampliar sua agenda de atuação, aí introduzindo campanhas e debates ambientais, e inclusive desenvolvendo projetos com financiamento externo (da Igreja ou de ONG internacionais). Isso torna mais complexo o quadro das lutas no campo ambiental, imbricando-as com as questões sociais e os grupos de esquerda.¹¹

Entre as ONG ambientalistas, o objeto de luta parece estar hoje centrado na disputa por prestígio e poder e, ainda, por recursos financeiros para seus projetos. Em outras palavras, buscam visibilidade na imprensa, garantindo sua legitimação, assim como acesso a informações e participação nas decisões governamentais. A marca dessas entidades está no poder de mobilização da mídia e da opinião pública, a fim de pressionar e/ou influenciar ações do governo. Mesmo quando uma campanha visa denunciar o setor privado por alguma prática poluidora, o foco de ação é o Executivo, sendo este pressionado a regularmente proibir ou penalizar o agressor.

Por fim, cabe dizer que as principais ações externas dos grupos ambientalistas estão voltadas para os conselhos estaduais de meio ambiente. Em São Paulo, por exemplo, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) é o *locus* privilegiado de confrontos e/ou alianças. Apesar de muito criticado — seja por não estar efetivamente discutindo a política ambiental do Estado, seja por caracteri-

¹⁰ Como se sabe, os EIA-Rima, hoje uma exigência legal para todos os grandes projetos de desenvolvimento, acabaram criando um mercado privado importante de consultoria ambiental para técnicos de diferentes áreas de conhecimento relacionadas ao assunto (engenheiros, biólogos, arquitetos, planejadores urbanos, geógrafos).

¹¹ Embora não haja levantamentos quantitativos que permitam generalização, informações colhidas em entrevistas permitem indicar algumas propriedades sociais encontradas freqüentemente entre os atores envolvidos com a área ambiental, tanto nos meios acadêmicos quanto em entidades não-governamentais e grupos políticos. A presença, por exemplo, de grande número de pessoas de origem judaica e de ex-militantes ou filhos de ex-militantes políticos de esquerda pode levar à associação entre um enfoque internacionalizante presente na questão ambiental e uma perspectiva cosmopolitista comumente identificável entre aqueles segmentos sociais.

zar-se como um cartório de aprovação de EIA-Rima —, é para ele que os agentes canalizam seus diversos interesses. Nas discussões sobre a viabilidade ambiental dos projetos, quando se examinam suas dimensões técnicas, sociais e políticas, os diversos atores do campo ambiental — ONG ambientalistas, secretarias de meio ambiente, Ministério Público, deputados e vereadores, empreendedores imobiliários, empresas de consultoria, representantes do poder municipal, de universidades e de entidades sindicais e de classe — têm aí seu espaço de representação de interesses.

Questões ambientais e empresariado

A partir da segunda metade da década de 80, um setor muito reduzido do empresariado, mas apresentando significativo crescimento, começou a orientar suas decisões de investimento e a gestão dos processos produtivos segundo o critério da proteção ambiental (Viola & Reis, 1990). Com o objetivo de compatibilizar o lucro individual com o interesse social de longo prazo, esse setor do empresariado percebe a existência de inúmeras oportunidades empresariais vinculadas à proteção ambiental. São os produtores de equipamentos antipoluentes, de equipamentos relacionados com energias renováveis e saneamento básico, produtores rurais e distribuidores ligados à incipiente agricultura orgânica, alguns setores que exportam para o Primeiro Mundo e que têm de lidar com normas rigorosas de qualidade dos produtos e processos, além dos setores ligados à reciclagem de materiais industriais e resíduos sólidos. Alguns desses empresários dão, inclusive, um significativo apoio financeiro às novas organizações ambientalistas.

Mas a presença do empresariado no debate ambiental foi marcada por divergências internas. Aparecendo anteriormente na mídia apenas como responsáveis por atividades degradadoras ou poluidoras, as indústrias nacionais e multinacionais têm procurado, mais recentemente, mudar sua posição. Algumas subsidiárias de indústrias estrangeiras, pressionadas por grupos locais e por suas matrizes, passaram a implementar programas de controle ambiental e lançaram campanhas de “reabilitação” de suas imagens.

Certos setores começam a perceber que a incorporação da “postura ambiental” faz parte do necessário processo de mudança tecnológica. Em nível nacional, cria-se a Sociedade Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, reunindo empresas que pretendem pautar sua atuação pelo critério da sustentabilidade. Outra entidade formada em 1991 é a Sociedade de Incentivo ao Gerenciamento Ambiental (Siga), filiada ao International Network for Environmental Management (Inem), com os objetivos de ampliar a consciência ambiental entre o empresariado, diminuir os impactos negativos da indústria e conciliar os imperativos da economia e da ecologia. Cabe citar ainda o Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), uma cooperação pioneira da iniciativa privada para desenvolver e capacitar a indústria nessa área. Essa associação reúne empresas nacionais e multinacionais, como Coca-Cola, Nestlé, Tetra Pak, Cervejaria Brahma, João

Fortes Engenharia, entre outras. Em suma, pode-se afirmar que, embora lenta, a conscientização quanto à questão ambiental no meio empresarial é hoje evidente.

Todavia, cumpre destacar as divisões internas nos meios empresariais quanto à postura ambiental. De um lado, há, por exemplo, a posição defensiva tradicional da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), que praticamente ignora as pressões do movimento ambientalista e critica algumas medidas governamentais de controle, consideradas restritivas aos custos industriais. De outro lado, há a posição de outra parcela do empresariado, representada pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), que tem procurado estruturar um núcleo de meio ambiente nas associações do patronato paulista, com o objetivo de discutir e implantar projetos ambientais na esfera industrial. As lutas entre esses diferentes segmentos e as tendências que acabarão por prevalecer certamente serão bastante influenciadas pelas relações de forças desenvolvidas no campo ambiental no Brasil. Isso porque, como já foi dito, “o comportamento ético-ambiental (entre o empresariado) não é ainda a regra, nem nos países desenvolvidos” (Maimon, 1994:121).

No Brasil, como esta mesma autora afirmou, prevalecem uma atitude reativa e uma ideologia de antagonismo entre proteção ambiental e lucros, restringindo-se a responsabilidade das empresas a atender às normas de poluição e aos Rima.

3. Conclusões

Procurou-se, neste artigo, definir os atores e os conflitos que caracterizam a problemática ambiental. A utilização da noção de campo permitiu analisar a dinâmica das relações que envolvem os agentes sociais — grupos, indivíduos e instituições — situados em diferentes espaços sociais, captando-os, porém, como uma totalidade estruturada e em mudança. Esse recurso analítico é particularmente útil porque a situação das lutas no campo ambiental se transformou nas últimas décadas. A partir do marco inicial representado pela Conferência de Estocolmo de 1972, generalizou-se uma consciência ecológica e mobilizou-se uma parcela da população. Além disso, as posições relativas dos agentes que aí participam também têm sofrido modificações significativas. Assim, não só surgiram novos atores, como o Ministério Público, e novas posturas, como a de parte do empresariado brasileiro, mas também alteraram as posições de outros, como é o caso das organizações não-governamentais. Hoje parece claro que elas não mais detêm a liderança na condução da temática ambiental, tendo perdido a hegemonia nesse espaço social. E, finalmente, é preciso considerar, num quadro mais amplo, que o período que se seguiu ao término da Conferência do Rio, em julho de 1992, caracterizou-se por um esfriamento geral da temática na mídia e na agenda política nacional. O que não significa, porém, o seu esvaziamento ou declínio definitivo.

Em outras palavras, o panorama e a dinâmica do campo ambiental no Brasil são hoje, por influência inclusive do ambientalismo internacional, bastante diver-

dos daqueles do início dos anos 70. Não há mais a situação em que alguns grupos — poucos, mas unidos internamente — mobilizavam-se por uma causa nova, a defesa ambiental, lutando contra agentes poluidores específicos, seja uma fábrica ou uma usina. O móvel da luta se generalizou no conjunto da sociedade, sendo incorporado por órgãos públicos, partidos políticos, empresas. Configura-se, assim, um campo em nova etapa: mais consolidado e com novas frentes de luta; estas não visam mais predominantemente os “inimigos” externos, mas, ao contrário, concentram-se em aspectos atinentes a cada subcampo específico. São agências governamentais em disputa pela “coordenação ambiental”; são disciplinas universitárias que lutam entre si pela hegemonia da concepção ecológica mais legítima; são, enfim, ONG ambientalistas que enfrentam as chamadas ONG sociais na formulação de uma visão mais específica ou global dos problemas ambientais.

Referências bibliográficas

Bourdieu, Pierre. *Leçon sur la leçon*. Paris, Minuit, 1982.

Contador, Cláudio Roberto. *Avaliação social de projetos*. São Paulo, Atlas, 1988.

Feldmann, Fabio (org.). *Guia da ecologia*. São Paulo, Guias Abril, 1992.

Guimarães, Paulo Cesar Vaz; Carneiro, José Mario Brasiliense & Mac Dowell, Sílvia. *Gastos na gestão ambiental no estado de São Paulo: um estudo preliminar*. São Paulo, Fundap, 1992. mimeog.

Guimarães, Roberto P. Bureaucracy and ecopolitics in the Third World: environmental policy formation in Brazil. *International Sociology*, 6(1), 1991.

Loureiro, Maria Rita et alii. Desafios à gestão ambiental no Brasil: atores em conflito e novos limites entre esfera pública e privada. In: Maimon D. (org.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Aped, 1992.

Mac Dowell, Sílvia. *A ecologia organizacional das organizações ecológicas*. São Paulo, 1994. (Tese de mestrado defendida na EAESP/FGV.)

Maimon, Dália. Política ambiental no Brasil: Estocolmo-72 a Rio-92. In: Maimon, D. (org.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Aped, 1992.

———. Eco-estratégias nas empresas brasileiras: realidade ou discurso: In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, FGV. 43(4), jul./ago.1994.

Monosowski, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Fundap, 9(16):15-24, jun.1989.

Pádua, José Augusto. Espaço público, interesses privados e política ambiental. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, 3(4), 1989.

Soares, Luiz Henrique Proença. *Gestão ambiental: questão social, questão de Estado. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, 1992.

Vieira, Paulo Freire. *Problemática ambiental e ciências sociais no Brasil*. In: Maimon, D. (org.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Aped, 1992.

Viola, Eduardo J. & Hector R. Reis. *Desordem global da biosfera e nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo*. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec/Marco Zero (20):145-78, maio 1990.