

3

A formação das arenas discursivas

A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas ajuda a explicar como os valores e conceitos relacionados à proteção do meio ambiente se formam num processo discursivo para criar políticas e instituições. Através do debate aberto, plural e democrático, têm-se as condições para formar políticas legítimas, com base e apoio nos valores e ideias compartilhados no mundo da vida. Durante a UNCHE e a UNCED, vimos que a participação dos países em desenvolvimento, de ONGs e representantes da sociedade civil podem contribuir para a legitimação do sistema de cooperação internacional e para o consenso resultado das duas Conferências. Entretanto, ainda que ambas as Conferências fossem momentos discursivos importantes na formação de um entendimento comum sobre problemas ambientais globais e sobre a necessidade da cooperação internacional, houve muita dificuldade para criar soluções consensuais a fim de fortalecer, por exemplo, a proteção do meio ambiente dentro de instituições e políticas concretas.

Habermas destaca a democracia e o debate como pressupostos para a formação de valores e normas legítimos. Sua abordagem universalista para examinar a formação de instituições e políticas pode ser considerada uma forma de macropolítica que destaca os processos discursivos como uma das bases necessárias para o consenso democrático. Pelo caráter procedimental das duas Conferências em questão, tal abordagem parece adequada. As instituições democráticas criadas durante a UNCHE e a UNCED, como o UNEP e a CSD, contribuíam para a ética discursiva que Habermas identifica como integrante do caminho legítimo para a mudança social e democrática. Todavia, algumas críticas à perspectiva adotada por Habermas apontam que sua ênfase nos pré-requisitos de um espaço discursivo aberto e pluralista pode nos distrair da realidade no terreno e, por isso, haveria a necessidade de uma abordagem menos idealista (FLYVBJERG, 1998).

Outro autor, Michel Foucault, como Habermas, também se interessa pela função e pela formação social de instituições nas sociedades modernas em relação

a temas filosóficos da razão e da subjetividade. Os dois autores muitas vezes representam duas perspectivas muito diferentes e por suas abordagens distintas muitos concluem que eles não se falam. Os dois autores tratam da emancipação de indivíduos. Enquanto Habermas acredita que isso seja possível através de uma sociedade racional e justa, Foucault discorda com o pressuposto que a racionalidade e justiça resultariam em emancipação. Para Foucault mesmo numa sociedade racional e justa existem relações de poder, dominação e subordinação onde a emancipação não se realiza e é sempre precisa. Similarmente os dois formam teorias sobre o discurso, mas, para Habermas, o discurso permite a organização social e institucionalização nas quais uma sociedade justa e racional é construída. Para Foucault, o discurso é algo mais concreto onde a dominação e as relações de poder se manifestam.

Diferentemente de Habermas, Foucault não empreende uma teoria abrangente e definitiva que se preocupe tanto com consistência. Foucault estabelece teorias sobre discurso, conhecimento e outros temas, mas, ao invés de apresentar uma teoria geral, ele se utiliza de mecanismos metodológicos para formar sua análise em oposição a uma teoria geral. Através de uma análise do poder, ao invés de uma teoria, Foucault examina certas instituições nas sociedades modernas e descobre elementos e características menos visíveis durante a aplicação de uma teoria geral. O alvo não é explicar estruturas e práticas sociais, mas se utilizar de uma análise crítica para expandir as dimensões da definição do poder para chegar além de discussões relacionadas a modelos legais de poder legítimo, ou modelos institucionais relacionados com o Estado, e descobrir os micro elementos e atores por detrás (DREYFUS & RABINOW, 1983).

A partir de uma análise de poder, os meios para realizar a ética discursiva, que Habermas localiza na racionalização comunicativa, existem ao nível das ideias. Desta perspectiva, nas conferências da ONU, uma análise que enfatiza os processos discursivos não considera o contexto no qual as agendas diversas foram estabelecidas. Olhando o conteúdo das conferências, Habermas destaca a situação na qual os participantes determinaram o debate. Enquanto isso, Foucault formaria uma microanálise substantiva dos próprios participantes e dos discursos que estão presentes (FLYVBJERG, 1998), considerando que o espaço discursivo das conferências não existiu num *vacuum*. Antes dos processos discursivos que formaram o consenso, os participantes chegaram ao debate com sua própria

bagagem e sua própria agenda – as normas e valores de cada país, que são produtos de situações e experiências específicas nacionais. Segundo o pensamento de Foucault isso determinaria a agenda e influenciaria o debate.

Numa discussão sobre as relações entre o direito, a verdade e o poder, Foucault levanta alguns conceitos que podem ser aplicados na análise do surgimento do movimento ambientalista, sua institucionalização e sua entrada em diversos setores da sociedade. Na coletânea *Microfísica do Poder*, Foucault (2009) ressalta o direito como instrumento de dominação e, assim, possui um poder produtivo. Para Habermas, a instituição do direito precisa passar pelos processos de racionalização comunicativa para contribuir à organização da sociedade e para a produção cultural no mundo da vida. Foucault analisa a instituição do direito de forma diferente para tentar descobrir como ela pode ser mais democrática. Assim, Foucault claramente discorda da abordagem habermaseana. “O sistema do direito, o campo do judiciário são canais permanentes de relações de dominação e técnicas de sujeição polimorfos. O direito deve ser visto como um procedimento de sujeição, que ele desencadeia, e não como uma legitimidade a ser estabelecida.” (FOUCAULT, 2009 p. 182).

Os dois autores se preocupam muito com a intersubjetividade. Habermas destaca a ação comunicativa e processos discursivos como mecanismos de individualização, mas Foucault parte do conceito de poder produtivo e o mecanismo para produção de sujeitos. Considerando a importância que Foucault dá em não criar universais ou formar totalidades, uma contradição aparece – na sua análise, o poder toma o lugar como um conceito totalizador. Habermas (1994) percebe essa contradição e expressa uma preocupação sobre o conceito de poder como uma força de controle total. Esta situação não deixa espaço para a ação comunicativa e ignora a questão de agenciamento individual, que é muito importante para Habermas. Lembrando que Foucault não propõe uma teoria de poder e sua perspectiva parte de observações históricas e contextuais, podemos ultrapassar as preocupações de Habermas nessa área e nos valer das considerações metodológicas de Foucault.

É claro que a abordagem do Foucault difere da de Habermas. Esse estudo sobre o movimento ambientalista e sobre a importância da ampliação e participação da sociedade civil na política internacional e nas Conferências da ONU foi fortemente inspirado nos conceitos habermaseanos, mas questioná-los

pode contribuir para essa discussão. O propósito não é formar uma dupla teoria, mas usar o pensamento de Foucault para abrir mais os conceitos que estão discutidos aqui. Um debate teórico sobre Habermas e Foucault não é no escopo deste trabalho, mas usar Foucault para enriquecer o levantamento metodológico implica uma crítica dos conceitos de Habermas que é importante considerar.

Para Foucault, se pode fazer uma *análise descendente* que usa uma teoria generalizante, mas também pode fazer uma *análise ascendente*. Segundo o autor, a segunda opção é metodologicamente mais válida. É possível deduzir fenômenos de um fato geral global, no caso de uma análise descendente, mas, dessa maneira, se pode chegar a uma gama de conclusões que não necessariamente levam tudo em conta. Isso é um resultado que todo cientista social precisa considerar, mas parece que para Foucault o problema não é a intenção em si de encaixar tudo numa teoria totalizadora. É melhor “examinar historicamente, partindo de baixo, a maneira como os mecanismos de controle puderam funcionar.” (FOUCAULT, 2009, p. 185). Assim, não corre o risco de fechar um assunto para a análise. Em relação ao surgimento do movimento ambientalista no Brasil e nos Estados Unidos, não significa que houve uma transformação nas opiniões das pessoas que resultaram na legitimação e na criação de políticas ambientais, mas pode-se deduzir várias coisas partindo do pressuposto geral de que a possibilidade por processos discursivos resultou na disseminação do movimento ambientalista para diversos setores da sociedade e sua institucionalização com leis e órgãos ambientais. Ao invés disso, Foucault recomenda olhar desde baixo as origens dessas instituições e do ambientalismo¹.

Abordar uma discussão sobre a analítica do poder de Foucault pode abrir a análise do movimento ambientalista no Brasil e nos Estados Unidos para além da preocupação com a legitimidade dos modelos legais e institucionais. Para Foucault, perguntar se políticas, normas, valores, práticas e opiniões são legítimos é uma questão falsa, ou uma distração das relações de poder múltiplas e os processos de subjugação e dominação que sempre estão em jogo (mesmo quando

1 A falta de discussão sobre o meio ambiente nos textos de Foucault instigou alguns autores nos últimos vinte anos a fazer análise crítica do ambientalismo de perspectivas teóricas inspiradas na obra de Foucault. A extensão do conceito de bio-poder introduzido na *História da Sexualidade* para eco-poder é um exemplo que, entre outras ideias, é discutido por vários autores na coletânea *Discourses of Environment* (Org. DARIER, 1999).

legítimo). Antes de perguntar sobre a legitimidade ou o consenso, seria prudente analisar a formação única e as mudanças internas nos dois países para poder entender suas participações nas Conferências da ONU. As diferenças políticas, históricas, econômicas e sociais entre o Brasil e os Estados Unidos determinaram o desenvolvimento distinto dos movimentos ambientalistas e, portanto, o desempenho diferente e variável nas Conferências da ONU. As diferenças que serão discutidas entre a história e política nos dois países demonstrarão que, embora durante o período entre 1972 e 1992 a legislação e regulamentação ambiental fossem fortalecidas e a atuação da sociedade civil expandisse os processos dessas mudanças, as circunstâncias eram muito diferentes. O surgimento dos conceitos, ideias, normas e valores que promovem a proteção do meio ambiente não fazem parte de um processo uniforme e sua racionalização ou entrada no mundo da vida (no sentido habermaseano) ao nível nacional é muito diferenciada. Uma análise comparativa a nível nacional tentará estabelecer uma ponte entre o movimento ambientalista em contextos nacionais e a maneira que as questões são enfrentadas a nível nacional.

Comparar e contrastar são ferramentas metodológicas que vão ajudar a entender a tendência maior da expansão do movimento ambientalista para diversos setores da sociedade, seu fortalecimento na atuação e na função da sociedade civil e as transformações que acompanharam e formaram essa mudança abrangente. As diferenças entre o Brasil e os Estados Unidos tomam várias formas dependendo da área ou da época. As situações internas em 1972 visando a Conferência em Estocolmo foram muito diferentes da Rio-92. Os dois países podem ser analisados desde várias perspectivas usando abordagens distintas. Para a seguinte análise, os temas dos capítulos anteriores, como o processo maior da entrada dos valores e a consciência na sociedade geral e a importância da sociedade civil nos processos de institucionalização e na legislação ambiental, serão discutidos. Todavia, uma discussão sobre as relações complexas e fatores internos e externos que determinaram a forma e desenvolvimento desses temas contribuirá para entender melhor a transformação na atuação dos países no sistema internacional e no seu papel na negociação multilateral.

Estudos nas áreas sociais, tanto quanto nas políticas e econômicas, que comparam o Brasil e os Estados Unidos podem ter um tom que expressa uma inadequação por parte do Brasil, ou que o modelo ou sistema do país Norte-

americano são preferíveis ao brasileiro. De nenhuma maneira, essa comparação tenta estabelecer, por exemplo, que o Brasil está inadequado para gerenciar os seus recursos naturais ou para lidar com a comunidade internacional, e sequer argumentar que o movimento ambientalista ou as políticas ambientais nos EUA representam um modelo a ser atingido. De fato, desde uma perspectiva objetiva, o Brasil e os Estados Unidos são candidatos de primeira linha para uma comparação dessa natureza. Além de serem países ricos em recursos naturais, estes desempenharam papéis centrais na UNCHE e na UNCED e nos debates sobre o meio ambiente global. Os dois países de uma forma ou outra enfrentaram crises ambientais significantes e passaram por processos de conscientização e valorização ambiental.

3.1. A crise ambiental no Brasil e nos EUA

Toda discussão sobre o meio ambiente – a conservação, a ecopolítica, a regulação ambiental, o desenvolvimento sustentável – tem sua origem na crise ambiental. A Conferência de Estocolmo em 1972 estabeleceu o consenso na comunidade internacional, ao dizer que os problemas ambientais e as crises ecológicas afetaram o mundo inteiro e o meio ambiente humano era um assunto junto às questões tradicionais de segurança e direitos humanos para as Nações Unidas considerar. Embora um consenso internacional sobre a necessidade de discutir essa questão fosse estabelecido, surgiram dois conflitos fundamentais que ressoariam daí por diante. Primeiro, que as crises ecológicas atingem países diferentes e populações diferentes. Segundo, que as soluções também trarão benefícios diferentes para países diferentes. Uma teoria que examina os processos democráticos do sistema internacional de cima para baixo, como a teoria de ação comunicativa, não leva isso em conta. Para uma análise mais sensível à diferença e aos conflitos aqui, podemos usar a abordagem de Foucault que procura as relações de poder por detrás desse processo.

A crise ambiental permaneceu o assunto subjacente em 1972 e 1992, mas seu significado variava entre os diferentes participantes das Conferências e mudou durante o período de vinte anos, dependendo da situação de cada país. Desde Estocolmo, os efeitos diferenciados da crise ambiental mostraram que os

interesses de alguns serão favorecidos dependendo da direção das políticas e as deliberações da ONU. Em 1972, a posição de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, destacou que esses países partiram de um lugar desfavorável no empenho ambiental por serem mais suscetíveis aos problemas ambientais e por terem maior dificuldade de programar soluções por falta de condições tecnológicas e financeiras. O desequilíbrio ficou claro entre países como Brasil e os Estados Unidos no contexto internacional, mas os desequilíbrios internos dentre dos países participantes não necessariamente foram evidentes.

Analisando as Conferências a partir da teoria de ação comunicativa, seria muito fácil perder essa visão. Por exemplo, a participação do Brasil foi central para a formação da agenda dos países em desenvolvimento e o caráter deliberativo das duas conferências facilitou a participação democrática bem sucedida e a racionalização comunicativa na comunidade internacional. Entretanto, esse processo teve consequências para as populações diversas dentro do Brasil, que uma universalização normativa não revela. Desde as primeiras crises ecológicas, antes de Estocolmo, e até hoje, os setores da sociedade, dentro de fronteiras nacionais, mais vulneráveis aos efeitos negativos de degradação ambiental não são visíveis. Quando olhamos a partir de baixo, é possível ver ao nível nacional as consequências internas não apenas dos problemas ambientais, mas também dos debates internacionais na formação dos discursos, políticas e instituições.

Problemas do meio ambiente que têm alcance global – poluição, mudança climática, desmatamento e destruição de biodiversidade – têm efeitos diretos para populações locais e regionais. Em Estocolmo, ainda que a comunidade de países desenvolvidos se preocupasse com as crises ambientais no Brasil, principalmente o desmatamento da Amazônia, o foco permaneceu na política nacional. A delegação brasileira defendeu a degradação ambiental e afirmou o direito de gerenciar seus próprios recursos. O Brasil defendeu a expansão de indústria e projetos de desenvolvimento econômico com o princípio de soberania – essencialmente afirmaram o seu direito de poluir (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991).

Pelos desníveis de desenvolvimento industrial e de infraestrutura entre os Estados Unidos e o Brasil em meados do século XX, os efeitos negativos de degradação ambiental e sensibilização sobre crises atingiram populações de forma e tamanho diferentes. Entretanto, na década de sessenta, o Brasil se tornou o

segundo exportador na agricultura, atrás dos Estados Unidos que permaneceram o primeiro. Os grandes empreendimentos agrícolas nos dois países tinham seus preços para o meio ambiente, mas a transição para um sistema de produção industrializado no Brasil foi mais recente e mais rápido comparada como os EUA. Assim, os efeitos negativos de aplicação de fertilizantes químicos e pesticidas, na forma de perda da camada superficial de solo, erosão acelerada, desertificação, e maior desmatamento para garantir a produção agrícola contínua, ficaram cada vez mais evidentes (GUIMARÃES, 1991).

A expansão de agricultura industrial fez parte do período de grandes projetos desenvolvimentistas durante as décadas de cinquenta e sessenta no Brasil. O resultado foi o aumento de produção com culminação no milagre econômico da década de setenta, mas resultou em poluição descontrolada e condições ambientais perigosas. A expansão do setor industrial, principalmente metal mecânico, direcionada para automotores e bens de consumo duráveis, e o setor químico, orientado a petroquímica, criaram situações de crise ecológica flagrante. Os exemplos dos polos industriais de Cubatão e Camaçari e do programa de mineração de Grande Carajás representaram o melhor das políticas desenvolvimentistas, mas na década dos setenta se tornaram os maiores desempenhos de destruição ambiental. Neste período a qualidade de vida material aumentou no Brasil, mas resultou em grandes custos para a qualidade de vida em termos mais abrangentes, relacionados ao meio ambiente onde todos viviam (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991).

Nos Estados Unidos, o boom industrial a partir da segunda guerra mundial também resultou em maior poluição do ar, água e solo, colocando as populações internas em maior perigo. O uso de químicas e pesticidas na indústria agrícola aumentou e a devastação e extinção de ecossistemas e de espécies piorou. Um exemplo marcante dos efeitos desastrosos da industrialização desenfreada durante a década de sessenta foi em Ohio onde o Rio Cuyahoga, desprovido de vida aquática e localizado em uma das regiões mais industrializadas do país, pegou fogo inúmeras vezes pela contaminação extrema de petróleo e resíduos industriais (UNITED STATES, 1992).

As crises ecológicas têm efeitos e níveis de urgência diferentes em situações diferentes. Os problemas relacionados à escassez de recursos e à exploração e manipulação do mundo natural são muito antigos, mas a partir da

década de sessenta, com o surgimento do movimento ambientalista internacional, as crises ecológicas para o mundo inteiro se referiam à interação entre atividades humanas e os sistemas naturais. Essa definição também colocou a resolução das crises ambientais em pauta e identificou o poder das pessoas de controlar o meio ambiente imediato (GUIMARÃES, 1991).

A UNCHE em 1972 e a UNCED em 1992 foram dois momentos importantes que marcaram duas transformações na maneira de pensar sobre o meio ambiente. Nos Estados Unidos, como em países europeus e outros países industrializados, a década de sessenta sofreu a expansão do movimento ambientalista, para além da conservação rumo a uma visão ampla ecológica que destacou a interdependência e a saúde de ecossistemas. Assim, em Estocolmo, onde esses países levantaram suas preocupações, a crise ecológica foi definida por sua conexão com outros sistemas naturais e pela relação com os sistemas sociais e humanos. A UNCHE tratou do meio ambiente humano, como conjunto de sistemas naturais e humanos, e colocou a questão da crise ecológica em relação direta com as atividades humanas. Junto ao próprio conceito do meio ambiente, a definição das crises ecológicas se retirou do mundo natural e expandiu para englobar os efeitos negativos para os ecossistemas e para as populações humanas. Na Rio-92, por várias mudanças ao longo dos vinte anos que separaram as duas Conferências, a definição da crise ambiental sofreu outra transformação quando sua solução foi declarada na forma de desenvolvimento sustentável – o conceito novo que estabeleceu uma ponte entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Partindo do pensamento habermaseano, essa transformação faz parte do processo de racionalização comunicativa e o consenso, mas se partimos de uma abordagem que não esteja preocupada com a expansão ou criação de novas estruturas democráticas (como a de Habermas), outra imagem surge. Desde que as preocupações sobre a crise ambiental que chegaram à agenda internacional, os Estados Unidos e Brasil expressaram sua necessidade de manter o crescimento econômico. Os países tinham que aceitar o fato que a crise ambiental foi um obstáculo significativo para a expansão industrial e tinham que responder às demandas de setores da sociedade civil, ao nível nacional e internacional, para resolver esse conflito. A maneira que reagiram o Brasil e os Estados Unidos a essa situação foi muito diferente. Não necessariamente refletiu os processos

discursivos do sistema internacional, mas claramente refletiu as origens distintas da crise ambiental nos dois países e seu desempenho para resolvê-la – a resposta foi resultado mais do conflito do que o consenso.

A crise ambiental nos Estados Unidos, quando reconhecida, é considerada o resultado de expansão industrial e de má gestão de recursos naturais. Em Estocolmo essa percepção foi evidente na maneira que, junto a outros países industrializados, os EUA chamaram para controlar o desenvolvimento industrial em países menos industrializados como o Brasil. Houve uma proposta para estabelecer um Fundo Mundial que definiria os recursos naturais como patrimônio mundial, refletindo a perspectiva dos EUA, mas foi rejeitada completamente pelo Brasil e outros países em desenvolvimento que possuíam grande patrimônio natural e exigiram o direito soberano nacional para explorá-lo (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991). A política internacional complexa, que visava normas e instituições para a comunidade internacional inteira incorporar funcionou, neste caso, para fortalecer a soberania nacional de países. Habermas pressupõe que a soberania é necessária para a regulação através da lei, mas, em Estocolmo a posição do Brasil chocou com as propostas para regulação e institucionalização. Os elementos políticos e econômicos ao nível nacional e a relação complexa dentre a comunidade internacional fortaleceram a soberania nacional. Os processos discursivos em Estocolmo não conseguiram direcionar a ação dos participantes para um processo aberto e democrático. Pelo contrário, segundo uma análise inspirada no pensamento de Foucault, esses funcionaram para reforçar relações de poder existentes e criar outras novas.

Para o Brasil, como os EUA, as crises ambientais tinham origem nos processos de industrialização, mas no contexto de acordo e regulação internacional sua definição chegou além disso. A crise ambiental e os novos valores associados com o movimento ambientalista se tornaram uma fonte para o desenvolvimento econômico nacional com novos produtos e indústrias que visavam soluções ambientais (MAURICESTRONG.net, 1971). Essa nova visão respondeu às propostas que limitaram o caminho dos países em desenvolvimento para realizar padrões materialistas elevados. Partindo dos conceitos de Foucault apresentados acima, essa agenda nasceu claramente no modelo dominante de desenvolvimento – caracterizado pelo sistema econômico acumulativo, o

crescimento de bens, a industrialização, a tecnologia e a dominação da natureza – não na sua racionalização através dos processos discursivos da Conferência.

Em 1973 o Brasil se localizou na frente de uma tendência que ligou o desenvolvimento com as questões ambientais de uma maneira que não desviou o rumo que objetivou satisfazer as necessidades básicas da população através do crescimento econômico. Partindo dessa perspectiva, o conceito de *ecodesenvolvimento* surgiu, chamando para um modelo de desenvolvimento que minimiza os impactos ambientais, sem restringir a satisfação de necessidades básicas e a qualidade de vida das populações. Depois das deliberações em Estocolmo e o consenso sobre a conexão entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, a comunidade internacional identificou-se com esse conceito e o novo manual para o movimento ambientalista internacional foi publicado pela Comissão Brundtland com seu nome revelador: *Nosso Futuro Comum* (1991). O livro chamava para uma nova ética de desenvolvimento e para tomar a responsabilidade da qualidade do meio ambiente para as futuras gerações através do desenvolvimento sustentável.

A conexão entre o desenvolvimento e o meio ambiente é um pressuposto importante para o Brasil. A ideia que os dois objetivos de desenvolvimento e da proteção e preservação do meio ambiente não eram mutuamente exclusivos foi consagrado em 1971 no Relatório Founex e recebeu muita atenção no debate internacional, culminando na Conferência das Nações sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro vinte anos depois. No Brasil ficou evidente que problemas como a falta de saneamento e infraestrutura básica, desmatamento, perda de diversidade biológica e cultural e poluição extrema deveriam ser abordados juntos com uma visão de desenvolvimento medido não apenas medido por indicadores econômicos (GUTBERLET, 1998).

O significado da crise ambiental no Brasil, não foi apenas uma questão técnico-científica uma vez que o desenvolvimento foi colocado na balança. Para os EUA, um modelo de desenvolvimento que incorporou a questão ambiental junto à questão social não combinou com sua visão da crise ambiental que foi limitada a termos técnicos e econômicos. Como um país altamente industrializado, o esgotamento de recursos foi uma questão importante. Assim, em Estocolmo, os EUA destacou o gerenciamento da crise ambiental e a sua contribuição técnico-científica à comunidade internacional visando garantir o

futuro acessos a recursos naturais. No Brasil, a abundância de recursos naturais não criou preocupação sobre esgotamento de recursos. Pelo contrário, a visão da crise ambiental foi ligada ao não uso correto desses e à falta de gerenciamento ambiental.

A crise ambiental foi vista de uma maneira muito diferente em 1972 pelo Brasil e pelos EUA. Na Rio-92, o desenvolvimento sustentável consagrou a perspectiva brasileira, e houve uma transformação na dos EUA de acordo com isso. Ainda não incorporou muitos dos conceitos consagrados em *Nosso Futuro Comum*, lidando com as desigualdades internacionais e a necessidade de programar políticas que levam isso em conta, mas, vinte anos depois de Estocolmo, a visão dos Estados Unidos se transformou para destacar a necessidade de garantir a qualidade do meio ambiente para futuras gerações – uma consideração que cabia na perspectiva preocupada com o esgotamento de recursos naturais (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1969), (UNITED STATES, 1992). Essa transformação, de acordo com Habermas, implica um consenso internacional sobre a maneira de pensar sobre a crise ambiental e sobre os valores relacionados. Embora o modelo discursivo das conferências facilitasse isso, não são evidentes as mudanças no contexto e os fatores históricos, econômicos e políticos que estavam no jogo.

3.2.

A institucionalização do movimento ambientalista no Brasil e os EUA

Antes de discutir os fatores específicos que determinaram a formação do movimento ambientalista e a conscientização sobre os problemas ambientais no Brasil e nos EUA, uma apresentação do processo de institucionalização estabelecerá uma base histórica e cronológica importante. A partir da segunda guerra mundial, com o nível de segurança física e econômica alcançado em países altamente industrializados, mudanças abrangentes culturais resultaram no surgimento do movimento ambientalista em países como os EUA, Austrália, Japão e países do Oeste Europeu (INGLEHART, 1990). Nesses países, uma classe média se formou e atingiu um padrão de vida que ultrapassou as necessidades básicas e permitiu críticas ao modo de consumir e produzir. A partir da década de sessenta, depois de duas décadas de uso maior de químicas, pesticidas, e outros

contaminantes do ar, água e solos, um movimento nos Estados Unidos que chamou atenção para a crise ecológica entrou com força e se espalhou para outros setores da sociedade. No Brasil, a crise ambiental também instigou as primeiras mobilizações sociais contra os processos industriais, mas não fez parte das transformações culturais abrangentes ligadas à capacidade de satisfazer necessidades básicas da população².

Na década de cinquenta, grupos conservacionistas na região Sul e Sudeste do Brasil formaram em resposta ao desenvolvimento industrial rápido, expressando preocupações sobre a preservação de flora e fauna nessa região. Nos EUA, a preocupação ambiental se formou dentro de um contexto de mudança cultural maior e novos valores pós-materialistas que priorizaram a qualidade de vida das pessoas e das comunidades. No Brasil, a questão era outra. Os grupos conservacionistas chamaram para a proteção de animais e da natureza e, na década de sessenta, em resposta ao desmatamento na Amazônia, um movimento surgiu chamando para a preservação dos recursos naturais. Marina Silva conhece bem essa história e conta sobre o início do movimento ambientalista “antes de ser ambientalista”. Ela relata que antes de discutir o meio ambiente do tamanho mundial, no Brasil existia uma “... luta por um estilo de viver e produzir no qual a floresta era o centro, provedora, uma presença da qual não podíamos abrir mão...” (SILVA, 2006, p. 11).

Da mesma maneira que toda discussão sobre a proteção do meio ambiente surge da questão da crise ambiental, o início dos movimentos ambientalistas no Brasil e nos EUA se localiza no conflito contra a expansão industrial. Mesmo com esse elemento compartilhado, as intenções e os alvos do movimento eram muito diferentes. Nos EUA, as lutas originais para a preservação e conservação se preocuparam com o esgotamento de recursos para manter os processos e a produção industrial. Na década de sessenta, os ecologistas se preocuparam com a preservação dos recursos, destacando a sobrevivência de ecossistemas inteiros e as suas interligações. No Brasil, havia um movimento conservacionista estabelecida, e preocupação de comunidades no Acre sobre a expansão industrial. Esse último, não visava a manutenção dos processos industriais. A motivação foi a preservação

2 Só depois na década de oitenta que o Brasil chegou a sofrer os efeitos da industrialização que igualava os Estados Unidos durante a década de sessenta.

de um estilo não industrial de produzir e viver. Esse movimento não considerou a floresta como um recurso industrial esgotável, mas como o centro de uma maneira de viver particular que não separava a floresta, como meio de produção, do resto da vida social.

As grandes diferenças fundamentais entre a história, política e sociedade fazem parte de uma crítica local da formação do movimento ambientalista no Brasil e nos EUA. Essas diferenças devem estar no centro de qualquer análise ou comparação. Para voltar ao contraste entre Foucault e Habermas, Michael Kelly (1994) ressalta que a teoria de ação comunicativa distingue entre uso de poder legítimo e ilegítimo. Nessa divisão, a crítica e o poder são separados e a crítica serve como a ferramenta do poder legítimo para manter o poder ilegítimo sob o controle. Isso é evidente na maneira que a sociedade civil, na teoria da ação comunicativa, funciona para tanto limitar o poder quando para legitimar ou questionar as políticas do Estado. Embora Foucault, pelo lado teórico, discorde de Habermas porque considera a crítica em si como uma forma de poder – ainda existem laços comuns. Essa discordância entre Foucault e Habermas é mais uma fonte de inspiração para essa análise sobre o movimento ambientalista e pode se aprofundar na discussão do movimento ambientalista. Foucault chama para uma crítica local, sem normas universais com pressupostos sobre os resultados (KELLY, 1994).

Os problemas ambientais no Brasil, no início do movimento ambientalista, eram resultados diretos não apenas do estilo de desenvolvimento que destacava o crescimento econômico, durante as décadas de cinquenta e sessenta, mas do conjunto de características institucionais e sociopolíticas complexas. Elementos do desenvolvimento institucional, social e político do país exacerbaram os efeitos negativos dos processos industriais. A conexão entre os interesses econômicos e políticos, por exemplo, criou um sistema que gerava e sustentava grandes desigualdades e contrastes extremos de riqueza e pobreza. As alianças entre os setores populares e as elites políticas, desde o governo de Getúlio Vargas na década de trinta, também diminuiu a capacidade para mobilização de setores da sociedade marginalizados, que eram atingidos pelos efeitos negativos de expansão industrial e pela crise ambiental. Até a década de noventa, a natureza não ficou na frente das preocupações desenvolvimentistas no Brasil – nem nas esferas públicas ou privadas. Pelo contrário, a ideia ampla que os recursos naturais abundantes no

país eram inesgotáveis criou um tipo de anestesia com respeito ao meio ambiente. Ligar o meio ambiente com o desenvolvimento não era apenas parte de um jogo político estratégico nas Conferências das Nações Unidas. Desde as primeiras políticas desenvolvimentistas, os dois conceitos eram considerados duas faces da mesma moeda (GUIMARÃES, 1991).

Nos Estados Unidos, o contexto histórico e político no qual o movimento ambientalista se desenvolveu, na imagem contemporânea, foi o de grandes mudanças sociais. O surgimento dos movimentos sociais na década de sessenta que enfrentaram estruturas políticas tradicionais e lutaram contra a guerra em Vietnã, para os direitos civis e de mulheres, entre outros grupos, criou o pano de fundo para o movimento ambientalista estar inserido na onda “contracultura”. O sistema democrático consolidado realizou políticas que refletiram atividade maior por parte da sociedade civil. As demandas dos movimentos sociais, inclusive o ambientalista, entraram na política e na consciência da população maior.

A década de sessenta foi uma época de grande dificuldade para a evolução dos movimentos sociais no Brasil de forma geral a partir da instalação do regime militar em 1964. A repressão política durante a década seguinte resultou no exílio de uma parte significativa de ativistas políticos. No contexto de ditadura militar, todavia existia pressão de setores da sociedade civil e um movimento que chamou a atenção para a crise ecológica e os problemas ambientais, mas as preocupações sobre o meio ambiente eram marginalizadas com o foco da sociedade civil nos direitos e liberdades civis. Ao longo das décadas de setenta e oitenta, o Brasil virou a décima primeira economia industrial do mundo, mas desde a época pós-segunda guerra mundial, em termos de desenvolvimento medido além de PIB, não houve crescimento. A partir da ditadura militar, o chamado “milagre” foi apenas em termos econômicos. Junto ao crescimento dos indicadores econômicos, a desigualdade aumentou e o Brasil ficou entre os países piores da região. Esse contraste seria um grande fator na maneira que o Brasil lidaria com a crise ambiental e na formação do movimento ambientalista (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991).

Outro elemento importante na comparação do desenvolvimento do movimento ambientalista no Brasil e nos Estados Unidos é o grau diferente de industrialização. Antes de pensar no meio ambiente global ou numa conferência internacional, os movimentos ambientalistas, ao longo do século vinte

construíram suas lutas e agendas em resposta aos efeitos negativos de industrialização ao nível local e regional. Não é um fato desconhecido que os Estados Unidos, até a década de sessenta, alcançou a posição do país mais industrializado do mundo. A indústria não foi mais concentrada no nordeste e a grande maioria das regiões reivindicavam sua participação no sonho americano de satisfazer os desejos materiais. No caso do Brasil, um país considerado em desenvolvimento, a industrialização nessa época foi parcial e sua concentração nas regiões Sul e Sudeste contribuiu para o aumento de desigualdade social e econômico que até hoje o país enfrenta.

O nível de industrialização, junto ao contexto político e social, determinou a formação do movimento ambientalista nos dois países. Faz sentido que no Sul e Sudeste brasileiro o movimento para proteção e conservação ambiental se formou primeiro. Desde a década dos cinquenta, a sociedade civil começou a se preocupar com a crise ambiental. A grande maioria de ONGs ambientalistas se formou durante as décadas dos oitenta e noventa, mas em 1951 foi criada a Associação Rio Grandense de Proteção aos Animais, em 1955 A União Protetora do Ambiente Natural em Rio Grande do Sul, e em 1958 a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza no Rio de Janeiro (JACOBI, 2003). No Sul e Sudeste brasileiro, a industrialização rápida e o movimento que surgiu em resposta aos efeitos negativos refletiram o desenvolvimento nos Estados Unidos, mas foi muito mais localizado. Nos Estados Unidos, o movimento ambientalista conseguiu manter força e influência, mesmo com graus diferentes de sucesso, ao longo das décadas dos sessenta, setenta e oitenta. Como resultado, a criação dos valores e normas com respeito à proteção do meio ambiente foi mais difundida. Os EUA experimentaram uma conscientização na base da sociedade sobre a questão ambiental e o sucesso do movimento ambientalista para influenciar a política variava por fatores internos e externos. Mesmo quando não houve progresso na agenda ambientalista, ou quando o movimento perdeu terreno, os ativistas, dentro de fora da política, continuaram na sua luta (HOPGOOD, 2003).

No centro das transformações que ocorreram no movimento ambientalista durante as décadas de setenta, oitenta e noventa reside a institucionalização dos novos conceitos e valores em normas e políticas ambientais. No Brasil e nos Estados Unidos, a década de setenta marcou uma época de nova legislação ambiental extensiva. A entrada das ideias e valores relacionados com o

movimento ambientalista na política nacional e local faz parte do processo maior da entrada do movimento ambientalista em diversos setores da sociedade. Leis e órgãos ambientalistas ao nível de políticas federais e estaduais criaram um regime institucional que assumiram o desempenho de proteção do meio ambiente através de regulação e fiscalização. Uma introdução à criação de legislação ambiental e às políticas particulares no Brasil e nos EUA consiste de evidências concretas das mudanças no movimento ambientalista nesses países. Portanto, é importante para explicar as mudanças na sua participação nas Conferências da ONU.

Na década de sessenta, a legislação ambientalista nos Estados Unidos reforçou e contribuiu para a conscientização mais ampla da sociedade sobre problemas ambientais. Novas leis federais e instituições foram efetivadas para restaurar e manter a qualidade do meio ambiente. O regime institucional concentrava na regulação de contaminantes do ar e água, e estabeleceu processos para a análise e revisão de programas ou ações do governo federal que poderiam afetar o meio ambiente. Legislação conservacionista das décadas posteriores também foi fortalecida com novas leis para controlar resíduos tóxicos e para proteger espécies de plantas e animais durante a década de setenta, expandindo a institucionalização dos novos valores e preocupações ambientais (UNITED STATES, 1992).

A partir da criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, as leis federais ambientais concentraram-se na conservação de flora e fauna e paisagens em parques nacionais nos EUA. A legislação nacional sobre água e ar, que foi promulgada durante a década de sessenta, mantinha um papel apenas de pesquisa e assistência técnica, deixando o controle de poluição e a proteção de recursos nas mãos dos governos locais e estaduais. A partir do primeiro Earth Day, em Abril de 1970, que marcou a conscientização ampla nos Estados Unidos, na comunidade internacional, e uma nova percepção do meio ambiente na sua totalidade, o governo federal percebeu os limites dos programas atuais e começou um novo período de legislação ambiental. Ao longo das décadas de setenta e oitenta, o governo criou leis gerais de avaliação ambiental e estatutos direcionados a recursos específicos como ar e água junto a tipos de poluição específicos, criando mecanismos de reforço em tribunais civis e criminais (UNITED STATES, 1992).

As novas leis formaram o chão que marcou as mudanças na abordagem do governo federal, e as instituições criadas pelo executivo e o Congresso para

trabalhar em paralelo as novas leis formaram as paredes da nova estrutura política. O Conselho de Qualidade Ambiental (CEQ), criado em 1970, foi um mecanismo que estudou os programas federais que podiam afetar o meio ambiente e fazer recomendações para o Presidente baseadas nas descobertas. Além disso, em 1970, o Presidente Nixon criou a Agência para a Proteção do Meio Ambiente (EPA) para executar os estatutos específicos sobre recursos naturais, tais como a água e o ar, e a Administração Nacional Atmosférica e Oceânica (NOAA) para gerenciar e monitorar programas nessas áreas. A adoção de normas ambientais no nível federal estimulou a criação de instituições no nível estadual onde foram criados departamentos e instituições de proteção ambiental – os mais inovadores serviriam como modelos para outros governos estaduais e até o para o governo federal (UNITED STATES, 1992).

Durante a década de sessenta no Brasil, a política ambiental foi voltada à industrialização, aos programas de substituição das importações e aos interesses desenvolvimentistas. O meio ambiente dentro da legislação e regulação jurídica foi voltada à apropriação dos recursos naturais. Assim, diferentemente dos Estados Unidos, onde durante esta década a legislação ambiental controlava contaminantes, a legislação federal no Brasil foi limitada ao uso e exploração de água, flora e fauna (JACOBI, 2003). O governo federal criou políticas como a Política Nacional de Sanitização (1967) e órgãos como o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (1965), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1970), com objetivos desenvolvimentistas claros, principalmente de expansão dos centros urbanos, da matriz elétrica, da rede rodoviária e da indústria agrícola (GUIMARÃES, 1991), (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991).

Um caso importante no início da década de setenta de uma fábrica no Rio Grande do Sul que foi responsável por provocar péssimas condições ambientais na cidade de Porto Alegre, com respeito à poluição extrema da água e o ar, indica o desempenho das políticas ambientais nacionais e a falha do governo militar em lidar com esse tipo de problema. Uma solução para este problema surgiu depois de dois anos de pressão, por parte de grupos ambientalistas, com o cerramento da fábrica em 1973. Mesmo assim, durante essa época, o Brasil defendeu a poluição como um meio de crescimento econômico. Como no caso do Rio Grande do Sul, a legislação ambiental do governo militar se pautava apenas na poluição industrial

urbana – e somente sob a pressão da sociedade civil ao nível local. Quando a legislação ambiental foi cumprida, qualquer fiscalização limitava-se apenas as atividades das empresas privadas, deixando os projetos públicos do governo sem responsabilização. Tampouco, no setor rural, as atividades como desmatamento, erosão e contaminação de rios por fertilizantes e herbicidas continuaram sem intervenção oficial (ALEXANDRE, 2003).

Em resposta direta à instância de contaminação ambiental no Rio Grande do Sul, a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) foi criada em 1973 (GUIMARÃES, 1991). Sob o Ministério do Interior, a SEMA visava os seguintes desempenhos: a) examinar as implicações ambientais do desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, b) acompanhar a função de órgãos e entidades ambientais e c) aumentar as normas e padrões de preservação do meio ambiente (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991). Evidente na criação da SEMA foi o foco no gerenciamento de recursos mais do que no controle de poluição do ar, água e solo. Mesmo assim a estrutura do órgão marcou uma nova fase na institucionalização das ideias e valores relacionados à proteção do meio ambiente no Brasil.

A ideologia do governo militar com respeito ao desenvolvimento foi muito expressa nas leis ambientais e nas novas instituições. Além disso, a ideologia do Estado que destacou a segurança nacional e o exercício do poder soberano no uso de recursos naturais deu o tom às políticas ambientais. Embora o Decreto-Lei 1.413 e o Decreto 76.389 de 1975 estabelecessem controles importantes sobre poluição industrial, a proteção do meio ambiente foi motivo secundário. Contido nessa legislação, o Executivo tirou o direito de governos locais de parar atividades econômicas por razões ambientais, afirmando o poder único do Estado de interromper atividades consideradas importantes para o desenvolvimento econômico (GUIMARÃES, 1991). Nas políticas ambientais da década de setenta nos Estados Unidos, os direitos de indivíduos (destacados na Constituição Americana) eram reforçados na implementação de regulação ambiental o estabelecimento de procedimentos, como compensação financeira no caso de tomada de propriedades particulares, antes de sancionar por transgressões ambientais. Também, junto à estrutura da Constituição, as leis ambientais federais permitem cidadãos indivíduos a possibilidade de aplicar os estatutos ambientais,

levando os responsáveis para tribunal civil, quando as atividades de entidades estatais ou privadas lhes afeitaram (UNITED STATES, 1992).

No Brasil e nos Estados Unidos, uma política nacional ambiental foi estabelecida durante a década de setenta com foco na poluição do ar, água e solo, refletindo o processo maior de transformação social e cultural através da conscientização de diversos setores da população. No Brasil, a política ambiental existia claramente no papel, mas isso não significava que os representantes de interesses ambientais, dentro e fora do governo podiam ganhar poder político suficiente para agir neste campo. Sem recursos financeiros, ficou difícil para a rede de profissionais, instituições e leis que visavam à proteção ambiental fazerem efeito. Dados do Banco Mundial mostraram que de 1978 a 1980 a porção de PIB gasta nos programas ambientais foi menos do que 0,3 por cento. Outros cálculos colocaram o número para o Brasil na faixa de 0,065 por cento. Por outro lado, no mesmo período, os Estados Unidos gastaram 2,5 por cento do PIB em programas ambientais. Essa grande diferença mostra o compromisso dos governos para apoiar as políticas ambientais e a capacidade dessas instituições como a EPA nos Estados Unidos e a SEMA no Brasil (GUIMARÃES, 1991). Embora não seja possível concluir que essa porcentagem é um valor numérico representativo do nível de preocupação ambiental nos dois países, ainda mais considerando que o PIB nos EUA antes dos gastos em programas ambientais era muito maior que o do Brasil, o que serve para indicar a atenção que recebeu dentro dos contextos nacionais particulares.

As políticas ambientais expandiram-se no Brasil, no papel, durante a década de setenta, apesar do pouco financiamento. Nos Estados Unidos, pela natureza informativa dos programas nacionais relacionados ao meio ambiente, havia certo nível de financiamento do governo federal que contribuiu apenas para a expansão de estudos e para apoio técnico – não necessariamente para a aplicação de leis e de sanções. As políticas ambientais no Brasil foram criadas dentro da estrutura centralizada do regime militar, dificultando sua aplicação e expansão; sem a participação e influência direta de governos locais e a sociedade civil. Nos Estados Unidos, a criação de programas nacionais centralizou a geração de dados e disponibilizou recomendações maiores para os governos federais e os governos estaduais. Dessa forma, a regulação e aplicação relacionadas às políticas

americanas permaneceram nas mãos de governos locais, um fator que possibilitou participação cívica.

O ambientalismo que conhecemos hoje em dia nasceu nos contextos políticos, econômicos e históricos particulares ao Brasil e EUA que contribuíram para a formação do movimento ambientalista e para a institucionalização de normas e regulação ambientais. Podemos rastrear o desenvolvimento do movimento ambientalista desde a década de sessenta, ao longo das Conferências em 1972 e 1992, diretamente até o presente. Já foi estabelecido, segundo a teoria de ação comunicativa, que os valores e conceitos associados com a proteção do meio ambiente espalharam-se para diversos setores da sociedade. A atuação do movimento ambientalista internacional e a sociedade civil global participaram nos processos discursivos do sistema da ONU para criar acordos comuns internacionais. A linha que conecta a UNCHE e a UNCED parece que faz parte de uma evolução progressiva coerente para chegar a um entendimento cada vez mais informado e legítimo.

Se considerarmos a preocupação metodológica de Foucault sobre a aplicação de uma teoria geral, essa continuidade pode ser analisada melhor. Ao invés de procurar a continuidade histórica e as conexões que formam uma linhagem concreta, Foucault aponta para os momentos de divergência, de revolução ou de ruptura para entender a formação histórica social. Uma análise que procura apenas continuidade não percebe outras forças, às vezes menos visíveis, que estão no jogo. Essa questão surge do objetivo compartilhado dos dois autores – a emancipação de indivíduos – e reside no coração da divergência entre eles, sendo aplicável para a discussão do meio ambiente. Para Habermas, a formação social discursiva que gera uma sociedade justa e racional é o caminho para a emancipação dos indivíduos. Dreyfus e Rabinow (1983) destacam uma leitura de Foucault que identifica a emancipação real ocorre nesses momentos de ruptura e revolução. Um foco na continuidade histórica que liga as Conferências de 1972 e 1992 é resultado de uma análise dos processos e regras que foram estabelecidos dentro desses momentos discursivos. Segundo essa leitura de Foucault pode negligenciar diferenças e conflitos reais (DREYFUS & RABINOW, 1983).

Na análise do movimento ambientalista nas Conferências da ONU existia uma continuidade clara ao nível internacional e também ao nível nacional, mas

não foi uniforme ou consistente. Assim, baseando-se em Foucault, para entender melhor a participação única do Brasil e os EUA, seria importante levar em conta as diferenças que as separam. Ainda que a década de oitenta fosse de expansão de legislação ambiental no Brasil e nos EUA, de maior conscientização pública e atuação por parte da sociedade civil, houve grandes mudanças institucionais e sociais que determinaram os debates na Conferência em 1992.

A década de oitenta foi de grandes mudanças para a institucionalização da proteção do meio ambiente, definindo claramente as mudanças na participação do Brasil e os EUA em Estocolmo e na Rio-92. A Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 criou a base para a legislação ambiental e a maneira de abordar a política ambiental no Brasil dos anos seguintes até os dias de hoje (ALEXANDRE, 2003). Essa política, estabelecida na Lei 6.938, destacou conceitos como poluidor-pagador e a necessidade de conciliar crescimento econômico com preservação do meio ambiente. Além disso, a Lei 6.938 estabeleceu a nova política ambiental junto ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que estabeleceu a administração federal, de órgãos estaduais, municipais e ONGs. Adicionalmente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) recebeu o papel consultivo e deliberativo do SISNAMA e “tem por finalidade assessorar, estudar e propor ao governo federal diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, bem como deliberar sobre normas e padrões compatíveis com a preservação do meio ambiente.” (COMISSÃO INTERMINISTERIAL 1991).

A década de oitenta nos Estados Unidos foi de reestruturação econômica severa. O governo Reagan que durou desde 1981 a 1989 programou políticas econômicas seguindo uma ideologia de mercados desregulados, poder estatal reduzido e maior globalização econômica. As políticas federais ambientais da década de setenta representaram a expansão de regulação estatal e uma barreira para a expansão econômica, portanto os estatutos ambientais eram desafiados e seu poder minado. Mesmo assim, no contexto de cortes orçamentais por programas nacionais e desequilíbrio econômico, os Estados Unidos assinaram a Convenção de Viena em 1985, um acordo multilateral que banuiu o uso de químicos que causam a degradação do ozônio. A participação nesse acordo apenas apoiava legislação nacional que foi estabelecido em 1978 contra o uso de certos

químicos. No fundo, assinar essa Convenção foi motivado mais para proteger os interesses econômicos nacionais diante da competição no mercado global, por países que não sofreram as mesmas restrições, e foi cumprido somente com o apoio expressa do setor químico-industrial (HOPGOOD, 2003).

Uma mudança grande na política ambiental brasileira ocorreu ao longo da abertura política na década de oitenta. A expansão de programas e instituições ambientais foi possível com mais participação da sociedade civil e partidos políticos através de eleições diretas a nível estadual em 1982 e o Brasil experimentou uma nova onda de institucionalização ambiental ao nível estadual e local. Assim, a Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente (ABEMA) foi criada, composta por órgãos estaduais e federais e resposta à fragilidade institucional e política do governo militar junta à demanda social para fortalecer o SISNAMA e as políticas ambientais nacionais (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991).

A transição democrática no Brasil implantou uma nova estrutura institucional para o meio ambiente. O Decreto 91.145 de 15 de Março de 1985, a mesma data da declaração da Nova Republica, criou novos órgãos cujos projetos ligaram o desenvolvimento diretamente como o meio ambiente. Com este objetivo, o novo Presidente Sarney criou o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) que abordou políticas dedicadas a uma gama de desempenhos sob esse ângulo inclusive a habitação, sanitização básica e educação ambiental. Assim, a facilidade de criar órgãos construiu uma estrutura institucional grande, mas não correspondeu a valores e práticas na sociedade. Com a mudança para um regime democrático, a transição ou transferência de poder político foi acompanhada por um processo de consolidação institucional. Após a Constituição de 1988 e as eleições nacionais abertas o programa *Nossa Natureza* chamou a atenção para o compromisso do novo governo de lidar com questões ambientais e para sua ruptura com o regime militar. Isso resultou numa mudança maior na estrutura institucional com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1989. A nova instituição englobou várias Agências ligadas a essa área como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e em 1990 a SEMA entrou sob essa nova megaestrutura definindo seu caráter integrado e

estabelecendo-se como “o grande executor da política ambiental e de gerir de forma integrada essa área no país.” (www.ibama.gov.br).

3.3.

O movimento ambientalista no Brasil e nos EUA

A abertura política no Brasil durante a década de oitenta ocorreu no contexto maior de transformação política global e nova movimentação na sociedade civil principalmente na América Latina e o Leste Europeu. Os novos movimentos sociais enfrentaram questões novas e aproveitaram de novas redes nas quais articularam suas demandas e lutas (COSTA, 2002). O período de ditadura militar no Brasil criou um ambiente de desmobilização social com ênfase na privatização de interesses individuais e grupos junto ao bem estar individual e de familiares mais próximas. O governo militar realizou uma forte repressão aos movimentos sociais e desenvolvimento comunitário autônomo, resultando na despolitização de organização coletiva e a esterilização de questões e problemas sociais inclusive aqueles relacionados com o meio ambiente (GUIMARÃES, 1991).

No contexto da ditadura militar, as preocupações ambientais estavam presentes entre certos grupos profissionais e de especialistas, principalmente a partir de 1979 com a volta de exilados de países europeus, mas para os movimentos de direitos políticos e de cidadania a questão do meio ambiente permaneceu secundária. Movimentos sociais voltados aos problemas de pobreza e necessidades básicas não tinham uma visão que ligava o meio ambiente com desigualdade e justiça. Ademais, o legado de governança militar tecnocrática, que procurava legitimação no crescimento econômico através da intervenção Estatal, definiu a necessidade de preservar o meio ambiente como a antítese do desenvolvimento nacional (JACOBI, 2003). O discurso oficial durante a ditadura indicou que uma visão mais ampla do meio ambiente foi um obstáculo ao desenvolvimento e que o meio ambiente apenas significava flora e fauna.

Nos Estados Unidos, a continuidade democrática ao longo das décadas de sessenta, setenta e oitenta permitiu participação e influência estável (mesmo que variassem durante anos diferentes) do movimento ambientalista e elementos da sociedade civil nos processos políticos. O sistema político americano possui

mecanismos particulares como o *lobbying* para incentivar a participação da sociedade nas decisões políticas. Desde a década de sessenta cientistas, grupos da sociedade civil e corporações tiveram uma presença no processo legislativo e buscaram influenciar a criação e implementação de políticas ambientais (FALKNER, 2005).

Diferentemente do movimento ambientalista no Brasil, o movimento nos Estados Unidos foi muito mais ligado durante as décadas de setenta e oitenta às transformações internacionais nos âmbitos políticos e econômicos. As mudanças na relação entre a sociedade e o Estado, junto ao alcance global das questões ambientais, criaram uma situação excelente para a expansão internacional do movimento ambientalista. O movimento ambientalista internacional, ONGs internacionais e os grupos da sociedade civil internacional ficaram próximos ao movimento pioneiro nos Estados Unidos (muitas ONGs internacionais eram sedeadas nos EUA). Durante as décadas de setenta e oitenta, através de atuação e pressão forte por parte da sociedade civil, sistemas de proteção da camada de ozônio e de preservação de espécies foram criados estabelecendo uma base para a crítica de países europeus por serem atrasados nessas áreas (FALKNER, 2005).

No Brasil, houve um processo mais exógeno. O movimento ambientalista internacional incorporou o Brasil na agenda ambientalista global durante a década de setenta. A Amazônia se tornou uma palavra-chave para ambientalistas no mundo todo pelo desmatamento que o modelo desenvolvimentista brasileiro encorajava. No Brasil, a questão de desmatamento foi uma das mais destacadas e foi significativa por ser o primeiro ponto onde o movimento ambientalista expandiu para outros setores da sociedade civil e foi incorporado por outros movimentos. Não foi até o final da década de oitenta que a preocupação sobre industrialização urbana e poluição juntou com questões sobre pobreza, desigualdade e justiça, mas a questão sobre a preservação de florestas juntou com o movimento seringueiro desde a década de setenta³ (JACOBI, 2003).

O movimento ambientalista expandiu ainda mais para outros setores da sociedade, incorporando outras questões sociais. A sua expansão na política nacional refletiu mudanças maiores em certas partes da sociedade brasileira: inclusive a volta dos exilados em 1979, alguns dos quais tinham participado no

3 Movimento liderado pelo sindicalista e ativista Chico Mendes.

movimento verde na Europa, e a abertura política de eleições locais em 1981. Com a transição democrática em 1985, houve um boom na atuação e no número de novas entidades ambientalistas. Os grupos locais que agiram na década de setenta eram 45, no início da década de oitenta, mas em 1985 já passavam de 400 para chegar à faixa de 600 ao final da década (ALEXANDRE, 2003).

Houve uma influência ideológica grande durante a década de oitenta do movimento ambientalista nos EUA e Europa principalmente no Sul e Sudeste do Brasil. Uma parte significativa do movimento no Brasil tomou a posição do movimento contra o modelo urbano e industrial de produção que chamou a atenção para os efeitos dos empreendimentos humanos nos países industrializados. A Associação Protetora do Meio Ambiente (AGAPAN) adotou essa perspectiva, destacando o uso de agrotóxicos no Rio Grande do Sul. Através da participação política renovada ao nível local na década de oitenta, essa ONG conseguiu aprovar a primeira lei estadual de agrotóxicos em 1983. Essa lei pioneira serviu como um modelo para outros estados e foi exportado para Santa Catarina, Paraná e São Paulo, onde aprovaram leis parecidas em 1984 (JACOBI, 2003).

Num estudo sobre os ecologistas no Brasil, Eduardo Viola (1991) identifica duas fases no desenvolvimento do movimento ambientalista e a partir disso faz uma análise sociológica que reflete as mudanças políticas discutidas acima. A primeira fase foi fundacional, de 1971 até 1986, quando os ecologistas estabeleceram uma agenda clara que se estabeleceu diretamente em oposição política ao governo militar. A segunda fase foi transicional a partir da abertura política em 1985, quando o movimento começou a passar por um processo de complexificação e multissetorialização. Essa fase, durante a década de oitenta, com os verdes entrando na política local e a sociedade civil com mais espaço para ação e articulação, representou o momento em que os valores e ideias que fazem parte do movimento ambientalista espalharam para diversos setores da sociedade.

Nos EUA, o desenvolvimento do movimento foi bastante diferente. Em 1984 o diretor do Environmental Defense Fund, Fred Krupp, escreveu um artigo para *Wall Street Journal* discutindo as três fases do movimento ambientalista americano. A primeira fase, ao longo do início do século vinte, abordava a questão de exploração extrema de recursos naturais com chamadas para preservação e conservação. A segunda fase partiu da conscientização na década de

sessenta, destacado pela publicação do livro *Silent Spring*, e foi definida pelo objetivo de parar poluição e degradação ambiental através de ação direta, *lobbying*, e processos judiciais. A terceira fase, em meados da década de oitenta, objetivou achar alternativas para os projetos ambientalmente destrutivos. Mesmo com necessidades legítimas detrás desses novos projetos, ficou evidente que soluções de longo prazo serão achados em modelos sustentáveis (BRULLE, 2000).

O foco em reformas do movimento ambientalista nos EUA ressalta o caráter técnico e científico das organizações e instituições ambientais americanas, e os projetos e soluções que desempenham. Uma abordagem reformista explica a expansão de ONGs e grupos ambientalistas desde a década de oitenta, sem a criação de quase nenhuma iniciativa nova. O foco na análise científica de problemas ambientais faz uma crítica da estrutura institucional, mas isso não gera novas visões alternativas para basear uma sociedade sustentável (BRULLE, 2000). Nos EUA, o movimento ambientalista e a ecopolítica são geralmente limitados pelos debates científicos e o fato que o papel das cientistas e expertos é maior do que o papel dos cidadãos nos processos e debates políticos que visam à reforma política e institucional. As organizações com o perfil reformista não conseguem manter um nível de independência e são influenciadas pelos interesses do mercado e o Estado. As relações dentro do sistema política americana são ainda mais complexas. Embora o foco na ciência e na orientação de expertos não abra espaço público para debate pluralista, a formação de políticas ambientais ainda é susceptível à influência de ideologia através de formas de pseudo-ciência⁴.

Em resumo, o surgimento do movimento e as mudanças que sofreu ao longo das décadas formacionais são reflexões da complexidade política, econômica e histórica que define o ambiente social e cultural do Brasil e os EUA. O desenvolvimento dos valores e conceitos ambientais no Brasil e nos EUA aconteceu de forma distinta com abordagens e ênfases diferentes. No Brasil, pelos grandes contrastes na sociedade, o desenvolvimento foi bastante complexo por ter havido uma forte divergência regional, resultando num movimento pouco

4 A participação do Presidente Bush na Rio-92 foi determinado por uma opinião científica que discordava do consenso internacional sobre a mudança climática e a maioria dos cientistas nos EUA (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1992a).

centralizado. Desde as lutas no Acre, durante a década de sessenta, aos seringueiros, que ligaram suas demandas sociais com o meio ambiente na década de setenta, até os ambientalistas do Sul e Sudeste, cuja luta ecoava os movimentos nos Estados Unidos e na Europa em resposta aos efeitos negativos de industrialização urbana, o movimento no Brasil não se consolidou e juntou com outras questões sociais importantes. Esse tipo de mistura de agendas por um lado funcionou para espalhar os conceitos e valores ambientais para diversos setores da sociedade e por outro lado deixou menos clara a articulação das demandas e valores ambientais.

Nos EUA, um exemplo bastante diferente, o desenvolvimento do movimento ambientalista no contexto das grandes mudanças culturais da década de sessenta estabeleceu os valores e conceitos relacionados com a proteção do meio ambiente como um ponto de resistência social. A incorporação dessas ideias na política, desde 1970, foi limitada à abordagem técnico-científica que refletiu a tendência para separar as questões sociais (levantadas pelos movimentos sociais durante a década de sessenta) de outras questões, evitando a criação de uma visão holística sobre problemas e soluções ambientais. O poder dos EUA para exportar as crises ambientais para outros países, seja no discurso ou com projetos reais, é um elemento importante das mudanças no movimento ambientalista. Desde Estocolmo, os EUA se preocuparam com a degradação ambiental em países em desenvolvimento e a partir da década de oitenta, (principalmente com NAFTA na década de noventa) deslocou os efeitos negativos industriais para fora das fronteiras nacionais. A exportação do movimento ambientalista para a sociedade civil internacional reflete esse fenômeno. Até o conceito de desenvolvimento sustentável, quando é ressaltado, normalmente é direcionado a outros países, aos menos desenvolvidos, sem relacioná-lo aos problemas internos.

O movimento ambientalista no Brasil surgiu de forma bissetorial, formado por grupos pequenos de base e agências estatais ambientalistas, e se tornou complexo e multissetorial, formado por uma variedade de setores entre a sociedade civil e o governo com graus diferentes de integração e institucionalização⁵ (ALEXANDRE, 2003). O estilo de desenvolvimento

5 Para uma lista dos oito setores da sociedade que formam o movimento ambientalista ver Viola & Leis (1995).

exclusivo e o legado de um Estado grande e uma sociedade civil pequena, junto a outros fatores históricos, resultaram em uma organização do movimento de cima para baixo por linhas corporativistas. Além disso, a ordem patrimonial no Brasil, que destaca o reconhecimento apenas pelo Estado, não garante uma atenção nos processos jurídicos quando um conceito ou valor entra apenas na lei. Ademais, o fortalecimento do movimento ambientalista internacional e a adoção da Amazônia como causas globais, junto aos ativistas exilados com conexões no exterior determinaram o caráter do movimento ambientalista (GUIMARÃES, 1991).

Tudo isso é evidente através de uma análise baseada nos pressupostos da teoria da ação comunicativa. Para Habermas, a abertura da esfera pública para a atividade da sociedade civil e os processos discursivos internacionais criaram as condições para a racionalização comunicativa. Pelo outro lado, havia fatores econômicos e políticos que influenciaram o caráter do movimento que são menos visíveis e que surgiram desta análise inspirada no pensamento de Foucault. Fatores como a entrada do Brasil no mercado internacional e a pressão, a partir de Estocolmo, de outros governos para o Brasil atender às normas ambientais internacionais também contribuíram para a formação do movimento ambientalista. No Brasil, portanto, podemos resumir que a formação do movimento ambientalista foi um processo de cima para baixo; das instituições do Estado e as demandas do mercado, e de fora para dentro; de padrões da comunidade internacional e de normas internacionais.

Nos EUA, o movimento ambientalista surgiu no contexto de mudanças sociais amplas, valores pós-materialistas e a onda “contra cultura” da década de sessenta. Junto a isso, a ênfase constitucional em autonomia estadual e local no âmbito político, mesmo com a criação de políticas e instituições nacionais, formou um movimento com características de um movimento de base abrangente. A formação de políticas, reformas, normas e valores associados com a proteção do meio ambiente tinha um caráter muito diferente que no Brasil. Nos EUA a formação do movimento foi mais na direção de baixo para cima com iniciativas de grupos particulares e negociação política diretamente com representantes nos governos locais. O deslocamento da atividade do movimento ambientalista para a sociedade civil global pode ser evidência da abertura de uma esfera pública internacional, segundo a teoria de Habermas, mas, da perspectiva de Foucault, isso pode distrair da origem desse movimento na necessidade de garantir o futuro

acesso a recursos naturais. Assim, a exportação do movimento para a sociedade civil global deu outra característica à formação do movimento ambientalista nos EUA. Ao contrário do Brasil, nos EUA o processo de formação do movimento ambientalista foi de baixo para cima; da base dos movimentos sociais, e de dentro para fora; do âmbito nacional para o internacional.

Ambos os autores podem contribuir para a discussão do movimento ambientalista. Obviamente, seus focos diferentes destacam elementos diferentes da formação deste movimento. Habermas destaca a importância da sociedade civil como veículo para a expressão de valores culturais no âmbito político, mas não considera diretamente as relações de poder complexas que existem dentro da sociedade civil e que se manifestam nas relações entre a sociedade e o Estado. Uma análise baseada no pensamento de Foucault, pelo outro lado, não captura a importância da sociedade civil na negociação com o Estado e na formação dos valores associados com a proteção do meio ambiente. Os dois autores têm limites para a discussão sobre o movimento ambientalista no Brasil e nos Estados Unidos. Mesmo assim, contribuem para entender melhor a formação e transformação do movimento ambientalista.

Os EUA criaram políticas e instituições ambientais em resposta às demandas novas da sociedade civil, mas isso não sempre era o caso. Os interesses da comunidade empresarial em vários casos contrariam os interesses de grupos ambientalistas e influenciaram a direção da política. Nas décadas de setenta e oitenta, as questões que o movimento ambientalista ressaltou mais e que receberam mais atenção e mais apoio no âmbito político eram questões que não se chocaram com os interesses econômicos de grandes empresas. No caso de CFCs, as empresas americanas já tinham desenvolvido substitutos para o uso doméstico dessa substância. Assim, não houve resistência grande do setor industrial em a legislação passou com bastante facilidade (HOPGOOD, 2003).

São complexas as relações e fatores ao nível nacional que determinam o caráter único de movimento ambientalista. Nos Estados Unidos, a influência de atores do mercado e do setor empresarial pode limitar ou facilitar a institucionalização dos valores e conceitos relacionados à proteção do meio ambiente. Mesmo assim, não se pode subestimar o trabalho de ativistas e grupos locais e o poder das estratégias que aprenderam durante as lutas dos movimentos sociais durante a década de sessenta. Sem a pressão de ativistas, dentro e fora do

governo, o meio ambiente não receberia a mesma atenção. Com cada vez maior conscientização pública sobre preocupações ambientais, a partir da década de setenta, os ativistas aproveitaram mais dos meios legais e civis de combater poluição e contaminação⁶.

3.4.

A participação do Brasil e os EUA nas Conferências da ONU

Há elementos de continuidade e descontinuidade que marcam a participação dos EUA e o Brasil nas Conferências de 1972 e 1992. As mudanças nas posições oficiais e atuação das delegações são claras, mas são relativas às transformações de ênfase e na maneira de abordar a questão ambiental no debate internacional. Na nova atmosfera internacional, com a separação da União Soviética, ocorreram grandes mudanças na política ambiental, mas não corresponderam às mudanças ao nível nacional entre Estocolmo e a Rio-92. A partir de uma análise da participação do Brasil e dos EUA nas duas conferências, é possível identificar uma linha contínua e clara que atravessa a UNCHE e a UNCED que reflete ambos a afirmação dos interesses nacionais, apesar das chamadas para cooperação internacional, e o caráter particular do movimento ambientalista nos dois países.

Desde o primeiro compromisso do governo americano a participar em Estocolmo, destacou-se o papel dos EUA como líder global e a necessidade de incentivar a cooperação internacional. No contexto da Guerra Fria, de forma geral, foi muito importante para o líder do mundo livre manter seu papel como a bússola moral na comunidade global e sua influência na política internacional. Essa mentalidade foi expressa na conexão dos efeitos de mudanças ambientais com o bem-estar humano e o usufruto de direitos humanos básicos. O Presidente Nixon apoiava a participação dos EUA na conferência, o reconhecimento de uma crise global e a responsabilidade comum de gerenciá-la. Os EUA foram não apenas conscientes da sua capacidade de fornecer liderança no desenvolvimento de métodos com esse alvo, mas também do fato que sua participação não era simplesmente altruística e que havia muitos benefícios potenciais⁷ (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1969).

6 Sobre movimentos ambientalistas de base nos EUA ver Dunlap & Mertig (1992).

7 É importante notar o elemento financeiro da discussão dentro do Congresso sobre a

A atuação multilateral dos EUA em 1972 refletiu preocupação com a influência do bloco Afro-asiático, principalmente com respeito à questão da China após a mudança política em 1971 (BARBER, 1973). Com a influência dos países em desenvolvimento e do Relatório Founex, as primeiras políticas multilaterais sobre o meio ambiente, discutidas em Estocolmo, não refletiram a agenda nacional americana. Isso foi diferente de outros temas políticos como o comércio internacional, o narcotráfico e o terrorismo. Questões de poluição eram discutidas dentro de órgãos internacionais como a OTAN e a OECD, mas nesses grupos todos os países membros compartilharam altas taxas de industrialização e os EUA possuiu um papel dominante. Na ONU, não tinha essa vantagem nem a homogeneidade e a agenda internacional estabelecida em Estocolmo foi mais difícil de controlar (HOPGOOD, 2003).

Nas deliberações que conduziram a UNCHE, tornou-se evidente que a chave para o gerenciamento do meio ambiente ficou na política – não na ciência (HOUSE CONGRESSIONAL RECORD, 1970). No sistema internacional, os EUA se percebiam como uma força construtora e modernizadora e, na área do meio ambiente, promovia uma abordagem apolítico da maneira que percebia os temas de segurança, riqueza, democracia e direitos humanos (HOPGOOD, 2003). A trajetória da Conferência em 1972 abriu a discussão sobre o meio ambiente e a agenda internacional para as posições de países em desenvolvimento. Houve um momento discursivo importante para o movimento ambientalista e para a disseminação dos valores relacionados à proteção do meio ambiente. Ao nível substantivo, a partir do pensamento de Foucault, a politização das questões ambientais pelos conflitos e divergências entre países como o Brasil e os EUA que se apresentavam ao longo da UNCHE criou uma atmosfera de conflito. A partir de isso houve negociações e acordos entre participantes representando governos e da sociedade civil.

participação dos EUA nas Conferências da ONU. Uma tarefa muito grande desse braço do governo é a alocação dos recursos financeiros com respeito a qualquer questão. Na discussão sobre a UNCHE ao final da década de sessenta e o início de setenta a discussão evidencia apoio forte para a participação na Conferência, mas evitou qualquer compromisso de apoio financeiro. As resoluções que comprometeram a participação dos EUA em Estocolmo foram emendadas para fazer claro o não compromisso financeiro. A contribuição para as políticas multilaterais, como do UNEP, se estabeleceu depois de Estocolmo e era discutida e renegociada ao longo da década de setenta e oitenta.

A visão internacional dos EUA durante a Conferência foi de líder e defensor de políticas multilaterais de controle e regulação para proteger o meio ambiente global. A percepção internacional do Brasil foi bastante complexa e conflitante. Foi visto como um país sob um regime militar que defendeu de maneira absoluta uma ênfase no crescimento econômico e não no crescimento demográfico, com um currículo péssimo nas áreas de direitos humanos e preservação da natureza e caracterizado por tendências nacionalistas e ambições nucleares. Considerando todos os aspectos, a opinião pública e a posição dos governos nos países ricos sobre o Brasil (como outros regimes autoritários) foi dividida. Criticaram os abusos de direitos humanos e do meio ambiente, mas apoiaram o governo militar por ser inimigo do comunismo e por seu objetivo comum de investimento econômico (LAGO, 2006).

Alguns jornalistas caracterizaram a atuação dos delegados brasileiros em Estocolmo como obstrucionistas ou como vilãs da Conferência. É verdade que o Brasil representou uma barreira para a realização da agenda definida pelos países industrializados, mas todos os assuntos defendidos pelo Brasil, mesmo o conflito com a Argentina sobre o Rio Pará, tinham o apoio de outros países em desenvolvimento. De fato, o caminho estabelecido pelo Brasil foi seguido por muitos outros países. Na verdade para Maurice Strong, o Secretário Geral, o Brasil foi central para a participação dos países em desenvolvimento e o sucesso da conferência (GUIMARÃES, 1991).

A reflexão clara das posições brasileiras no Relatório Founex, resultado da reunião em 1971 de um grupo de 27 países, indicou a influência forte do Brasil e o fato de que a sua agenda tinha bastante apoio. A perspectiva dos EUA e outros países ricos, definida pelo Clube de Roma em textos como *The Limits to Growth* (1972), viu o desenvolvimento econômico como um obstáculo a um meio ambiente mais saudável. Pelo contrário, o Brasil buscava uma postura clara que o desenvolvimento econômico era o único instrumento para superar problemas ambientais e que a responsabilidade maior ficou nas mãos dos países ricos que possuíram maiores meios e recursos financeiros e tecnológicos. O sucesso da delegação para confrontar a agenda dos países industrializados é evidente nos próprios documentos que resultaram das deliberações da UNCHE. Através de negociação intensa, o parágrafo 4 do Preâmbulo da Declaração das Nações Unidas que liga a maioria dos problemas ambientais com a falta de desenvolvimento e os

Princípios 8-12, sobre a importância de desenvolvimento contínuo e a transferência de recursos, bem como as Recomendações 1, 10 e 103-105 do Plano de Ação, reproduziram as afirmações e posições brasileiras quase palavra por palavra (GUIMARÃES, 1991).

O argumento brasileiro, em relação às chamadas do Clube de Roma por controle de população e as projeções sobre os limites aos recursos naturais do planeta, foi baseado na sua posição que afirmou a soberania nacional e tinha os seguintes elementos: a) que todos os países têm o direito a uma parte dos recursos do planeta é um pressuposto falso, b) que problemas ambientais na preferia não eram por sobre uso, mas pelo uso insuficiente de recursos disponíveis, c) que isso era refletido na falta de conhecimento sobre a relação entre poluição e crescimento econômico que pode ser relacionada à incerteza sobre recursos potenciais; e finalmente d) que controle populacional não leva em conta relações entre população e quantidade de recursos ou densidades e que é irresponsável e imoral (GUIMARÃES, 1991).

A agenda ambiental nacional no Brasil focava no crescimento demográfico e o gerenciamento de recursos naturais. Desta perspectiva, a delegação brasileira em Estocolmo demonstrou para o mundo que a poluição era problema dos países ricos e as soluções para as preocupações sobre escassez de recursos naturais nesses países não eram compatíveis com o desenvolvimento e a soberania nacional. O controle de população e a relação dos recursos naturais para o Brasil significavam menor autonomia na exploração e uso dos seus recursos naturais para o benefício e as necessidades dos países mais ricos. Com a remoção dessa ideia, a cooperação e apoio internacional se tornou um caminho bem sucedido para o desenvolvimento econômico no Brasil (LAGO, 2006).

A defesa da soberania nacional surgiu principalmente da questão principal na agenda brasileira em Estocolmo relacionado aos planos para o grande projeto hidroelétrico no Rio Pará que marca a fronteira internacional entre Brasil e Argentina. Isso foi evidente na ênfase no princípio de evitação de efeitos negativos aos partidos, através de cooperação internacional. O Brasil afirmou na disputa com Argentina que a construção da barragem não ia impedir a exploração do Rio por parte de Argentina, que o princípio sobre o fornecimento de informações sobre atividades que podem ter efeitos em áreas de jurisdição e que a ONU deve ficar fora do assunto. Esse conflito deu o tom às posições brasileiras e

destaque ao princípio de soberania nacional. No espírito de diplomacia internacional, Strong mantinha seu apoio forte para as posições da delegação brasileira, inclusive para a importância da soberania, chamando para novas formas de soberania que leva em conta a cooperação junto à responsabilidade e aos interesses comuns (GUIMARÃES, 1991).

A Conferência em Estocolmo favoreceu os países desenvolvidos desde sua concepção. Assim, o Brasil tinha que reagir às pressões desses países e defender-se contra a tentativa percebida do uso das questões ambientais no âmbito internacional como um instrumento para limitar o crescimento econômico e como resultado manter a desigualdade entre os países ricos e pobres. No seu estudo sobre as Conferências ambientais da ONU, André Aranha Corrêa do Lago (2006) comenta que a atitude do Brasil em Estocolmo foi fascinante. Considerando o contexto autoritário, olhando para trás, o caráter da sua posição foi bastante democrático. Ironicamente a posição defendida pelo Brasil foi mais democrática do que a posição do Clube de Roma que influenciou os países desenvolvidos. Lago escreve,

“... o Brasil ajudou a bloquear a agenda ambiental pelo temor à criação de instrumentos que legitimassem a diminuição da soberania, temor que só se justificava pelos abusos que eram cometidos pelo Governo, principalmente na área de direitos humanos. Essa análise estaria baseada no princípio de que a agenda proposta pelos países ricos era “progressista”. Em retrospecto, no entanto, é indiscutível que as soluções propostas pelos países ricos em 1972 se revelaram muito mais incorretas e pouco democráticas do que a luta dos países em desenvolvimento para que a agenda ambiental fosse inserida no contexto mais amplo do desenvolvimento.” (LAGO, 2006, p. 142).

Dez anos depois da Conferência em Estocolmo, os Estados Unidos entraram num período em que o movimento ambientalista expandiu, com novas questões e entidades relacionadas ao meio ambiente. Simultaneamente, a institucionalização que marcou a década de setenta enfrentou uma onda de resistência política principalmente do Executivo. Numa audiência chamada “Review of the Global Environment Ten Years After Stockholm”, de 1981, consistindo de três dias de deliberações com declarações de representantes do governo e da sociedade civil, o Senador Calborne Pell, que fez parte da delegação americana em 1972, relatou sua experiência para o Congresso. Ele destacou, entre os resultados de Estocolmo, a importância dos resultados menos tangíveis como o

reconhecimento do UNEP, do alcance global da degradação ambiental e da necessidade para cooperação internacional. Também ressaltou o fato que o Terceiro Mundo reconheceu a sua própria responsabilidade e papel no contexto de crise ambiental. Durante a audiência, o Senador comentou que o Estado deixou o papel de líder no desempenho de resolver os problemas ambientais através do esforço cooperativo internacional (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1982).

Ao longo da década de setenta, pelo caráter descentralizado da política federal americana, o Executivo diminuiu o apoio financeiro para o UNEP. Os governos de Carter e de Reagan cortaram a contribuição para o UNEP de 80% (HOPGOOD, 2003). Isso não necessariamente significou que o país perdeu interesse ou reduziu sua ênfase na questão ambiental, mas indica que retirou seu compromisso para a política multilateral. Na década de setenta e oitenta, houve um distanciamento claro dos acordos multilaterais por parte dos Estados Unidos. A questão do meio ambiente global mudou de foco nessa época. O financiamento para o UNEP reduziu drasticamente enquanto o orçamento para programas unilaterais e bilaterais aumentou. Em 1978, a Agência para Desenvolvimento Internacional (AID) recebeu US\$13,000 do governo federal para programas internacionais e em 1983 aumentou para US\$152,000. A AID concentrou seus programas em países específicos, em conjunto com governos locais e vizinhos, voltado a projetos específicos de assistência – esses não visavam diretamente a questão ambiental, mas mantinham um objetivo de ser ambientalmente correto (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1982).

Essa mudança não indica necessariamente uma queda no apoio para políticas ambientais internacionais, mas sim uma atitude relutante sobre o multilateralismo e sobre o desenvolvimento de lei ambiental consuetudinária na comunidade internacional. Nesta época os Estados Unidos eram o maior poluidor e consumidor de recursos naturais do em termos de volume e per capita. A negação de responsabilidade dos países em desenvolvimento por degradação ambiental que originou em países industrializados foi uma área de preocupação para os EUA. O estabelecimento do princípio de responsabilidade comum, mas diferenciado, os deixaria numa posição desfavorecida. Na Rio-92 o princípio da precaução refletiu essa desigualdade de responsabilidade entre países e foi um fator pela resistência dos Estados Unidos contra a Convenção sobre a Biodiversidade. Esse princípio recebeu bastante apoio através da natureza

deliberativa dos acordos multilaterais que aumenta o poder e influência de Estados pequenos e diminua o poder de Estados poderosos como os EUA. Apesar da falta de controle sobre os debates multilaterais, os EUA adotaram abordagens alternativas na área de proteção ambiental que incluem: ação unilateral, políticas regionais, ênfase em participação de indivíduos, corporações e ONGs em parcerias com o setor público e privado (BRUNNÉE, 2004).

A posição americana durante Estocolmo e a Rio-92 foi formada claramente pelo conflito com a agenda de outros países e pelos interesses nacionais. Segundo Habermas, o caráter discursivo das conferências construiu uma plataforma para a negociação e o consenso. Os processos discursivos criaram a base para a formação das ideias e o entendimento comum, mas uma análise mais profunda revela outra situação. As conferências não permitiram a dominação dos interesses de um país poderoso como os EUA, e criou um modelo onde a participação de outros países e outros interesses foram possíveis, mas os debates permaneceram sob o controle dos interesses particulares dos participantes. De acordo com o pensamento de Foucault, esses interesses produziram o debate, e a satisfação dos interesses alinhados ao conteúdo debate, os quais são apenas determinados no processo discursivo segundo a teoria de Habermas, foi limitada – os interesses do meio ambiente e os representantes da proteção ambiental foram secundários.

As mudanças econômicas no Brasil ao longo das décadas de setenta e oitenta, com crescimento urbano, agrícola e industrial, criou uma situação onde o Brasil não podia mais reclamar que a agenda ambiental dos países industrializados foi dissociável da sua. As crises ambientais que atingiram a classe média nos Estados Unidos e outros países industrializados durante a década de sessenta, abalaram ao Brasil na década de oitenta com cidades poluídas e acidentes ambientais. Assim, os problemas ambientais de países ricos, que o Brasil negou em Estocolmo como ameaças à soberania nacional e ao crescimento econômico, se tornaram problemas legitimamente brasileiros (LAGO, 2006).

A mesma situação de degradação que provocou o movimento ambientalista surgir nos EUA durante a década de sessenta chegou ao Brasil na década de oitenta junto à abertura política e a possibilidade maior de articulação da sociedade civil. Com espaço maior para ação e deliberação a meados da década de oitenta, o meio ambiente foi relacionado com a questão de justiça social e o

diálogo entre ativistas sindicais, o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, movimentos comunitários periféricos, e os seringueiros e índios da Amazônia fortaleceu a sociedade civil após um período longo de ditadura militar (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991). No contexto de abertura política e de mobilização social, os ambientalistas influenciaram outros movimentos sociais que conseguiram incorporar os conceitos e os valores da proteção ambiental nas suas agendas, mesmo quando não identificaram com o movimento ambientalista.

A espalha do movimento ambientalista parece evidência dos benefícios dos processos discursivos, mas, para Foucault, a abertura da esfera pública para atividade da sociedade civil no Brasil não é tão ideal quanto Habermas afirmaria. Salienta o fato que a diversidade dos novos movimentos sociais pode sofrer sob uma busca para uma moralidade universal que, segundo a teoria da ação comunicativa, sai da ética discursiva. Isso não é necessariamente sensível à diversidade que existe nas políticas dos novos movimentos sociais e, na criação de consenso, pode criar novas formas de dominação em nome do “bem comum” (FLYVBJERG, 1998).

De 1972 para 1992, o discurso brasileiro nas Conferências da ONU mudou em relação à situação política nacional. A questão da soberania durante o governo militar foi uma ferramenta política estratégica para justificar e legitimar as suas ações. A soberania nacional permaneceu um tema principal para o Brasil, mas em 1992 mudou para ser ressaltada quando surgiram ameaças que o regime democrático percebeu. Depois da ditadura, o Brasil chegou a admitir que a sua situação nacional tivesse uma relação com a comunidade internacional e o que ocorria internamente podia ser de interesse de outros países. Mesmo assim, aderiram à afirmação que as políticas ambientais nacionais eram de sua inteira responsabilidade (LAGO, 2006).

A Constituição de 1988 foi um grande teste da capacidade do movimento ambientalista influenciar a política. Dispositivos foram inseridos no documento através de força e pressão nova de organizações e ativistas ambientalistas. Também, militantes do Partido Verde entraram nas eleições locais e nacionais, provocando novas alianças com setores não ambientais (COMISSÃO INTERMINISTERIAL, 1991). Mesmo que as pressões externas da comunidade política internacional e sociedade civil global, o governo Brasileiro mudou seu discurso principalmente através da reação da sociedade civil brasileira à

transparência política nova. O desrespeito ao meio ambiente tomou uma conotação negativa por ser associado ao período militar, e no final da década de oitenta a questão ambiental entrou na política e foi fortalecida no Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) (LAGO, 2006). Partindo da análise inspirada em Foucault, a política ambiental foi parte da ruptura política com o regime militar. Essa ruptura teve um efeito produtivo, na forma de novas políticas e instituições. Desta perspectiva, os movimentos sociais eram o veículo para essa transição, mas sua origem reside em um momento de partida.

Como para Suécia em 1972, o sucesso da Conferência em 1992 foi muito importante para o Brasil. Assim, o país tinha que ter posições firmes, mas também tinha que levar em consideração a necessidade de ajudar no consenso. Em Estocolmo, o Brasil teve uma atitude de confronto, uma vez que os representantes se defenderam contra a proposta original da UNCHE por ameaçaram as possibilidades de crescimento econômico. Na Rio-92, com sua nova imagem internacional no jogo, o Brasil adotou uma atitude cooperativa. Não tinha por que se opor à discussão geral do desenvolvimento sustentável, que resolveu o confronto de 1972 entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Mesmo assim, sua posição mais aberta continuou com um tom defensivo ressaltando as divergências entre países ricos e pobres.

Na área de mudança climática, o Brasil professou a importância da cooperação internacional e o princípio de responsabilidade diferenciada em face das relações do Norte e o Sul enquanto os EUA resistiram a cooperar durante a Rio-92. Com o estabelecimento deste princípio, o Brasil apoiou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (que levou à criação do Protocolo de Kioto) pelo esclarecimento de metas para países desenvolvidos e em desenvolvimento de acordo com sua capacidade diferenciada. Na Rio-92, a chamada por cooperação e a preservação do meio ambiente não foi mais um ponto de resistência para o Brasil – o problema real foi a desigualdade entre os países ricos e pobres. A área da biodiversidade foi de interesse particular para o Brasil em 1992. O país com a maior biodiversidade do mundo enfatizou muito a Convenção sobre Diversidade Biológica, indicando a importância crescente face à tecnologia nova e biotecnologia (LAGO, 2006).

A mudança de política e discurso do Brasil entre 1972 e 1992 foi um elemento importante no desenvolvimento do sistema internacional de proteção do

ambiente. O Brasil foi um grande ator na ONU na questão sobre o meio ambiente e, a pesar das diferenças durante as etapas diferentes, a posição do Brasil foi de liderança. (LAGO, 2006). Em Estocolmo, os Estados Unidos se esforçaram para tomar uma posição de liderança, mas a partir da Rio-92 a vontade de entrar em acordos multilaterais diminuiu. Desde 1992, os EUA não foram mais os líderes em políticas ambientais globais. Nas décadas de setenta e oitenta foram pioneiros na legislação ambiental e na criação de sistemas de proteção da camada ozônio e de preservação de espécies. Ficou claro na Rio-92 que o país tinha perdido interesse em tratados ambientais novos. Não tinha que mostrar mais os problemas de países socialistas, questionou o consenso científico internacional e negou a ideia de ação precatória diante de crises ambientais (FALKNER, 2005).

A política americana relacionada à UNCED foi bastante resistente. Mesmo com uma posição de desacordo, pelo seu poder econômico, político e diplomático, os EUA não podiam negar seu papel como líder mundial durante a Rio-92. Contra as chamadas do Congresso americano, da opinião pública e da comunidade internacional o Presidente Bush foi orientado para não participar na Conferência. As razões pela não participação do Presidente americano concentraram na inclusão de metas concretas e cronogramas na Convenção sobre Mudança Climática. Apesar disso, depois de concessões por parte de países europeus, Bush decidiu no último momento de ir à Conferência e participar na maior reunião de chefes de Estado e um momento histórico para o meio ambiente (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1990), (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1992b).

Os EUA não foram simplesmente obstrucionistas na Rio-92. Sua participação foi uma função do seu poder na estrutura internacional e da diplomacia ambiental. De grande medida, a atuação dos EUA na formação de políticas e acordos ambientais internacionais pode ser entendida como uma tentativa de exportação dos objetivos de políticas nacionais ambientais ou para proteger os interesses econômicos domésticos contra ameaças de regulação internacional (FALKNER, 2005). Numa declaração para o Congresso um mês antes da Rio-92, o Senador John Kerry chamou a atenção para essa análise, lamentando que,

“... the U.S. negotiating position has been to weaken language, to substitute generalities for specifics, guidelines for binding schedules, vague promises for firm commitments, and we seem to have taken the lead not in trying to break through the obstacles to global cooperation but rather to paper them over and to achieve not the strongest possible set of agreements but, rather, a set of least-common-denominator agreements designed to produce the appearance of doing something while minimizing the reality. And nowhere has this tendency been more visible or more damaging than our leadership, so-called, in the area of global warming.” (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1992b, p. 7)

Quando a questão de mudança climática chegou à agenda internacional na década de oitenta, os EUA foram um dos únicos países que tinham dado atenção para esse assunto. O argumento maior contra a assinatura da Convenção sobre Mudanças Climáticas sustentou que o conteúdo do acordo seria usado apenas como uma vantagem para os competidores dos EUA, aproveitando as restrições grandes e custos potenciais altas os quais o país teria que lidar. O Presidente Bush não foi para a Rio-92 quase exclusivamente pela proposta de limitar e estabilizar emissões de CO₂ até o ano 2000 aos níveis de 1990 – mesmo quando isso foi possível, de acordo com projeções dentro do próprio governo, e talvez ia acontecer de qualquer jeito. Os países Europeus, que se dedicaram muito mais para esse objetivo cederam na negociação com os EUA e tiraram os cronogramas concretos, eventualmente colocando linguagem intencionalmente vaga em prol do alvo de estabilização das emissões de efeito de estufa (HOPGOOD, 2003).

Na área da biodiversidade os EUA também começaram na vanguarda. Para racionalizar os tratados internacionais já existentes sobre espécies ameaçadas e florestas tropicais, os EUA começaram o esforço inicial para a proteção global da biodiversidade. Enquanto isso, na Rio-92, surgiu resistência no Executivo contra a linguagem contida na Convenção sobre Diversidade Biológica sobre a transferência de tecnologias e financiamento. Essa posição indicou o medo de perder seu lugar dominante na indústria de biotecnologia e para proteger os produtos alimentares biologicamente modificados (HOPGOOD, 2003). Durante a Rio-92, depois das negociações e das emendas na linguagem da Convenção sobre Mudanças Climáticas os EUA a assinaram e logo depois a convenção (que não possuiu compromissos concretos) foi ratificada⁸. A Convenção sobre a

8 Quando a Convenção sobre Mudanças Climáticas adotou o Protocolo de Quioto em 1997 os EUA foi resistente aos elementos vinculativos. Assinou em 1997, mas nunca foi ratificado no Congresso. Mudanças de política do governo Bush em 2003 resultou no abandono do acordo.

Diversidade Biológica foi assinado por virtualmente todos os países na Rio-92, menos os EUA. A resistência dos EUA ao acordo sobre mudança de clima e as concessões que ocorreram deu o tom aos outros debates e debilitou as negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica e sobre as Florestas (BRUNNÉE, 2004), (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1992a).

Desde a Rio-92, e ainda mais a partir das negociações do Protocolo de Quioto, os EUA se tornaram uma força recalcitrante no âmbito de negociação e política ambiental multilateral. A participação no debate e nos acordos desde 1972 até os dias de hoje é resultado da atuação dos ativistas dentro e fora do governo que constantemente enfrentam barreiras e resistência, sejam do próprio governo ou do setor empresarial. Através do sistema política pluralista, aos poucos e com muita dedicação, os ativistas conseguiram fortalecer os EUA numa rede complexa de multilateralismo (HOPGOOD, 2003).

A partir da Rio-92, a questão do meio ambiente recebeu muita atenção no Brasil. Pelas grandes reservas de recursos naturais, a extensão da sua diversidade biológica, a ênfase na indústria de energias renováveis e sua participação na política multilateral, o Brasil se tornou o país mais identificado com o meio ambiente (SILVA, 2006). Como uma nação fundada em um orgulho profunda da natureza, (o próprio nome é um tipo de árvore), o meio ambiente cabia facilmente na cultura brasileira. A maneira que a questão do meio ambiente foi ligada com outras questões centrais para o Estado e a sociedade civil, e que pode ser abordado de uma variedade de perspectivas, a integraram nos valores nacionais de modo legítimo. Mesmo assim, a questão do meio ambiente continua complexa. Políticas e instituições se fortaleceram, mas permanecem bastante limitadas nas áreas de implementação e fiscalização. A promoção da conscientização da população por parte da sociedade civil colocou o meio ambiente na lista de prioridades e interesses gerais nacionais, mas hoje ainda não alcance a sociedade inteira. Pelo processo de desenvolvimento econômico nas últimas décadas, o Brasil passa por duas situações: primeiro, que é similar aos países desenvolvidos, que tem que alterar padrões de produção e consumo para lidar com as crises ambientais, e segundo, que possui outra parte da população que não tem acesso às necessidades

mais básicas, fazendo difícil considerar a dimensão ambiental do desenvolvimento (LAGO, 2006).

O Brasil tem grande potencial para ampliar o debate sobre a realização do desenvolvimento através da criação de padrões de produção e consumo que são ambientalmente, economicamente e socialmente sustentáveis. O fato que países desenvolvidos como só EUA tem recursos financeiros e tecnológicos maiores não necessariamente significa que seria mais fácil para esses conseguir criar um modelo mais sustentável. Esses países enfrentem grandes obstáculos políticos e sociais para mudar seus padrões de produção e consumo. É possível identificar a vantagem do Brasil nesse âmbito por ser um país de potência média, território extensivo, densidade populacional baixa, e contrastes sociais profundos. O Brasil possui condições únicas para realizar um avanço qualitativo em muitas áreas, dentre destas a área ambiental (LAGO, 2006).

3.5.

O futuro do movimento ambientalista em suas arenas discursivas

Olhando para o futuro, é importante lembrar o passado e entender como e porquê chegamos ao presente e quais são as possibilidades para frente. A questão do meio ambiente mudou bastante desde a Conferência em Estocolmo. A partir de 1972, a politização da questão ambiental na arena internacional discursiva descobriu pontos de divergência entre países como os Estados Unidos e o Brasil, resultando na transformação da agenda internacional, da maneira que as Nações Unidas abordam a questão ambiental e o próprio conceito do meio ambiente. Neste processo, o meio ambiente se tornou uma questão central nos objetivos da maioria do mundo de se desenvolverem e atingirem um nível maior de bem estar material e social. Através da politização do debate, se distanciando do foco na ciência sobre a crise ambiental, o conflito entre o crescimento econômico e a proteção de meio ambiente encontrou uma resolução. Para o Brasil esses dois objetivos se reforçaram mutuamente e o desenvolvimento sustentável se tornou conceito consagrado no Estado, no mercado, e na sociedade civil.

As mudanças na participação dos EUA e o Brasil na UNCHE e na UNCED ocorreram de acordo com uma continuidade ao nível nacional relacionada ao contexto e os interesses particulares. Os EUA, o pioneiro na

política ambiental, desempenhou um papel central em Estocolmo como líder global. No entanto, na Rio-92, foi muito resistente aos debates. Essa diferença não necessariamente indica uma mudança na atuação americana com respeito à questão ambiental e a política internacional. Pelo contrário aponta para uma continuidade clara. A sua participação em Estocolmo foi lógica pela necessidade de exportar os padrões nacionais já existentes para o âmbito internacional para evitar maior competição no mercado internacional. Na Rio-92, os debates e os acordos específicos não corresponderam aos interesses particulares (na verdade alguns foram diretamente contra seus interesses) e, como resultado, a política multilateral foi quase abandonada.

Da maneira que as mudanças na participação dos EUA nas Conferências da ONU indicam uma continuidade ao nível nacional, para o Brasil isso é ainda mais verdadeiro. Mesmo com uma ruptura política clara no período entre Estocolmo e a Rio-92, os interesses nacionais determinaram a participação do Brasil na política ambiental internacional. Em 1972, a sua agenda foi determinada pelas políticas desenvolvimentistas do governo militar e o foco na soberania nacional para justificar essas políticas que resultaram em degradação ambiental flagrante. Em 1992, após da abertura econômica ao longo das décadas de setenta e oitenta e da transição democrática, os projetos desenvolvimentistas visavam as oportunidades no mercado internacional. Para o Brasil, liderar as negociações internacionais sobre a questão ambiental e desenhar as políticas internacionais assegurava os próprios interesses econômicos e as possibilidades de crescimento. O país tinha interesse em receber a UNCED, mas não queria sediar a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável que poderia ser um obstáculo ao desenvolvimento de indústria nacional e de recursos naturais.

O trabalho abordado acima se trata de um tema complexo que atravessa várias áreas de estudo e análise. Além da comparação entre os EUA e o Brasil, a variável temporal acrescenta outra dimensão de análise e de dificuldade. Jürgen Habermas forneceu uma teoria abrangente que formou uma base grande para pensar sobre as conferências da ONU como momentos discursivos importantes da construção do conceito do meio ambiente e do movimento ambientalista. O pensamento de Michel Foucault questionou o uso de uma teoria universal para esse tipo de análise e ajudou a aprofundar mais nessa análise. Para Habermas, o projeto de Foucault parte de um conceito do social que não é sociológico. Neste

sentido, e segundo sua ênfase metodológica na genealogia, o pensamento de Foucault representa o de um historicista radical que, pelo caráter histórico deste trabalho, tinha uma contribuição significativa (HABERMAS, 1994).

Depois de nos distanciarmos da teoria de Habermas, agora com uma visão mais profunda do movimento ambientalista no Brasil e nos EUA, podemos voltar para examinar a sua aplicação. É importante não esquecer os instrumentos que Foucault fornece e os objetivos que ressalta, mas às vezes é necessário possuir mais do que instrumentos e indicações. A questão ambiental agora recebe bastante discussão e atenção – o que falta é ação imediata e concreta. Na hora de agir, de criar políticas, de negociar ou abordar qualquer tipo de atividade social significativa e urgente é preciso um nível de convicção de razão ou moralidade. Para Habermas, a análise de Foucault não facilita isso. O que resta é a importância de um alvo como a ética discursiva (HABERMAS, 1994).

Mesmo com as relações complexas e os fatores internos e externos que determinaram a participação do Brasil e dos EUA nas Conferências, o modelo discursivo da ONU legitimou o debate e os acordos comuns que os produziu. A importância das Conferências internacionais como arenas discursivas democráticas para a questão do meio ambiente é evidente no fato que hoje o conceito de proteção ambiental atinge os mais diversos setores da sociedade. Na teoria da ação comunicativa, a criação de uma visão coerente do mundo é possível através do debate público. Isso é evidente pela atividade da sociedade civil, ambos os níveis internacional e nacional. Todavia, olhando o Brasil e os EUA ao nível nacional, a formação dos conceitos, valores, normas e opiniões associadas com a proteção do meio ambiente não necessariamente correspondem à atuação no debate internacional.

Considerando os limites de uma teoria abrangente, após uma análise detalhada que descobre as relações complexas que determinam a política nacional e internacional, é possível aplicar a teoria da ação comunicativa para comparar o movimento ambientalista no Brasil e nos EUA. O modelo discursivo desenvolvido por Habermas fornece uma estrutura teórica para comparar a racionalidade e moralidade de ordens sociais diferentes. A proposta aqui não é tão grandiosa, principalmente depois de considerar os limites de uma *análise descendente*, de cima para baixo a partir de uma teoria universal. Assim, concentrando nos processos discursivos de criar uma visão coerente relacionada

aos valores e conceitos do movimento ambientalista no Brasil e nos EUA, é possível analisar sua racionalização e criar um quadro comparativo no qual se pode interpretar a legitimidade do desenvolvimento desses conceitos e do próprio movimento ambientalista.

Nos EUA, a formação do movimento ambientalista de baixo para cima, com forte participação da sociedade civil, através do debate público e aberto no sistema democrático resultou numa conscientização abrangente na base da sociedade para legitimar as políticas e instituições que visam a proteção da natureza e o próprio conceito do meio ambiente. No Brasil, a falta de participação da sociedade civil durante o período inicial de formação de normas e políticas ambientais teve um efeito deslegitimador no qual os valores associados com a proteção do meio ambiente não entraram na cultura de forma geral. A partir da abertura política no Brasil, a explosão de entidades que pautavam pela questão do meio ambiente abriu o espaço discursivo e contribuiu para uma conscientização maior, mas o poder do Estado permanece como força motriz da política. Assim a expansão progressiva do Estado burocrático ameaça os processos de racionalização comunicativa e a formação de uma visão coerente do meio ambiente na sociedade. Nos EUA, pela mesma estrutura política que garante um espaço discursivo para a sociedade civil atuar, há ameaças para a construção de uma visão coerente sobre a questão do meio ambiente. Aqui são menos ligados ao Estado e mais com as forças do mercado e o setor empresarial. A influência desses sistemas na racionalização dos conceitos que determinam a visão do meio ambiente é refletida na atuação nas Conferências e o destaque dos interesses nacionais na negociação internacional, indicando a necessidade de abrir ainda mais o espaço discursivo para a racionalização comunicativa.

Mesmo com as limitações nos debates que formaram as Conferências da ONU em 1972 e 1992, e a dificuldade de criar acordos comuns que estabeleceram passos concretos e compromissos definitivos para os participantes, os debates fazem parte de um processo maior. A teoria da ação comunicativa não destaca o resultado dos processos discursivos, mas o próprio processo em si. As conferências discutidas aqui refletem esse princípio. Logo depois da sua participação na Rio-92 o Senador Al Gore comenta sobre sua experiência na UNCED.

“My own impressions are at this moment that this meeting was a tremendous success for the world community, in that a very powerful learning process took place for people of all nations around the world and their leaders. I believe deeply that the substantive policy and program changes necessary to protect the Earth's environment will come more easily after the Earth summit than before the Earth summit. There is a danger, however, and that is that people will have the impression that substantive changes were made there when precious few were actually concluded. Most of the success was psychological and symbolic. That is not to discount the importance of what was achieved there. It is rather to underscore the urgent necessity to make use of this success in accelerating the changes in policy now so urgently needed.” (SENATE CONGRESSIONAL RECORD, 1992a).

A participação dos EUA e o Brasil em Estocolmo e na Rio-92 contribuía para a formação desse processo, mas pelos fatores complexos que determinam essa participação e a tendência dos interesses nacionais a dominar o debate é importante buscar espaços para a articulação de outros interesses e para processos discursivos menos limitados. O modelo discursivo das Conferências da ONU tem muito potencial para esse tipo de expansão. A partir da Rio-92, a aplicação maior do conceito de governança, usando órgãos e instituições especializadas, para lidar com as questões do meio ambiente criou o potencial para distanciar a política ambiental do sistema político tradicional. Sair do modelo de política internacional baseado na negociação interestadual possibilita um projeto mais aberto para a participação da sociedade civil global e os processos discursivos que poderiam oferecer e criar soluções coerentes, legítimas e justas para os problemas ambientais.