

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

Ana Cléa Souza dos Santos

**MEIO AMBIENTE E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO AMBIENTAL
NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988**

JUIZ DE FORA

2016

Ana Cléa Souza dos Santos

**MEIO AMBIENTE E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO AMBIENTAL
NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de mestre em História.

Orientador: Ignacio José Godinho Delgado.

Juiz de Fora

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Souza dos Santos, Ana Cléa.

Meio ambiente e democracia: uma análise da questão ambiental na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 / Ana Cléa Souza dos Santos. -- 2016.

134 f.

Orientador: Ignacio José Godinho Delgado

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em História, 2016.

1. Meio Ambiente. 2. Constituinte. 3. Processo decisório. I. Godinho Delgado, Ignacio José, orient. II. Título.

ANA CLÉA SOUZA DOS SANTOS

MEIO AMBIENTE E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DA QUESTÃO AMBIENTAL NA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

DISSERTAÇÃO apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em História da Universidade
Federal de Juiz de Fora como requisito parcial
para obtenção do título de MESTRE EM
HISTÓRIA.

Juiz de Fora, 29/09/2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ignacio José Godinho Delgado (UFJF) - Orientador

Prof. Dr. Vicente Paulo dos Santos Pinto (UFJF)

Prof. Dra. Mariana Clauzet (UNISANTA)

Agradecimentos

Agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro concedido ao trabalho.

Ao meu orientador, Dr. Ignacio Delgado, por toda confiança depositada em mim e por seus conselhos durante a realização desta pesquisa. Aos professores Dra. Valéria Lobo, Dr. Vicente Paulo dos Santos Pinto e Dra. Mariana Clauzet pela participação e pelos conselhos valiosos nas bancas de qualificação e defesa.

Aos meus pais, João e Josefa, pelo amor incondicional em todos os momentos da minha vida e aos meus irmãos Ana Paula, Ana Cláudia e Alef pelo eterno companheirismo. Aos meus amigos Flávio e Alice, pelo carinho e apoio fundamental, sem os quais essa pesquisa não teria se concretizado. Aos meus amigos Adebiano Rodrigues e Guilherme Schneider, por tornarem esta trajetória muito mais feliz, desde os tempos de graduação. E ao meu grande companheiro, Leonardo Menezes, pela presença essencial em meus dias, me incentivando e me ouvindo pacientemente, nos momentos de frustrações e alegrias.

Resumo:

Este trabalho aborda o processo histórico de construção das normas constitucionais sobre o meio ambiente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O objetivo é compreender as condições que levaram a questão ambiental ao debate constituinte, bem como analisar o processo decisório que definiu o conteúdo do texto final aprovado, que dedicou um capítulo exclusivamente ao meio ambiente, pela primeira vez na história do país. O objeto de pesquisa tem como principal recorte temporal os anos de 1987 e 1988, período de realização da Assembleia Nacional Constituinte, cujos documentos compõem o conjunto das fontes primárias do estudo. Entretanto, para melhor compreensão do tema foram abordadas outras temporalidades, abarcando a trajetória da questão ambiental e suas implicações na sociedade contemporânea, na formatação de suas instituições, no pensamento e dinâmica sociais. Além disso, foram enfocados o contexto sociopolítico da Constituinte, as etapas decisórias fundamentais, as regras de negociação, os atores e suas estratégias, conflitos, articulações e coalizões em defesa das diferentes perspectivas sobre a questão ambiental, a fim de identificar as condições gerais e específicas que influenciaram na elaboração do capítulo sobre o meio ambiente. O referencial teórico adotado para o tratamento do objeto de pesquisa incluiu as contribuições da abordagem neo-institucionalista no que diz respeito à literatura sobre os processos de construção das constituições e os comportamentos dos atores em processos decisórios.

Palavras-chave: Meio ambiente. Constituinte. Processo decisório.

Abstract:

This paper addresses the historical process of building the constitutional rules on the environment in the National Constituent Assembly 1987-1988. The goal is to understand the conditions that led to the environmental issue to the constitutional debate and analyze the decision-making process that defined the content of the final text adopted, which devoted a chapter exclusively to the environment, for the first time in history. The research object has the main time frame the years 1987 and 1988, timing of the National Constituent Assembly, whose historical documents make up the whole of the primary sources of the study. However, for better understanding of the issue were addressed other temporalities, covering the history of the environmental issue and its implications in contemporary society in shaping its institutions, in thought and social dynamics. In addition, they focused on the sociopolitical context of the Constituent Assembly, the fundamental decision-making steps, trading rules, the actors and their strategies, conflicts, joints and coalitions in support of different perspectives on environmental issues in order to identify the general conditions and specific influencing the development of the chapter on the environment. The theoretical framework adopted for the treatment of the object of research included the contributions of the neo-institutionalist approach regarding the literature on the constitutional construction processes and the behavior of the actors in decision-making processes.

Keywords: Environment. Constituent Assembly. the decision-making process.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Etapas e fases da Constituinte.....	62
Quadro 2: Distribuição de cargos entre os partidos na Constituinte.....	67
Quadro 3: Distribuição das 105 emendas apresentadas ao texto do meio ambiente.....	91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1: A QUESTÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL	19
1.1 Meio ambiente e desenvolvimento: as duas faces da questão ambiental contemporânea.....	19
1.2 A trajetória da questão ambiental no Brasil.....	27
1.2.1 Natureza e desenvolvimento no Brasil: um breve histórico.....	27
1.2.2 A questão ambiental contemporânea no contexto sociopolítico brasileiro nas décadas de 1970 e 1980.....	30
1.2.3 O meio ambiente na Constituição 1988.....	43
1.3. Conclusão.....	46
CAPÍTULO 2: A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988: AGENDA, ATORES E ARENAS	48
2.1. O Contexto sociopolítico e a genealogia da Assembleia Nacional Constituinte.....	48
2.2. A dinâmica da Constituinte.....	59
CAPÍTULO 3: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CAPÍTULO DO MEIO AMBIENTE NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE	79
3.1. A Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.....	79
3.2. A Comissão da Ordem Social.....	99
3.3. A Comissão de Sistematização.....	106
3.4. O Primeiro e Segundo Turno em Plenário, a Comissão de Redação e a Promulgação...112	
CONCLUSÃO	120
FONTES E BIBLIOGRAFIA	127

INTRODUÇÃO

As constituições, de maneira geral, são arranjos reguladores de questões fundamentais da sociedade, tais como os direitos e deveres dos cidadãos e a organização e funcionamento dos poderes, e possuem mecanismos rígidos de alteração.¹ Os aspectos sociais fundamentais a serem regulados pelas constituições dependem das experiências e expectativas acerca das relações entre Estado e sociedade, nos diferentes momentos constituintes.

As constituições são frutos da modernidade e surgiram como estatuto jurídico das novas relações entre o Estado e sociedade estabelecidas a partir das grandes transformações econômicas, sociais e políticas dos séculos XVII e XVIII, na Europa Ocidental. São responsáveis por legitimar, através de instrumentos jurídicos, o novo pacto social e a nova organização do Estado, formulados pela comunidade política.

As funções atribuídas ao Estado em seu ordenamento constitucional se transformaram profundamente ao longo da modernidade. As primeiras constituições modernas forneceram o arcabouço jurídico ao Estado Liberal, estabelecendo um conjunto de normas que visavam restringir a intervenção estatal à garantia das liberdades individuais e do direito de propriedade e organizar os poderes e a administração da justiça². Ao longo do tempo, as funções do Estado e a estrutura dos direitos dos cidadãos foram ampliadas em resposta às complexas transformações da sociedade capitalista, como o agravamento das tensões sociais, o acirramento da concorrência econômica e a diversificação das demandas sociais³. As constituições, como estatuto jurídico do político⁴, legitimaram as transformações do Estado e passaram a incluir normas reguladoras da atividade econômica, das relações de trabalho, da atuação do poder público e a definir um conjunto cada vez mais amplo de direitos, que ultrapassaram a dimensão individual⁵.

As regulações ambientais e a garantia do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se inserem neste contexto de ampliação das atribuições do Estado, e apresentaram-se como resposta normativa à demanda da sociedade por proteção contra a deterioração da qualidade de vida, a exploração predatória da natureza, os impactos

¹ ELSTER, Jon. **Forces and mechanisms in the constitution-making process**. V.45. *Duke Law Journal*. P 364-396, 1995. p. 367. Disponível em:

<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3297&context=dlj> Acesso: 12/04/2015.

² BARACHO JR, J.A.O. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p.28-9.

³ Id. *Ibid*. p.28-9.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ed. Coimbra: Almedina, 1991. P.57

⁵ BARACHO JR, J.A.O. *Op. cit.* p.41

socioambientais das atividades econômicas e as formas desiguais de apropriação dos recursos naturais⁶.

O meio ambiente passou a ocupar um lugar de destaque nos discursos e práticas da sociedade e do Estado a partir 1972, quando ocorreu a Conferência Sobre Meio Ambiente da ONU, em Estocolmo⁷. Algumas Constituições do mundo ocidental – Grécia, Espanha, Portugal e a Constituição Brasileira de 1988 –, elaboradas a partir desta época, conferiram maior atenção à questão ambiental, incorporando novos conceitos jurídicos e concepções de Ecologia, buscando fundamentar uma perspectiva de desenvolvimento que incluísse profundamente a preservação ambiental.

A civilização urbano-industrial, com sua racionalidade capitalista e avanço tecnológico, potencializou a escala de transformação do meio ambiente natural e cultural, gerando grandes impactos socioambientais, que, por sua vez, fizeram emergir movimentos de autoproteção da sociedade, que exigiam do Estado regulações e controles sobre os comportamentos predatórios e a qualidade ambiental⁸. Após a Conferência de 1972, cresceu a percepção social quanto à necessidade de se criar instituições que fundamentassem e concretizassem discursos e práticas de proteção ao meio ambiente, pois a explosão da capacidade produtiva, o ritmo agressivo das atividades econômicas, da urbanização e do crescimento populacional, bem como o desenvolvimento de armas de destruição em massa, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, colocavam em xeque as condições materiais/ecológicas para o desenvolvimento e para a reprodução da civilização humana. Desse modo, foram se configurando, no ambiente internacional e no Brasil, diferentes visões de uma questão pública: a preservação do meio ambiente.

Esta dimensão histórica da questão ambiental tem sido compreendida, pela literatura sociológica, através da noção de “ambientalização”, que pode ser utilizada para “designar tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas etc.”⁹ Esta concepção designa um processo histórico de construção de novos fenômenos ou de novas percepções de fenômenos, vinculado à internalização de diferentes facetas da questão pública do meio ambiente, pelas pessoas e

⁶ BARACHO JR, J.A.O. Op. cit. , 2008, p.41.

⁷ LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006. p. 34

⁸ POLANYI, Karl. **A grande transformação. As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

⁹ ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf> Acesso: 15/12/15.

grupos sociais¹⁰. O processo histórico de ambientalização tem implicações na forma e linguagem dos conflitos sociais e na estrutura do Estado. Diversos grupos sociais se apropriaram da questão ambiental de diferentes formas, conformando uma pluralidade de percepções que se refletiram nos conflitos presentes nas conjunturas de construção institucional¹¹.

A Carta Brasileira de 1988 foi um marco histórico no processo de ambientalização das instituições, ou seja, de institucionalização dos discursos sobre a questão ambiental. Pela primeira vez, na história do país, foi dedicado um capítulo constitucional ao meio ambiente. Além disso, o texto do artigo 225 foi classificado como um dos mais avançados do mundo pelos seus contemporâneos, porque incorporava as inovações do direito internacional em matéria ambiental.

Neste sentido, o objetivo do presente trabalho é investigar o processo histórico de elaboração do capítulo sobre o meio ambiente da Constituição de 1988, esclarecendo as condições que levaram a questão ambiental ao debate na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e analisando o processo decisório que definiu o conteúdo do texto final aprovado. Para esta tarefa, julgou-se necessário elucidar o processo de ambientalização dos discursos e práticas dos atores, a partir da compreensão dos sentidos e efeitos da questão ambiental no mundo moderno, analisar o contexto sociopolítico da transição democrática e da Constituinte, bem como examinar o processo decisório e a influência das regras procedimentais e organizacionais nas estratégias dos atores e no resultado final.

O estudo da elaboração do artigo específico sobre o meio ambiente da Constituição de 1988 implica a compreensão geral da Assembleia Constituinte de 1987-1988 e seus resultados. Deste modo, este estudo baseia-se na literatura sobre os processos decisórios constituintes, com ênfase nas formas de agrupamento das preferências e crenças na conformação de uma solução coletiva e na influência das regras e procedimentos na conformação das estratégias e escolhas políticas dos atores. E por fim, recorreremos à literatura sobre as condições em que um tema específico entra na agenda de políticas públicas, a fim de compreender como a questão ambiental ganhou espaço na Constituinte.

¹⁰ LOPES, José Sérgio Leite. 2006. Op. cit. p. 34.

¹¹ Id. Ibid. p. 38. É importante destacar que o conceito de ambientalização não é entendido aqui como um processo de difusão de uma mesma percepção da questão ambiental por toda sociedade, mas sim no sentido de apropriação de uma questão pública ambiental genérica – que evoca a ameaça da ação humana sobre a natureza e sobre as condições ecológicas de sobrevivência da civilização – por diferentes grupos, de diversas formas, originando discursos e linhas de ação diversificadas e, muitas vezes, conflitantes.

As constituições geralmente são elaboradas em contextos de crise ou circunstâncias excepcionais, pois se não houver urgência na tomada de decisões e na reformulação das instituições, uma solução constitucional dificilmente será produzida¹². A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi convocada para reestruturar a ordem democrática após 21 anos do regime militar, num contexto de crise econômica, social e política, reunindo uma diversidade de demandas, interesses e grupos sociais com a esperança de influenciar na formatação institucional da sociedade, transformando-se no palco para onde convergiram as disputas políticas.

Desse modo, o processo de elaboração da Constituição de 1988 pode ser entendido como uma conjuntura crítica na acepção do neo-institucionalismo histórico¹³, pois representa uma situação em que muitos constrangimentos à agência foram relaxados ou quebrados, criando oportunidades para a ação intencional e para que as preferências dos atores operassem na formatação de resultados institucionais particulares¹⁴. As conjunturas críticas também são caracterizadas pela ocorrência de grandes deslocamentos na sociedade, como quando as pessoas abandonam antigas visões e passam a sustentar novas ideias, que transformam radicalmente a direção das políticas¹⁵.

A partir do entendimento da transição democrática e da Assembleia Nacional Constituinte como uma conjuntura crítica, procurou-se compreender a inclusão do tema do meio ambiente na agenda constitucional neste contexto. Esta análise foi orientada pelos modelos de explicação da formação e mudança da agenda de políticas governamentais, que buscam verificar de que forma uma questão específica se torna importante em determinado momento, despertando a atenção dos formuladores de políticas. Abordamos as principais

¹² EISTER, Jon. 1993. Op.cit. p. 370 e 394.

¹³ De maneira geral, as análises institucionalistas procuram esclarecer a influência das instituições nos resultados sociais e políticos. O institucionalismo histórico fundamenta-se numa concepção particular do desenvolvimento histórico, que atribui importância às propriedades institucionais, sociais e políticas herdadas do passado, em cada contexto, na determinação de resultados particulares. Desse modo, a resposta de uma nação aos novos desafios sofrerá a influência da trajetória desenhada pelas escolhas passadas. Além disso, os autores desta corrente afirmam que a dinâmica histórica é marcada por momentos de continuidade e conjunturas críticas em que são produzidas mudanças institucionais importantes, que por sua vez, criam novas trajetórias para o desenvolvimento histórico. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. LUA NOVA Nº 58- 2003. P. 194, 200-01.

¹⁴ KATZNELSON, Ira. Periodization and Preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.p.274.

¹⁵ WEINGAST, B. **Persuasion, Preference Change and Critical Juncture: The Microfoundation of a Macroscopic Concept**. p.168.

contribuições do Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon e o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones¹⁶.

Para Kingdon uma questão é uma situação social percebida, que não necessariamente desperta uma ação em contrapartida. Dada a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas se volta para questões específicas quando elas passam a serem percebidas e definidas como problemas, exigindo uma ação a respeito. Problemas são construídos a partir da interpretação da dinâmica social, e são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos. A forma como um problema é definido pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de formação da agenda¹⁷.

O modelo de Baumgartner e Jones apresenta o conceito de *policy image* para definir a forma como uma política é compreendida e discutida, e enfatiza que a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas. A disputa para a criação de *policy images* é considerada pelos autores um elemento crucial na luta política, em que os atores buscam construir monopólios sobre o entendimento da política de interesse¹⁸. Os atores utilizam informações empíricas e apelos emotivos para a construção de uma *policy image*, que deve efetuar a ligação entre o problema e uma possível solução, para despertar a atenção dos formuladores de políticas.

Segundo o modelo de Kingdon, as oportunidades de mudança da agenda governamental ocorrem em determinadas circunstâncias chamadas *Policy Windows*, em que três fluxos convergem: problemas, soluções e dinâmica política. As *Policy Windows* ocorrem, sobretudo, por influência de mudanças no fluxo de problemas (novas questões se transformam em problemas) e no fluxo político (mudanças no clima nacional, governo, grupos de pressão). Embora o fluxo de soluções não exerça influência sobre a formação da agenda, ele é fundamental para que um problema tenha acesso à agenda decisional. A convergência entre os três fluxos geralmente é promovida pelos empreendedores de políticas, indivíduos dispostos a investir em uma ideia, membros do governo ou não, que estão sempre atentos às janelas de oportunidade de mudança¹⁹.

16 CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT 19 - Políticas Públicas, 2005. p.12.

17 KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003. p.4.

18 BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **“Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”**. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999. p. 97.

19 KINGDON, John. 2003. p. 162.

O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias²⁰.

No modelo de Baumgartner e Jones a mudança da agenda acontece em “momentos críticos”, quando a atenção a uma questão rompe os limites de subsistemas políticos estáveis, compostos por agentes governamentais secundários, e chega ao macrossistema político, onde acontecem as mudanças intensas e rápidas e a disputa entre as *policy images*. Estes momentos podem estabelecer novas *policy images* e reorganizações institucionais que reestruturam o subsistema, e tendem a permanecer no tempo, criando um novo estado de equilíbrio, que influenciará o futuro processo de formulação de políticas²¹.

Barry Weingast traz contribuições sobre as condições em que os empreendedores políticos podem persuadir atores políticos pivotais (que são necessários a preservação do *status quo*) a agir de acordo com uma nova ideia. Segundo ele, para que um indivíduo adote uma nova ideia é necessário não apenas que ela possua um apelo lógico e emocional, mas que a evidencie a confirme como modelo viável de mundo. Os eventos e outras evidências podem persuadir um grande grupo de pessoas, pois podem fazer os cidadãos acreditarem que a nova ideia é mais provável de ser verdadeira²².

A compreensão do processo de elaboração constitucional também exige considerar os mecanismos de agregação das crenças, motivações e preferências para produzir uma decisão coletiva. Em geral os constituintes possuem, por um lado, motivações mais ou menos respeitáveis e, por outro, levam em consideração as preferências de eleitores futuros, políticos, juízes, banqueiros e outros atores que terão seus comportamentos regulados pela Constituição²³.

Elster distinguiu as motivações e preferências dos atores em interesse, paixão e razão²⁴. Os interesses podem ser individuais, de grupo ou institucionais. O interesse pessoal desempenha um papel mais marginal nos processos de elaboração constitucional, enquanto os interesses de grupo, como os partidos políticos, são muito mais influentes, embora

²⁰ CAPELLA, A. C. N. 2005. Op. cit. p.12.

²¹ BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. 1999. Op. cit. p. 58.

²² WEINGAST, B. Persuasion, Preference Change and Critical Juncture: The Microfoundation of a Macroscopic Concept. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry (ed). **Preference and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism**. New York: Russel Sage Foundation, 2005. p.168.

²³ ELSTER, Jon. Op.cit. p. 376

²⁴ Id. Ibid. p. 376.

publicamente os atores camuflam tais interesses sob um discurso imparcial. O interesse intitucional se manifesta quando representantes de um órgão, que participam da elaboração constitucional, decidem sobre o papel de sua instituição na Constituição, como no caso dos constituintes parlamentares que decidem sobre o funcionamento do poder legislativo²⁵.

As paixões podem ser súbitas ou permanentes e a vaidade é uma das mais comuns nos processos de elaboração institucional, tendo implicações na forma como as votações são feitas (se abertas ou fechadas), pois a mudança de um posicionamento público possui custos para a imagem dos constituintes. A razão caracteriza-se pela preocupação imparcial com o bem comum e os direitos individuais²⁶.

Elster aponta duas formas de mudança de preferências que possibilitam a conformação de decisões coletivas: a transformação através da *discussão*, na qual os atores obtêm novas informações sobre a relação meios-fins e também, em menor grau, podem mudar suas preferências fundamentais através de argumentos normativos; e também a possibilidade de *distorção* das preferências, quando os atores, em seus discursos e votos, expressam posições diferentes das que realmente têm²⁷.

A ocorrência destes tipos de transformação vai depender do ambiente de debates, se aberto ou fechado ao público. Nos debates sigilosos a negociação tende ao abandono de termos imparciais em benefício de propostas baseadas em interesses específicos, pois não há a necessidade de apresentar propostas comprometidas com o bem comum. As discussões fechadas oferecem maiores possibilidades para os atores alterarem suas preferências, pois o constrangimento à mudança é menor, enquanto os debates públicos incentivam a distorção das preferências, já que os atores buscam sustentar suas posições para não terem prejuízos na imagem²⁸.

A distorção das preferências também pode acontecer quando o constituinte vota contra suas preferências em uma questão menos importante para ele, mas muito importante para outro constituinte, em troca de um favor semelhante quando precisar. Esta troca de votos esta fortemente vinculada à agregação de preferências. Outra forma de agregação de preferências é a negociação baseada na mobilização de recursos que não são criados pelo sistema político, mas são muito influentes nas conjunturas de crise em que, geralmente, as Constituições são

²⁵ ELSTER, Jon. Op.cit. p.377-80.

²⁶ Id. Ibid.p.377 e 384.

²⁷ Id. Ibid. p 387-88.

²⁸ Id. Ibid. p.388.

elaboradas, tais como: ameaças provenientes de potências estrangeiras, polícia, forças militares, terrorismo, comando sobre multidões e perspectivas eleitorais²⁹.

Na compreensão sobre a aglutinação de preferências o quadro de referência das Coalizões de defesa de Paul Sabatier e Hank Jankins-Smith oferece contribuições importantes. A abordagem tem como unidade de análise o subsistema político, definido como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, da esfera pública ou privada, que se interessam, participam ou buscam influenciar ativamente dentro de um campo específico de políticas públicas.³⁰ Estes atores podem se agrupar em um determinado número de coalizões de defesa heterogêneas, que podem ser formadas por lideranças, agências governamentais, grupos de interesse, legisladores, cientistas e jornalistas que compartilham um conjunto de crenças causais e normativas e percepções de problemas, se empenhando significativamente em atividades coordenadas por um período de tempo³¹.

O sistema de crenças das coalizões se divide em uma hierarquia composta por: um nível maior e mais amplo, o chamado *núcleo profundo* de crenças compartilhadas que abrangem as esferas normativa e ontológica, como o espectro político direita/esquerda; o *núcleo de crenças políticas*, que abarca os compromissos normativos básicos das coalizões e percepções causais sobre o subsistema político, incluindo as prioridades fundamentais de valores, definindo a percepção da importância de um problema e suas causas e as estratégias para se concretizar os objetivos prioritários; e por fim, os *aspectos secundários*, que referem-se a um conjunto de crenças em um nível mais restrito, sobre a gravidade do problema ou a importância relativa de fatores causais em locais específicos, preferências políticas sobre regulações e alocações de recursos, o desenho de instituições específicas e avaliação do desempenho dos atores³². O núcleo profundo é o mais difícil de sofrer alterações, embora envolva elementos empíricos que possam ser modificados com o gradual acúmulo de evidências. O núcleo de crenças políticas é o que fornece os meios para a aglutinação da coalizão, pois representam os compromissos empíricos e normativos básicos no domínio de especialização das elites políticas. Os aspectos secundários são mais facilmente ajustados diante de uma nova informação, experiência ou consideração estratégica³³.

²⁹ ELSTER, Jon. Op.cit. p.388-90.

³⁰ JENKINS-SMITH, HANK C. e SABATIER, Paul A. **The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.** p.119.

³¹ Id. Ibid. p. 120 e 138.

³² JENKINS-SMITH, HANK C. e SABATIER, Paul A. op. cit. p. 122

³³ Id. Ibid. p. 122.

Por fim, para compreender o processo de elaboração da constituição de 1988 é importante esclarecer a moldura institucional do processo constituinte. A literatura recente tem apresentado novos argumentos embasados na perspectiva neo-institucionalista, defendendo que o resultado final da Constituinte sofreu fortes influências do conjunto de procedimentos e regras definidos para a elaboração da Constituição³⁴. Estes autores sustentam que as preferências iniciais dos atores políticos são dados importantes para explicar os resultados, porém são insuficientes, uma vez que o comportamento e as escolhas dos parlamentares são também condicionados pelas regras, normas e procedimentos estabelecidos para o funcionamento do processo decisório³⁵. Além disso, ressaltam que a definição das regras organizacionais é também política, pois não se trata somente de escolher regras eficientes, mas de estabelecer um arranjo institucional que permita a melhor realização dos interesses dos atores políticos³⁶.

A perspectiva institucionalista, como se sabe, assenta-se nas premissas de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais (no seio de organizações e conforme procedimentos predeterminados por regras) e de que os partícipes de tais processos são “razoavelmente racionais”, comportam-se “estrategicamente” e se distinguem, dentre outros atributos, por suas “preferências” e “capacidades”. Deste modo, a perspectiva institucionalista orienta-se para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses atores, e sobre os resultados do próprio processo³⁷.

Desse modo, o pressuposto da perspectiva institucionalista é que as instituições são importantes para explicar os conteúdos das decisões, pois condicionam o comportamento estratégico dos atores ao delimitar um campo de possibilidades de ações e moldar as expectativas em relação à atuação dos outros sujeitos implicados no processo decisório³⁸.

³⁴ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio/Ed. Lumen Juris, 2008. p. 310-11; GOMES, Sandra. **O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006 p. 194. ; FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. **Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembleia Nacional Constituinte 1987-88**. Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD. p. 3.

³⁵ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. cit. p. 8.

³⁶ GOMES, Sandra. Op. Cit. 195.

³⁷ PILATTI, Adriano. **A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas**. Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 28 a 48 - jul/dez 2006. p. 29.

³⁸ Id. Ibid. p.29.

A partir do referencial teórico descrito, o presente trabalho se propõe a esclarecer, nos três capítulos apresentados, o processo histórico de elaboração do artigo 225, desde as questões macro-históricas que envolvem o tema da ecologia e da proteção do meio ambiente até o processo decisório em todas as fases da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

O objetivo do primeiro capítulo é compreender o sentido e os efeitos da questão ecológica no mundo moderno e no Brasil, a fim de elucidar os fundamentos da discussão ambiental na Assembleia Nacional Constituinte e o repertório de ideias e práticas disponíveis naquele contexto. Além disso, pretendemos situar as normas ambientais constitucionais de 1988 no contexto macro-histórico da modernidade, onde foram reformuladas as percepções sobre as relações entre as sociedades humanas e o meio ambiente e sobre o papel do Estado e das instituições na solução da questão ecológica.

No segundo capítulo procuramos construir uma visão geral sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com base na literatura sobre o tema. Foram abordadas as principais características desse processo, enfatizando o contexto sociopolítico, as etapas decisórias fundamentais, as regras de negociação, os atores e suas estratégias, os conflitos e alianças, os principais temas debatidos, bem como o seu desfecho. O objetivo é possibilitar a melhor compreensão dos fatores gerais que condicionaram o processo decisório específico sobre a questão ambiental.

O terceiro e último capítulo foi dedicado à análise do processo decisório sobre a temática ambiental na Assembleia Nacional Constituinte, abordando o debate sobre as questões ecológicas nas suas diversas etapas, desde a subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente até a votação do texto final. Foi dada ênfase nos discursos dos atores, suas estratégias, articulações e coalizões, em defesa de suas perspectivas sobre a questão ambiental. Pretendemos construir uma abordagem para identificar e explicar as condições, processos e interações que influenciaram na formatação do texto constitucional definitivo em matéria ambiental.

As fontes primárias da pesquisa consistiram na documentação produzida pelos trabalhos do Congresso Constituinte, bem como textos jornalísticos, todos disponíveis no site do Senado Federal. Foram analisadas as atas e anteprojetos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, da Comissão da Ordem Social, da Comissão de Sistematização e do Plenário da ANC. Além disso, foram examinados 126 publicações de variados jornais,

entre os quais, o Jornal da Tarde, o Correio Braziliense, o Jornal do Brasil, o Globo e a Folha de São Paulo.

As páginas seguintes são resultado de um esforço de compreensão das condições históricas em que o tema da proteção e do direito ao meio ambiente alcançaram estatuto jurídico constitucional no Brasil, a partir de uma nova percepção da relação homem-natureza, da emergência de novas demandas sociais e das disputas políticas no contexto de transição para a democracia.

CAPÍTULO 1: A QUESTÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

1.1. Meio Ambiente e desenvolvimento: as duas faces da questão ambiental contemporânea

A relação entre o homem e a natureza é uma dimensão que acompanha a história do pensamento e das práticas do ser humano. Ao longo da trajetória da espécie foram estabelecidas diferentes formas de relação com o mundo natural, bem como diversas representações e interpretações deste. As sociedades humanas sempre tiveram que enfrentar questões referentes à limitação material à sua reprodução, sendo tal enfrentamento condicionado por seus diversos sistemas socioeconômicos e padrões culturais, que por sua vez, foram construídos em processos singulares de interação com a natureza.

Nas sociedades pré-capitalistas a limitação material e a ameaça de escassez eram fortemente presentes no pensamento social, devido à grande dependência e submissão aos ritmos e processos da natureza, resultante da limitada capacidade tecnológica e produtiva para explorar os recursos naturais e atender as demandas materiais coletivas. Para essas sociedades “a produção e o consumo eram considerados basicamente estáveis e inelásticos, podendo a riqueza ser alcançada apenas pela conquista externa ou pela concentração de recursos nas mãos de poucos”³⁹.

Na sociedade moderna, originária das grandes transformações no mundo ocidental – especialmente a formação e consolidação da economia capitalista, a expansão colonial europeia, o avanço extraordinário da capacidade produtiva e tecnológica, o fortalecimento do *ethos* racionalista e a emergência da civilização urbano-industrial⁴⁰ –, os limites materiais e a dependência da natureza foram se desvanecendo do pensamento socioeconômico ante a expectativa de um progresso material ilimitado proporcionado pelo crescimento contínuo da produção e do saber tecnológico, que seria capaz de aumentar o controle humano sobre o mundo natural⁴¹. Nesta perspectiva, a natureza foi destituída de sua complexidade simbólica anterior e reduzida a objeto de experimentação e estoque de mercadorias⁴².

³⁹ PÁDUA, José Augusto. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs.). **Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas**. Brasília: FLACSO/Abaré, 2005, p. 174.

⁴⁰ Id. *ibid.* p.174.

⁴¹ PÁDUA, J. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. Op. cit. p. 174.

⁴² VIOLA, Andreu. La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. In: ____ (org). **Antropología del desarrollo**. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. Barcelona: Paidós, 2000, p. 13.

A Revolução Industrial foi apenas o começo de uma revolução tão extrema e radical quanto as que sempre inflamavam a mente dos sectários, porém o novo credo era totalmente materialista, e acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais⁴³.

No início da modernidade, a construção da economia industrial demandou que a natureza (terra, matérias-primas) e o homem (trabalho) fossem transformados em mercadorias, pois todos os fatores de produção deveriam estar à venda para a continuidade e segurança dos grandes empreendimentos com maquinários complexos e dispendiosos.⁴⁴ Na nova dinâmica socioeconômica a motivação do lucro substituiu a de subsistência, as trocas se transformaram em transações monetárias e todas as rendas teriam que derivar de alguma venda, conformando um sistema de mercado, cujo surgimento destruiu o antigo tecido social e mudou a relação entre homem e natureza⁴⁵.

No século XIX, pela primeira vez na história da humanidade, ao invés da economia estar embutida nas relações sociais, estas estavam embutidas no sistema econômico, pois uma economia de mercado necessitava de uma sociedade de mercado. Nessas condições, a sociedade deveria ser organizada de maneira que assegurasse o funcionamento do mercado de acordo com suas próprias leis, transformando-se em acessório do mesmo. Entretanto, esta forma de organização pressupõe submeter o destino dos homens e da natureza ao mecanismo de mercado, o que significa subordinar a substância da sociedade a um sistema insensível que a destruiria, desagregando as relações humanas e devastando seu ambiente natural.⁴⁶ Desse modo, os efeitos destruidores da mercantilização geram, necessariamente, movimentos de autoproteção da sociedade, que, por sua vez, têm se manifestado nas sociedades capitalistas desde o século XIX⁴⁷.

No período de formação do capitalismo, a sociedade foi fortemente ameaçada de desagregação social devido à emergência do pauperismo resultante da nova organização do trabalho, da mercantilização da sociedade e da industrialização⁴⁸. A solução encontrada para remediar os efeitos negativos do progresso sobre a substância humana da sociedade foram as

⁴³ POLANYI, Karl. **A grande transformação. As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p.58.

⁴⁴ Id. *ibid.* p. 60.

⁴⁵ Id. *ibid.* p.60.

⁴⁶ Id. *ibid.* p.61.

⁴⁷ POLANYI, K.. *Op. cit.* p.58. Segundo este autor, a sociedade sempre buscará se defender quando ameaçada pelo mecanismo de mercado aplicado à natureza, ao trabalho e ao dinheiro, porque estes não são mercadorias reais, ou seja, suas razões de existirem não são a venda no mercado, ao contrário, possuem dimensões complexas que são desconsideradas pelas leis de mercado.

⁴⁸ CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

modernas políticas sociais garantidas pelo Estado, que tiveram origem na segunda metade do século XIX, em diversos países capitalistas avançados, quando as classes operárias emergiram na arena política e social⁴⁹. Os mecanismos de autodefesa da sociedade nestes países se consolidaram depois da Segunda Guerra Mundial, quando a noção de direitos sociais se fortaleceu e firmaram-se sistemas de bem-estar social baseados no compromisso entre Estado, empresários e trabalhadores industriais, associando crescimento econômico e ampliação das políticas de proteção social e de garantia do emprego. Este arranjo possibilitou, até a década de 1970, a ampliação do consumo de massa, a expansão espetacular da produção industrial e a melhoria dos níveis materiais de vida da população⁵⁰. As democracias capitalistas e os sistemas de bem-estar social possibilitaram coordenar os interesses materiais dos capitalistas e trabalhadores, desde que fosse mantido o progresso econômico, assegurando um nível aceitável de salários e lucros⁵¹.

A ameaça da economia industrial à natureza foi subestimada entre os pensadores modernos, adeptos das mais diversas tendências político-ideológicas, devido à crença generalizada no progresso econômico ilimitado, no crescimento contínuo das forças produtivas, que trariam abundância material e atendimento gradual das demandas das sociedades.⁵² Embora tenham existido, ao longo dos séculos XVIII e XIX, alguns intelectuais que abordaram questões ambientais⁵³, regulações sobre recursos naturais, bem como alguns grupos preocupados com a conservação da natureza, as contradições ecológicas do modelo de desenvolvimento tornaram-se relevantes no debate público apenas depois do grande avanço da produção industrial, da urbanização e da degradação ambiental nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial⁵⁴.

O grande impulso da civilização urbano-industrial no pós-guerra foi respaldado pelo discurso de desenvolvimento, cujas bases históricas remontam ao início da modernidade, quando o progresso econômico assumiu a centralidade nas interpretações das mudanças sociais. O conteúdo deste discurso vinculou-se à filosofia liberal, às ideologias progressistas

⁴⁹ DELGADO, M. G. & PORTO, L. V. (orgs.). **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**. São Paulo: LTR, 2007. p. 21.

⁵⁰ DELGADO, I. G. **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTR, 2001.p. 73-4.

⁵¹ PRZEWORSKI, Adam. Bases materiais do consentimento. In: _____. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989. Ver também: OFFE, Claus. A democracia partidária e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de estabilidade e desorganização. In: _____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.p. 378.

⁵² PÁDUA, J. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. Op. cit. p.174-5.

⁵³ São exemplos Karl Marx, Thomas Malthus e John Stuart-Mill, além de geógrafos como Friedrich Ratzel e George P. Marsh.

⁵⁴ AMARO, Rogério Roque. **Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação?** ISCTE: Lisboa, 2004. Disponível em: http://repositorioiul.iscte.pt/bitstream/10071/3186/1/2003_4_02.pdf Acesso em: 20/05/13. p. 40-41. RIST, Gilbert. **El desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid: La Catarata, 2002.p.21.

do século XIX, mas principalmente à teoria econômica keynesiana e às teorias de modernização do século XX, adquirindo um caráter profundamente economicista e eurocêntrico.⁵⁵ O conceito de desenvolvimento tornou-se um poderoso filtro intelectual para a interpretação dos processos sociais⁵⁶:

Más que limitarse a un repertorio de teorías económicas o de soluciones técnicas, la ideología del desarrollo constituye (y a la vez refleja) toda una visión del mundo, en la medida en que presupone una determinada concepción de la historia de la humanidad y de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, y también asume un modelo implícito de sociedad considerado como universalmente válido y deseable.⁵⁷

O modelo de desenvolvimento que ganhou legitimidade nas diversas sociedades neste período foi o que tomou forma na Europa ocidental e Estados Unidos, que consagrou o desenvolvimento como o processo em que as sociedades alcançariam altos níveis de bem-estar, por meio de crescimento econômico, industrialização, urbanização, progresso tecnológico e consumo de massas. O discurso de desenvolvimento integrou ainda os valores de democracia, liberdade, proteção e justiça social, mantendo o progresso econômico como seu principal componente. Disseminou-se assim a expectativa de que os padrões de alto consumo e produção dos países mais industrializados poderiam ser replicados universalmente⁵⁸.

As ideologias do crescimento econômico e do produtivismo estavam profundamente arraigadas nas estratégias de desenvolvimento das economias industriais capitalistas (centrais e periféricas) e socialistas.⁵⁹ Até a década de 1960, os custos ambientais eram considerados normais e necessários nos processos de desenvolvimento, que tinham como principais índices de aferição o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda per capita⁶⁰.

Nos “trinta anos gloriosos” do capitalismo no pós-guerra, enquanto a questão social parecia dissolver-se ante a expectativa de um progresso indefinido, alimentada pelas promessas do discurso de desenvolvimento em países ricos e pobres, a sociedade economicista impôs fortemente seu ritmo sobre a natureza, alcançando níveis alarmantes de

⁵⁵. AMARO, R. Op. cit. p. 40-41. RIST, Op. cit. p.21. VIOLA, A. Op. cit. p. 11.

⁵⁶ VIOLA, A. Op. cit. p. 11.

⁵⁷ Id. ibid. p. 12.

⁵⁸ PÁDUA, J. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. Op. cit. p. 176.

⁵⁹ DIEGUES, A.C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis**: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. São Paulo em perspectiva, 6 (1-2): 22-29, janeiro/junho 1992. p.24. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf Acesso em: 12/03/2014.

⁶⁰ Id. Ibid. p. 24.

degradação ambiental na década de 1970, o que reforçou a percepção social sobre a existência de uma crise ambiental e fez com que a escassez e os limites ecológicos ressurgissem como temas centrais no debate político⁶¹. Dado o grande e progressivo aumento da pressão humana sobre o planeta como um todo, tanto em termos de consumo de recursos naturais quanto de emissão de dejetos, o desafio imposto pela questão ambiental à civilização, a partir da segunda metade do século XX, tornou-se a “escassez ecológica” proveniente da supercapacidade tecnológica e produtiva e da racionalidade capitalista que rompem o equilíbrio de funcionamento dos sistemas naturais, ameaçando o colapso, não de uma sociedade específica, mas de toda a civilização humana⁶².

Entretanto, o crescimento qualitativo e quantitativo da produção científico-tecnológica e da velocidade dos meios de comunicação, bem como a capacidade da ciência de construir redes globais de pesquisa e troca de informações, contribuíram para a construção de um saber geográfico planetário que forneceu evidências para a formação de uma visão global dos problemas ambientais. O debate ambiental foi favorecido pelo avanço da globalização, ao mesmo tempo em que contribuiu para a criação de uma imagem mais globalizada do mundo⁶³.

A Ecologia, que surgiu como um ramo da Biologia no século XIX, ao longo de um século de existência tornou-se um dos temas mais debatidos do mundo contemporâneo. Surgiu como uma disciplina científica com a função de estudar as relações entre as espécies animais e seu ambiente natural e ao longo do tempo ampliou e diversificou seu campo de estudo para investigar as relações entre as sociedades humanas e a natureza, especialmente no que diz respeito aos impactos negativos da ação humana sobre o mundo natural, sendo adotada como referencial por diversos movimentos sociais e políticos que reivindicavam a conservação da natureza e criticavam a civilização urbano-industrial⁶⁴.

Os movimentos pela proteção da natureza chamados conservacionistas e preservacionistas tiveram suas primeiras instituições fundadas no século XIX, na Europa e Estados Unidos, abrangendo sociedades de proteção da natureza, da vida selvagem, dos animais, etc. Defendida principalmente por naturalistas amadores, filósofos, cientistas naturais e políticos, essa corrente pensava que a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, estabelecendo áreas especialmente protegidas, onde este poderia apreciá-la e

⁶¹ PÁDUA, J. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. Op. cit. p.177.

⁶² Id. ibid. p.177.

⁶³ PÁDUA, J. A. **As bases teóricas da história ambiental**. Estudos Avançados 24 (68),2010. p.82. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/09.pdf> Acesso:04/05/2014.

⁶⁴ DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 2001, p. 39.

reverenciá-la em seu estado intocado – ideia subjacente à criação das primeiras unidades de conservação, como os parques nacionais e reservas naturais⁶⁵.

Nos anos 60, o movimento em defesa da natureza começou a se diversificar, surgindo um novo tipo de ecologismo impulsionado pela politização do tema da ecologia, que diminuía cada vez mais seu isolamento de disciplina científica, adentrando gradativamente nas pautas dos movimentos sociais (ambientalistas, contracultura, feminista, pacifista e de minorias)⁶⁶. Esse novo movimento foi formado por ativistas que criticaram a sociedade industrial (capitalista e socialista/comunista) pela destruição da natureza, o modo de vida consumista e opulento, o cerceamento das liberdades individuais, a homogeneização das culturas e o militarismo⁶⁷.

Os ecologistas foram se afirmando como força política independente e desde o início do movimento houve divergências quanto à participação política institucional. Alguns mais radicais se recusavam a participar do jogo político tradicional, com receio de que suas pautas de luta fossem apropriadas pelos governos. Enquanto outros articularam um amplo movimento em países europeus para a formação de partidos verdes, que disputaram eleições locais, regionais e nacionais na década de 1980⁶⁸.

A partir da década de 1970, as críticas aos modelos de desenvolvimento baseados apenas em crescimento econômico ganharam impulso, especialmente na agenda internacional, devido não só à percepção de uma crise ecológica global e da proliferação de armas de destruição em massa, mas também aos enormes custos sociais produzidos especialmente nos países subdesenvolvidos⁶⁹, o que exigiu que os fins e os meios deste modelo fossem reformulados⁷⁰. O relatório do Clube de Roma intitulado *Limites do crescimento*, publicado em 1972, tornou-se um marco na divulgação das preocupações ambientais, que se avolumavam desde o fim da Segunda Guerra Mundial nas sociedades industriais, denunciando a intensa degradação do meio ambiente decorrente do crescimento acelerado e a limitação dos recursos naturais disponíveis para a reprodução deste modelo em escala

⁶⁵ DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. Op. cit. p. 39. Ver também: NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002. p. 37.

⁶⁶ NEDER, R. Op. cit. p. 37.

⁶⁷ DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. Op.cit. p. 39. NEDER, R. Op. cit. p. 37.

⁶⁸ DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada**. Op. cit. p. 41.

⁶⁹ Os benefícios do desenvolvimento, como o maior acesso a bens e serviços, as melhorias nas condições de saúde e educação e os avanços técnico-científicos, contemplaram uma parcela reduzida da população mundial, restrita aos países centrais e às elites dos países periféricos. Nestes últimos, persistiram as desigualdades sociais e a carência de bens e serviços básicos, além de terem se aprofundado formas de marginalização social, resultantes da intensa migração de camponeses pobres para as cidades. Ver: AMARO, Op.cit., p. 49-50. VIOLA, Andreu. Op. cit. p. 18.

⁷⁰ AMARO, R. Op.cit., p. 52-4.

mundial. A percepção da crise ambiental levou a ONU a realizar a primeira conferência mundial sobre meio ambiente em Estocolmo em 1972, com o objetivo de encorajar ações governamentais e dos organismos internacionais para promover a proteção e o aprimoramento do meio ambiente. A contradição entre o caráter finito dos recursos do planeta e o exponencial crescimento da população, da produção e do consumo, ganhou ainda mais importância em decorrência das crises sucessivas do petróleo a partir de 1973.

No início da década de 1970, duas posições sobre o enfrentamento da crise ecológica se destacaram: uma posição minoritária mais alarmista que preconizava o fim imediato do crescimento econômico e populacional, manifestada pelo relatório *Limites do Crescimento*, e outra posição majoritária mais moderada, representada pela declaração da Conferência de Estocolmo de 1972, que defendia o estabelecimento de medidas de redução do crescimento demográfico e de reparação dos problemas ambientais causados pelo desenvolvimento econômico⁷¹. O relatório da conferência tornou-se um marco fundamental da origem do Direito Internacional do Meio Ambiente, por ter estabelecido um conjunto de princípios que relacionaram proteção do meio ambiente e direitos humanos⁷²:

Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma. (...) O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.⁷³

A tese do crescimento zero foi veementemente rechaçada pelos países da periferia do capitalismo, que se aliaram na Conferência de Estocolmo, na defesa do posicionamento de que a degradação ambiental era uma questão secundária frente aos problemas do subdesenvolvimento. O impasse entre a visão desenvolvimentista e a perspectiva que considerava crescimento econômico incompatível com a preservação ambiental marcou a

⁷¹ LEIS, Hector R.; VIOLA, Eduardo. A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In: LEIS, Hector R. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996, p. 91.

⁷² DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (org). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009.p.204-5.

⁷³ *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano*. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> Acesso: 05/07/14.

sessão especial do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas, em Nairobi, em 1982, evidenciando a necessidade política de encontrar um discurso alternativo, que vinculasse o desenvolvimento econômico às questões ecológicas⁷⁴. Deste debate surgiu a iniciativa de criação da Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujos trabalhos entre 1983 e 1987, resultaram na produção do relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, conhecido como *Relatório Brundtland*, que defendeu a possibilidade de uma nova era de crescimento econômico apoiada em práticas que conservassem e expandissem a base de recursos ambientais⁷⁵.

O ecodesenvolvimento, apresentado na Conferência de Estocolmo, foi o primeiro conceito que buscou conciliar desenvolvimento com preocupações ambientais. Porém, a expressão que se consolidou foi o *desenvolvimento sustentável*, a partir da divulgação do *Relatório Brundtland* na assembleia geral da ONU em 1987, que o conceituou como o processo de satisfação das necessidades do presente que não prejudique a satisfação das necessidades das gerações futuras⁷⁶. Tal definição preconizou a defesa da preservação da natureza, ao lado da eficiência econômica e de questões sociais como a solidariedade intergeracional, a erradicação da pobreza, a igualdade de oportunidades para todos e a segurança. A concepção de desenvolvimento sustentável tem como fundamentos:

- 1) O conceito de necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- 2) a noção de limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras [...] Em seu sentido mais amplo, a estratégia do desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a Natureza. No contexto específico das crises do desenvolvimento e do meio ambiente surgidas nos anos 80 – que as atuais instituições políticas e econômicas nacionais e internacionais ainda não conseguiram e talvez não consigam superar – a busca do desenvolvimento sustentável requer:
 - um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;
 - um sistema econômico capaz de gerar excedentes e know-how técnico em bases confiáveis e constantes;
 - um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado;
 - um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;

⁷⁴ CABRAL, Eugenia Rosa. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de regulação ambiental**: Convergências e divergências. 2007. 414 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG. p. 31.

⁷⁵ CMMAD. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 1.

⁷⁶ Id. *Ibid.* p. 46.

- um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções;
- um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;
- um sistema administrativo flexível e capaz de autocorrigir-se.⁷⁷

A repercussão positiva do relatório afirmou a influência do conceito em discursos e práticas de setores variados como economistas, planejadores, agências internacionais, acadêmicos, ambientalistas, ONGs, políticos e o público em geral, que lhe conferiram uma pluralidade de significados⁷⁸.

O aumento das preocupações com as questões ambientais, durante a segunda metade do século XX, gerou tendências e iniciativas diversas no cenário global: surgimento de organizações não-governamentais e grupos comunitários comprometidos com a luta pela proteção do meio ambiente, inclusive, com atuação internacional (Friend of the Earth, Greenpeace, Earth Island Institute, Enviromental Defense Fund, World Wildlife Fund); criação de agencias estatais federais, estaduais e municipais encarregadas da gestão e proteção ambiental; organização de grupos e instituições científicas voltados para a pesquisa de problemas ecológicos; iniciativas de um setor de administradores e gestores interessados em implementar padrões de produção mais eficientes no uso de matérias-primas e energia, com redução da poluição e reforço do controle de qualidade; emergência de um mercado consumidor para produtos ecologicamente corretos; e surgimento de agências e tratados internacionais para garantir soluções para a crise ambiental global como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) de 1972.⁷⁹

1.2.A trajetória da questão ambiental no Brasil

1.2.1. Natureza e desenvolvimento no Brasil: um breve histórico

A natureza assumiu uma importância objetiva e subjetiva peculiar no que se refere à formação histórica e cultural do Brasil. As reflexões sobre o mundo natural aparecem em evidência nos registros, desde os tempos coloniais, demonstrando desde o elogio, o encantamento e o estranhamento dos primeiros cronistas europeus em relação à exuberância

⁷⁷ CMMAD. **Nosso Futuro Comum**. Op. cit. p. 46 e 70.

⁷⁸ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p. 92-3.

⁷⁹ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p. 90-1.

do novo mundo, até as ideias sobre o uso dos recursos abundantes no processo de colonização⁸⁰. Segundo Pádua:

(...) o mundo natural possui uma presença tradicional no que poderíamos chamar de “imaginário brasileiro”. Vindo dos cronistas da arte colonial, passando pelo romantismo do século XIX, sob cuja influência se formaram as representações simbólicas da independência nacional, existe uma forte tradição que identifica o Brasil pela grandeza de sua natureza. Os principais símbolos nacionais se relacionam com as matas, os céus, os metais, a fauna e a flora. Esta tradição encontra forte presença na cultura popular. Apesar de ser um fator dificilmente mensurável em termos objetivos – e tratar-se de um dualismo bastante esquizofrênico, tendo em vista a história real de devastação –, essa tradição pode ser apontada como relevante na criação de uma predisposição no universo mental brasileiro para o discurso ecologista. Tocando mais especificamente no campo do político, e ligado ainda ao plano das representações, está o fato que o tema da natureza, e da sua destruição, tem uma forte e antiga presença na história do pensamento político brasileiro (...)⁸¹.

Segundo este autor, ao longo dos séculos XVIII e XIX, uma elite minoritária de pensadores, a partir de um olhar diferente sobre a realidade socioeconômica brasileira e seu potencial de progresso, desenvolveu uma crítica sistemática da destruição ambiental decorrente dos modelos ineficientes de exploração dos recursos naturais.⁸² Não se tratava de um questionamento da modernidade e do ideal de progresso, mas de uma crítica – fundamentada nos mesmos princípios do pensamento moderno europeu, cientificista, antropocêntrico e economicamente progressista – que “denunciava a realidade brasileira como uma espécie de farsa do avanço civilizatório, uma ordem calcada em instituições e técnicas herdadas do atraso colonial”.⁸³ Nesta visão, o valor da natureza residia em sua importância econômica e política para a construção nacional e o progresso do país. O mundo natural era um trunfo para a modernização do Brasil, devendo ser decifrado pelo conhecimento científico e aproveitado da maneira mais correta e eficiente. A destruição da natureza era considerada o preço do atraso colonial⁸⁴.

Autores como José Bonifácio, André Rebouças, Joaquim Nabuco e Euclides da Cunha teceram críticas constantes ao uso ineficiente dos recursos naturais e consequente degradação

⁸⁰ PÁDUA, José Augusto. Natureza e projeto nacional: As origens da ecologia política no Brasil. In: ____ (org.). **Ecologia e política no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987, p. 14.

⁸¹ Id. O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. In: LEIS, Hector. **Ecologia e Política Mundial**. Rio de Janeiro: Vozes/Fase/ AURI PUC-Rio, 1991, p. 146.

⁸² PÁDUA, J. **Um sopro de destruição**: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2004, p. 27.

⁸³ Id. *ibid.* p. 27.

⁸⁴ Id. *ibid.* p.13.

da natureza, propondo como solução a modernização das técnicas produtivas e das instituições sociais do país, segundo o modelo de civilização europeu. Na primeira metade do século XX, outros autores como Alberto Torres, Caio Prado Junior, Nelson Werneck Sodré e Gilberto Freire, abordaram o tema da natureza e do desenvolvimento do país segundo uma perspectiva crítica em relação às formas de modernização, apontando as especificidades da realidade nacional.⁸⁵

Na primeira metade do século XX, ocorreram algumas iniciativas no plano legislativo e institucional com objetivo de regulação da apropriação dos recursos naturais e de conservação de alguns espaços naturais. Na década de 1930 foram criadas medidas regulatórias do uso de alguns recursos naturais como os códigos de águas (1934), florestal (1934), de mineração (1940) e de pesca (1938)⁸⁶. Com base na legislação florestal de 1934, que previa instrumentos de proteção ambiental, foram criados alguns parques nacionais com a finalidade de conservar espaços naturais para fins científicos, estéticos, educativos e recreativos. O primeiro parque criado foi o de Itatiaia, em 1937, entre Minas Gerais e Rio de Janeiro.⁸⁷ Também na década de 1930, surgiram as primeiras associações brasileiras com temática ambiental, a Sociedade Amigos de Alberto Torres e a Sociedade Amigos de Árvores, ambas de inspiração conservacionista.

Nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, o debate político e social nacional foi dominado pela questão da superação do subdesenvolvimento do país. O clima político e social foi impregnado pela expectativa de alcançar os padrões civilizatórios, econômicos e de bem-estar dos países ricos, através da industrialização promovida pelo planejamento e apoio do Estado. De maneira geral, o crescimento econômico e a modernização produtiva foram considerados fundamentais no processo de mudança social, ou seja, foram entendidos como condições indispensáveis à consecução dos outros objetivos de modernização social e política.

Neste contexto, a forte expectativa de superação do atraso civilizatório do país, que ofuscou as possíveis preocupações ambientais, impulsionou projetos de desenvolvimento extremamente predatórios da natureza, promovidos pelos governos do período, principalmente pela ditadura civil-militar a partir de 1964⁸⁸. O modelo implantado pelo regime autoritário, baseado em altos níveis de crescimento econômico com acentuada presença do Estado e do capital estrangeiro e grande concentração de renda, fracassou em seu

⁸⁵ PÁDUA, J. **Natureza e projeto nacional**: As origens da ecologia política no Brasil. Op. cit. p. 60-1.

⁸⁶ NEDER, R. Op. cit. p. 30.

⁸⁷ DIEGUES, A. C. p. 114.

⁸⁸ PÁDUA, J. O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. Op. cit. p. 144-5.

projeto de modernização do país, deixando grandes custos sociais e ambientais, além de níveis exorbitantes de endividamento do Estado.

As críticas ao discurso e às práticas dominantes de desenvolvimento começaram a ganhar força no Brasil a partir de 1970. Celso Furtado, mesmo tendo sido grande defensor do desenvolvimentismo nacionalista nos debates travados ao longo dos anos 1950 e 1960, foi um dos pioneiros neste questionamento, a partir de sua interpretação das relações históricas entre economias centrais e periféricas e da questão ambiental que emergiu na agenda internacional na década de 1970. No livro *O mito do desenvolvimento econômico*, publicado em 1974, o autor analisou as implicações da perspectiva trazida pelo relatório *Os limites do Crescimento* para o discurso do desenvolvimento e para o futuro dos países da periferia do capitalismo.

Segundo Furtado, o relatório – por romper com a ideia de um sistema de recursos naturais sempre aberto e ilimitado, corrente no campo da economia – contribuiu para abalar as bases do discurso do desenvolvimento dominante, segundo o qual todos os países do mundo alcançariam os padrões de vida e de consumo dos países que lideraram a Revolução Industrial.⁸⁹ Entretanto, Celso criticou a perspectiva eurocêntrica do relatório por pressupor uma tendência à difusão do desenvolvimento por todos os países e ignorar a especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento, negligenciando as reais direções tomadas pelo desenvolvimento capitalista, que apontavam para um aprofundamento das desigualdades, nacional e internacionalmente⁹⁰.

Celso Furtado afirmou que a ideia de desenvolvimento econômico, que há décadas guiava as análises dos cientistas sociais, era um simples mito porque o padrão de alto consumo criado pelo capitalismo industrial não poderia ser generalizado, pois o seu custo em termos de depredação do mundo natural é tão elevado que a tentativa de universalizá-lo levaria ao colapso da civilização humana⁹¹.

1.2.2. A questão ambiental contemporânea no contexto sociopolítico brasileiro nas décadas de 1970 e 1980.

Embora o tema da natureza tivesse despertado questionamentos e discussões na história mais remota do Brasil, foi a partir da década de 1970 que a questão ambiental começou a ganhar importância nos discursos e práticas do governo e da sociedade. O agravamento das condições ambientais produzido pelo crescimento econômico, urbano e

⁸⁹ FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, s/d. p. 74.

⁹⁰ Id. Ibid. p. 20 e 68.

⁹¹ Id. Ibid. p. 74-5.

industrial acelerado, mobilizou grupos locais em torno de problemas ambientais e ganhou espaço nos meios de comunicação. Além disso, o debate internacional sobre o meio ambiente pressionou o governo brasileiro a dedicar maior atenção aos problemas de degradação da natureza⁹².

A problemática situação ambiental do Brasil, que ganhou notoriedade na década de 1970, resultou de uma formação socioeconômica historicamente predatória da natureza, aliada ao processo acelerado de urbanização e industrialização no pós-guerra, especialmente durante o regime militar. Reproduziu-se no Brasil o modelo ocidental de desenvolvimento baseado numa economia do crescimento produtivo ilimitado, de alto consumo de energia e recursos naturais e de grande produção de lixo e poluição⁹³. A magnitude da transformação causada por esse processo pode ser percebida por poucos dados: a porcentagem da população urbana subiu de 40% em 1940 para 67% em 1980; o percentual da população economicamente ativa nos setores secundário e terciário passou de 30,31% em 1940 para 61,04% em 1980; e a agricultura brasileira, que em 1950, contabilizava cerca de 8.372 tratores e 89 mil toneladas de fertilizantes químicos, chegou, em 1980, a 527.096 tratores e, em 1978, a 3.100.000 toneladas.⁹⁴

A emergência da temática ambiental na agenda pública redefiniu e produziu atores, grupos de interesse e conflitos em diversos espaços sociais, assim como criou novas possibilidades de alianças e consensos, alcançando relevância, ao longo das décadas de 1970 e 1980, nos domínios do governo, do direito, da sociedade civil, das universidades e da imprensa, conformando o que Loureiro e Pacheco chamaram de “campo ambiental”⁹⁵.

Até a década de 1970, as iniciativas governamentais em relação ao meio ambiente restringiam-se predominantemente à esfera da regulamentação, que abordava o meio ambiente de maneira fragmentária e pontual e tinha como objetivo principal gerir a apropriação dos recursos naturais e proteger algumas áreas naturais, tendo em vista principalmente as necessidades do desenvolvimento econômico do país⁹⁶.

⁹² LOUREIRO, M.R. & PACHECO, R.S. **Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil**: consensos e disputas (1972-1992). Rio de Janeiro, 1995, p. 138.

⁹³ PÁDUA, J. O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. Op. cit. p. 144-5.

⁹⁴ Id. Ibid. p. 145.

⁹⁵ Para explicar como a questão ambiental criou um campo específico no qual atores agem na defesa de seus interesses, as autoras utilizam a noção de campo de Pierre Bourdieu “no sentido de espaço social onde pessoas, grupos e instituições se definem pelas relações de concorrência e poder que estabelecem entre si”. PACHECO, M. R. & LOUREIRO, R. S. Op.cit., p. 139.

⁹⁶ MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. Cadernos Fundap, São Paulo, 9(16): 15-24, jun.1989, p. 16.

Como não havia uma ação coordenada de governo ou uma entidade gestora específica na área ambiental, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, em 1973. Com isso, o governo pretendia atenuar a imagem negativa do Brasil depois de sua participação na Conferência de Estocolmo, na qual se alinhou aos demais países do chamado “terceiro mundo” na defesa da posição de que o crescimento econômico não deveria ser sacrificado em favor de melhorias ambientais, e na resistência ao reconhecimento dos problemas ambientais e da explosão demográfica⁹⁷. O Brasil justificou suas posições defendendo a soberania nacional nas decisões sobre meio ambiente, apontando que os países ricos, como maiores poluidores, deveriam arcar com os prejuízos majoritariamente e, finalmente, alegando que os maiores males eram a miséria e a ausência de desenvolvimento. Tal posicionamento estava vinculado às políticas de desenvolvimento brasileiras que buscavam atrair indústrias poluentes e desmobilizar a reforma agrária nas áreas mais populosas, incentivando a migração de lavradores pobres para a Amazônia⁹⁸.

Nos anos 1970, a atuação da SEMA teve pouca importância dentro do Ministério do Interior, já que este era um dos principais responsáveis pela implementação da estratégia de crescimento econômico acelerado⁹⁹. Apesar de ter sido dotada de um amplo conjunto de atribuições, o órgão não dispôs de instrumentos adequados ao pleno cumprimento dele, restringindo sua atuação ao controle da poluição urbana e rural e à criação de unidades de conservação da natureza¹⁰⁰.

A preocupação social com os crescentes problemas ambientais associada ao início da liberalização política do regime militar, na segunda metade da década de 1970, possibilitou o surgimento das primeiras coalizões em defesa do meio ambiente. O movimento ambientalista brasileiro constituiu sua identidade e estratégias de mobilização a partir de negociações e articulações entre os diversos grupos, indivíduos e organizações, sobre os significados da questão ambiental e as formas de ação, no processo de interação com determinadas estruturas de oportunidades políticas¹⁰¹.

⁹⁷ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p.98-9. Ver também: FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1998, p 81. VIEIRA, Paulo e VIOLA, Eduardo. **Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil**. Rio de Janeiro, 1992. p.90.

⁹⁸ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p.98-9. VIEIRA, P. e VIOLA, E. Op. cit. p. 90.

⁹⁹ MONOSOWSKI, E. Op. cit., p. 18-9.

¹⁰⁰ VIEIRA, P. e VIOLA, E. Op. cit. p.90.

¹⁰¹ ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro**. Novos estud. CEBRAP no.79 São Paulo Nov. 2007. p.152 e153. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>. Acesso: 12/01/2014. Os autores compreendem “estrutura de oportunidades políticas” como um conjunto de dimensões formais e informais do ambiente político.

No período de redemocratização ocorreram mudanças na estrutura de oportunidades políticas no sentido da ampliação das possibilidades de mobilização coletiva e de expressão de demandas dos grupos sociais, a partir da segunda metade da década 1970, quando a coalizão sustentava a ditadura militar entrou em crise¹⁰². Entre 1978 e 1979, as formas de manifestação política foram liberalizadas, a censura aos meios de comunicação foi reduzida, e foram instituídas a Anistia e a extinção do bipartidarismo. Neste período, quatro dimensões foram fundamentais para a eclosão dos protestos ambientais no Brasil: o início da redução da repressão aos protestos sociais de forma geral, a ampliação das possibilidades de articulação do ativismo ambientalista com outros movimentos sociais, a maior permeabilidade do quadro político-institucional às reivindicações da sociedade civil e por fim, a constituição de uma agenda ambiental no plano internacional¹⁰³.

Neste período, surgiram diversos grupos e associações preocupados com a questão ambiental, especialmente nas regiões sul e sudeste, que se organizaram em coalizões predominantemente restritas ao âmbito local e concentraram sua atuação na denúncia e conscientização da degradação ambiental, através de campanhas, manifestações públicas e protestos¹⁰⁴. Foram organizadas diversas campanhas que, em alguns casos, se prolongaram até a década de 1980 e tiveram alcance nacional: contra a construção do Aeroporto de Caucaia do Alto em São Paulo (1977-78); movimento nacional de denúncia do desmatamento na Amazônia (1978-79), contra a inundação de Sete Quedas no rio Paraná (1979-83); e contra a construção de usinas nucleares (1977-85).¹⁰⁵ Surgiram ainda diversos grupos em busca de modos de vida alternativos, formados por pessoas que questionavam a sociedade urbano-industrial e buscavam um contato maior e mais equilibrado com a natureza, através da formação de comunidades rurais e da adoção de práticas menos nocivas ao meio ambiente e à saúde¹⁰⁶.

A formação e atuação de quatro associações constituíram os principais “contextos de micromobilização”¹⁰⁷ do ativismo ambiental no período inicial.¹⁰⁸ Em 1958, foi criada no Rio

¹⁰² Id. *ibid.* p.153.

¹⁰³ Id. *ibid.* p.154.

¹⁰⁴ LEIS, H. e VIOLA, E. *op.cit.* p. 98. PÁDUA, J. O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. *Op. cit.*, p.150. VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): Do ambientalismo a ecopolítica. In: PADUA, José Augusto (org.). **Ecologia e política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987, p. 89.

¹⁰⁵ LEIS, H. e VIOLA, E. *Op. cit.* p.98.

¹⁰⁶ VIOLA, E. *Op. cit.* p.89.

¹⁰⁷ ALONSO, A., COSTA, V. e MACIEL, D. *Op. cit.* p. 154. Os autores utilizaram este conceito no sentido de contextos de interação sociocultural e pessoal, tais como instituições profissionais, grupos culturais e redes de amizade, que possibilitam a construção de interpretações comuns, laços afetivos, lealdades comunitárias e um

de Janeiro a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN) por um grupo de inclinação conservacionista, formado especialmente por engenheiros agrônomos e cientistas naturais que trabalhavam na burocracia estatal e estavam envolvidos com as questões ambientais por motivações profissionais. A estratégia de ação desta instituição privilegiava a pressão como grupo de interesse nas ações do Estado ao invés de mobilizações públicas, alcançando influência na formatação da burocracia ambiental antes e depois da ditadura militar¹⁰⁹.

Na década de 1970, surgiram associações ambientalistas mais engajadas politicamente, vinculando os movimentos ambientalistas às mobilizações pela redemocratização, a partir da construção de críticas ao modelo brasileiro de desenvolvimento.¹¹⁰ Em 1971 foi criada a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), em Porto Alegre, também formada por profissionais ligados às ciências naturais, engajados na busca de influência sobre as políticas públicas ambientais. Apesar do perfil similar à FBCN, a Agapan adotou estratégias de mobilização diferentes, como manifestações simbólicas, palestras e campanhas de conscientização, se aproximando progressivamente do movimento pela redemocratização.¹¹¹ Seu fundador, José Lutzenberger – cujas preocupações ambientais nasceram de sua experiência, em países africanos, como funcionário da empresa suíça de agroquímicos Basf – lançou em 1976, o livro “Fim do Futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro”, fundamentado numa crítica filosófica e política radical, apartidária, que tornou-se o referencial teórico do movimento ambientalista.¹¹² O texto foi subscrito por nove entidades ambientalistas e buscou identificar os principais problemas ambientais brasileiros e as soluções de acordo com uma nova visão de mundo ecológica. Sob influência do relatório do Clube de Roma, o manifesto defendeu um modelo de desenvolvimento alternativo, em que as sociedades deixariam de ser guiadas pela perniciosa ideologia do progresso e se aproximariam cada vez mais dos princípios de equilíbrio, estabilidade e diversidade do mundo natural:

A quase totalidade do que convencionamos chamar de 'progresso' não é outra coisa que um incremento na rapina dos recursos naturais (...). Enquanto o progresso da vida, através das intermináveis eras da evolução, significava aumento constante do capital ecosférico, com aprimoramento progressivo da homeostase, o 'progresso' do homem

sentimento de pertencimento social, conformando identidades coletivas que condicionam a transformação de cidadãos comuns em ativistas de uma determinada causa.

¹⁰⁸ ALONSO, A., COSTA, V. e MACIEL, D. Op. cit. p. 154.

¹⁰⁹ Id. ibid. p.168.

¹¹⁰ Id. Ibid. 155.

¹¹¹ Id. ibid. p. 155.

¹¹² PÁDUA, J. **O nascimento da política verde no Brasil**: Fatores endógenos e exógenos. p.150.

moderno não é senão uma orgia de consumo acelerado de capital com aumento paralelo na vulnerabilidade do sistema¹¹³.

Em São Paulo, em 1973, artistas plásticos, escritores e jornalistas vinculados aos movimentos de contracultura e de questionamento dos problemas ambientais urbanos, organizaram o Movimento Arte e Pensamento Ecológico (Mape), com atuação voltada para a sociedade civil, para a redemocratização e inspirada nas manifestações simbólicas e artísticas da contracultura europeia¹¹⁴. Em 1978, o MAPE iniciou a publicação regular da revista Pensamento Ecológico, que se transformou no primeiro núcleo de debate ordenado entre os ambientalistas brasileiros¹¹⁵.

Em 1976, também em São Paulo, surgiu a Associação Paulista de Proteção Natural (APPN), impulsionada pelo protesto comunitário contra a construção de um aeroporto internacional na região sudoeste da Grande São Paulo. Formada por profissionais liberais e pequenos empresários, a APPN, utilizou estratégias de mobilização convencionais como abaixo-assinados, que mobilizaram grupos da região, como professores de esquerda da USP, que, por sua vez, construíram um vínculo mais forte com o movimento pela redemocratização, conferindo maior visibilidade à campanha ambientalista¹¹⁶.

As dimensões da estrutura de oportunidades políticas do processo de redemocratização criaram condições para a organização de grupos de protesto da sociedade civil em defesa do meio ambiente e a construção de identidades ambientalistas peculiares, que constituíram a base do movimento ambientalista na década de 1980¹¹⁷. Estes grupos organizaram campanhas e protestos durante a transição democrática, que contaram com a presença de aliados no contexto sociopolítico, possibilitando a formação de redes de ativismo ambiental. No seio deste movimento – que foi reforçado pela volta de exilados políticos de esquerda, influenciados pelo movimento ecológico europeu – a crítica à abordagem conservacionista da questão ambiental começou a ganhar forma, a partir de posições que enfatizavam as relações entre os desequilíbrios ecológicos e sociais da civilização urbano-industrial¹¹⁸.

¹¹³ LUTZENBERG, J. **Manifesto Ecológico Brasileiro**. Porto Alegre: Lançamento, 1976. p. 4.

¹¹⁴ ALONSO, A.; COSTA, V. e MACIEL, D. Op. cit. p.155-6.

¹¹⁵ VIOLA, E. Op. cit. p. 88.

¹¹⁶ ALONSO, A.; COSTA, V. e MACIEL, D. Op. cit. p. 156.

¹¹⁷ Id. Ibid. 156.

¹¹⁸ VIOLA, E. Op. cit. p. 94.

A partir da década de 1980, a ampliação da divulgação e da preocupação social em relação à degradação do meio ambiente, bem como o avanço do processo de redemocratização do país, criaram dinâmicas diversas no campo ambiental¹¹⁹.

Neste período, o meio ambiente ganhou maior relevância na agenda governamental devido a maior pressão internacional e da sociedade brasileira. Nas décadas de 1970 e 1980, grandes projetos nacionais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial (BIRD), tais como as usinas hidrelétricas de Sobradinho e Tucuruí, tiveram que se submeter a estudos segundo normas ambientais internacionais¹²⁰. A definição de uma base legal e institucional para lidar com nova questão ambiental e para dar sustentação a um novo padrão de desenvolvimento ganhava força no debate internacional¹²¹.

Ainda durante o regime militar, por pressões internas e das organizações internacionais para a criação de mecanismos de proteção ambiental, o governo instituiu a lei 6.938 em 1981, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esta lei buscou acompanhar as inovações conceituais e jurídicas presentes na agenda internacional, na conformação de uma legislação compatível com a nova exigência de conciliar desenvolvimento e preservação ambiental¹²².

A PNMA até hoje representa a segunda norma mais importante do ordenamento jurídico ambiental brasileiro, atrás apenas da Constituição de 1988, pois, pela primeira vez na história, definiu as diretrizes gerais para as políticas ambientais nacionais, estabelecendo conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, mecanismo de formulação e aplicação, voltados para a preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental essencial à vida¹²³. Seu objetivo primordial foi assegurar as condições ao desenvolvimento

¹¹⁹ LOUREIRO, M.R. & PACHECO, R.S. Op. cit. p.138.

¹²⁰ THEODORO, Suzi Huff e BARROS, J.G.C. Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In: THEODORO, Suzi Huff(Org). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.p. 20-1.

¹²¹ Os Estados Unidos foram o primeiro país a elaborar uma política abrangente em resposta à questão ambiental, instituindo em 1969, o National Environmental Policy Act (NEPA), que previu novos instrumentos de gestão ambiental como a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e a Declaração de Impacto Ambiental. Essa lei inaugurou as bases para um novo campo do direito que incorporou a prevenção e reparação ambientais como condições a serem cumpridas para a obtenção de concessões para implantação de projetos ou empreendimentos potencialmente destruidores. Tanta esta lei, quanta as legislações ambientais da França e Alemanha na década de 1970, tiveram impacto no formato das políticas de outros países. THEODORO, S. H. e BARROS, J.G.C.Op. cit. p.20.

¹²² THEODORO, S. H. e BARROS, J.G.C. Op. cit. p.20.

¹²³Id. Ibid. p.22.

socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana¹²⁴. As principais metas definidas na PNMA se referem:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos¹²⁵.

A PNMA inovou ao abordar o meio ambiente de maneira abrangente e sistêmica, passando a considerar os diversos elementos naturais em integração e interdependência, definindo-o como “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas”.¹²⁶ Até então, os bens ambientais eram tratados de forma isolada, através de mecanismos regulatórios separados e não havia um instrumento jurídico que tivesse construído uma visão articulada e global da política ambiental.¹²⁷ A PNMA estabeleceu os seguintes princípios norteadores:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

¹²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 6938 de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm Acesso em: 08/09/2013.

¹²⁵Id. Ibid.

¹²⁶Id. Ibid.

¹²⁷ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2012. p. 10.

- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente¹²⁸.

Nesta legislação foi definido o arranjo institucional para tratamento do tema ambiental, prevendo a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e dos conselhos ambientais estaduais, encarregados da formulação das políticas ambientais, e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), mecanismo de coordenação das ações governamentais, abrangendo o conjunto de instituições do governo ligadas à proteção ambiental (nos níveis federal, estadual e municipal) e outros órgãos afins da administração pública¹²⁹.

Dentre os mecanismos de regulação inovadores da PNMA é possível citar: o zoneamento ambiental, os estudos e as avaliações de impactos ambientais, o licenciamento¹³⁰, os incentivos à criação e instalação de equipamentos e ao desenvolvimento de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental, as diversas penalidades previstas para os agentes da degradação ambiental, a obrigatoriedade do poluidor reparar ou indenizar o dano causado ao meio ambiente e a terceiros afetados pela sua atividade, independente da existência de culpa, e por fim a exigência de que também os projetos públicos, e não só os privados, sejam realizados conforme a legislação ambiental¹³¹. Merecem destaque também as medidas que reforçaram a necessidade de intervenção do poder público, em todos os níveis, para criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

¹²⁸ BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 6938 de 31 de Agosto de 1981**. Op. cit.

¹²⁹ Id. Ibid.

¹³⁰ O zoneamento, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento se destacam pelo potencial de transformar as formas de planejamento e implantação de novos projetos e empreendimentos econômicos: o primeiro é um instrumento de planejamento que visa organizar o processo de uso e ocupação do solo e de apropriação de recursos naturais, segundo critérios de proteção ambiental. O segundo tem como função conferir fundamento técnico às decisões administrativas de licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental. Já o terceiro é um processo administrativo que tem o objetivo de disciplinar as atividades e empreendimentos econômicos segundo padrões de qualidade e proteção ambientais. MONOSOWSKI, E. Op.cit. p. 22. THEODORO, S. H. e BARROS, J.G.C. Op. cit. p.26-8.

¹³¹ MONOSOWSKI, E. Op. cit. p.21-2.

A lei delegou ao Ministério Público o poder de propor ações sobre danos ao meio ambiente e em defesa de terceiros prejudicados, transformando-o em um ator importante nos conflitos judiciais vinculados ao tema¹³². Entretanto, o instrumento processual adequado foi instituído apenas em 1985, através da lei 7.347, que dispôs sobre a criação do mecanismo da ação civil pública, segundo o qual foi ampliado o papel do Ministério Público e de entidades da sociedade civil como defensores dos interesses difusos da sociedade, que abrangem a proteção do meio ambiente, dos direitos do consumidor, assim como dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico¹³³.

Além da instituição da PNMA, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi criado em 1985, tendo por competência as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. A nova pasta assumiu algumas das atribuições do Ministério do Interior e tornou-se responsável pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

No âmbito da sociedade civil, o movimento ambientalista começou a se afirmar através da proliferação de associações nas regiões sul e sudeste, e mais discretamente, no nordeste, norte e centro-oeste, buscando a formação de coalizões mais estáveis e a elaboração de estratégias para influenciar no processo político¹³⁴. Embora nas eleições estaduais de 1982, ao contrário dos outros movimentos sociais, os ecologistas não tenham se envolvido profundamente, um pequeno setor apoiou candidatos a deputados estaduais do PT e PMDB, nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em 1984 o ativismo ecologista se engajou na campanha pelas eleições diretas, possibilitando um debate que vinculou a questão ambiental às formas de organização do poder e da propriedade. Embalados por estas mobilizações políticas, foram realizados diversos encontros regionais, em estados do sul e sudeste, ao longo de 1984 e 1985, a fim de definir formas de coordenação da atuação das entidades¹³⁵. A agenda de debate destes encontros demonstrou alguns pontos em comum, que atestam a maior politização do movimento ambientalista:

Identificação dos principais pontos da degradação ambiental no Estado (sic), definição de prioridades de lutas a nível estadual, discussão sobre as relações entre movimento ecológico e partidos

¹³² LOUREIRO, M.R. & PACHECO, R.S. Op. cit. p. 142.

¹³³ Id. *ibid.*, p. 142.

¹³⁴ ALONSO, A.; COSTA, V. e MACIEL, D.. Op. cit. p. 159-160.

¹³⁵ VIOLA, E. Op. cit. p. 95 a 99.

políticos, alianças com outros movimentos sociais, fortalecimento organizacional das associações, discussão sobre a viabilidade e desejabilidade de formação de um partido verde no Brasil, conteúdos e formas de participação ecologista na Constituinte¹³⁶.

Em 1985 foram realizadas diversas reuniões no Rio de Janeiro para discutir a possibilidade de criação de um Partido Verde no Brasil. Para organizar estas discussões e promover a plataforma ecologista foi criado o Coletivo Verde, especialmente por ex-exilados políticos, ex-militantes de partidos de esquerda, intelectuais, artistas e profissionais liberais, que almejavam a construção de uma sociedade democrática, socialista, libertária e ecológica.¹³⁷

Em meados da década de 1980, é notável o movimento das entidades ambientalistas, novas e antigas, em direção a maior profissionalização e institucionalização, com o objetivo de aumentar sua influência nas arenas decisórias estatais e nos fóruns da sociedade civil¹³⁸. Estas associações procuraram se estruturar para finalidades específicas, para além da denúncia da degradação ambiental, concentrando-se na construção e defesa de alternativas concretas de conservação e reparação ambientais (preservação de ecossistemas, melhoramento da qualidade e do ar, educação ambiental, etc.)¹³⁹.

Nesta mesma época, a ampliação das possibilidades de mobilização e articulação fomentou a formação de alianças políticas estratégicas entre o movimento ambientalista e outros movimentos sociais, ONGs, sindicatos e partidos que incorporaram a questão ambiental em seus programas, fortalecendo uma clivagem socioambientalista no campo da ecologia política¹⁴⁰. Dentre os grupos que incluíram a questão ambiental em sua pauta de lutas e dialogaram com o movimento ambientalista estão: seringueiros, indígenas, grupos em defesa da reforma agrária, populações lesadas pela construção de barragens, associações de bairro, grupos em defesa da saúde ocupacional, estudantes, sindicatos de trabalhadores, ONGs da área social, partidos diversos, grupos de defesa do consumidor, pacifistas e feministas¹⁴¹.

Na Amazônia Brasileira surgiu um dos marcos do socioambientalismo, a Aliança dos Povos da Floresta, formada por povos indígenas e populações tradicionais (seringueiros, castanheiros, etc), para defender o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, que estava ameaçado pela ocupação e exploração predatória da floresta, decorrente principalmente

¹³⁶ VIOLA, E. Op.cit. p. 97

¹³⁷ PÁDUA, J. O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. Op. cit.,p.154.

¹³⁸ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p. 102.

¹³⁹ Id. Ibid. p. 102. Ver também: VIEIRA, P. e VIOLA, E. Op. cit. p. 96.

¹⁴⁰ SANTILLI, J. Op.cit. p. 26.

¹⁴¹ LEIS, H. e VIOLA, E. Op. cit. p. 105-106.

da abertura de grandes rodovias (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco, Cuiabá-Santarém), da abertura de pastagens para agropecuária e da migração de milhares de colonos e agricultores para a região¹⁴². O movimento ganhou notoriedade pública, obtendo apoio de entidades ambientalistas nacionais e internacionais, de organizações de apoio aos índios e de defesa dos direitos humanos, de cientistas e dos meios de comunicação nacionais e internacionais. Um de seus principais líderes, o seringueiro Chico Mendes, recebeu da ONU, em 1988, o prêmio Global 500, pela relevância de sua atuação na defesa do meio ambiente¹⁴³.

A proposta das reservas extrativistas formulada pelo movimento dos seringueiros ganhou relevância entre cientistas e formuladores de políticas, como alternativa de desenvolvimento sustentável e equitativo na Amazônia. A ideia das reservas extrativistas era promover a vinculação entre conservação ambiental e reforma agrária, já que o modelo de assentamento do INCRA mostrava-se inadequado e buscava-se um novo paradigma que levasse em conta a grande diversidade cultural e biológica da região. As terras destinadas às reservas seriam de propriedade da União, enquanto seus habitantes teriam a titularidade coletiva e compartilhada sobre os direitos de uso sustentável dos recursos naturais¹⁴⁴.

O socioambientalismo construiu uma abordagem da questão ambiental diferente da preconizada pelo conservacionismo/ preservacionismo ou movimento ambientalista mais tradicional, que se caracterizava pelo distanciamento das lutas políticas em torno de questões sociais e pelo ceticismo quanto à possibilidade de participação das populações tradicionais na conservação da natureza¹⁴⁵:

O socioambientalismo foi construído com base na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade.¹⁴⁶

¹⁴² SANTILLI, J. Op.cit. p. 26-7

¹⁴³ Id. ibid. p. 26-8.

¹⁴⁴ Id. Ibid. p. 28.

¹⁴⁵ Id. ibid. p. 35.

¹⁴⁶ Id. ibid. p. 29.

Ainda na década de 1980, a problemática ambiental sensibilizou mais significativamente outros setores sociais como os cientistas, o empresariado e os meios de comunicação (imprensa escrita e televisão)¹⁴⁷. Nas universidades e institutos de pesquisa foram formados grupos científicos com uma abordagem interdisciplinar das questões ecológicas. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência assumiu o protagonismo na representação dos grupos de cientistas sobre a questão ambiental, definindo seus posicionamentos:

crítica ao programa nuclear; defesa do desenvolvimento energético brasileiro com aproveitamento racional dos recursos hídricos, defesa de uma estratégia viável de conservação da biodiversidade na Amazônia, na Mata Atlântica e no Pantanal; defesa do cumprimento rigoroso das leis referentes à qualidade da água e do ar; incentivo a uma visão não só nacional, mas também planetária, dos problemas ambientais brasileiros; estímulo a criação de cursos de ciências ambientais.¹⁴⁸

Uma parcela reduzida e pouco influente do setor empresarial – que vislumbrou novas oportunidades de negócios, compatibilizando lucros e interesses sociais de longo prazo – começou a orientar as decisões de investimentos e a gestão de processos produtivos segundo critérios de proteção ambiental. Neste grupo estão incluídos os produtores de equipamentos antipoluentes, exportadores para mercados que exigiam certificados ambientais, produtores de equipamentos para o setor de energias renováveis e de saneamentos básico, produtores e distribuidores de gêneros agrícolas orgânicos, etc.¹⁴⁹.

O grande marco na década de 1980 no campo ambiental e em outros âmbitos sociais foi a realização da Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, que representou uma estrutura de oportunidades políticas central, dentro do processo de redemocratização iniciado na década anterior. O processo constituinte e seus mecanismos de participação possibilitaram a expressão de diversas demandas da sociedade, reprimidas durante o regime militar, criando um ciclo de debates sobre temas novos e antigos da agenda social¹⁵⁰.

A Constituição de 1988 dedicou ao meio ambiente um capítulo inédito na história constitucional brasileira, estabelecendo um conjunto de princípios de proteção e gestão ambiental considerado um dos mais avançados no mundo, pois abarcava conceitos jurídicos e ecológicos afinados com o debate ambiental contemporâneo.

¹⁴⁷ LEIS, H e VIOLA, E. Op. cit. p.107-8.

¹⁴⁸ Id. Ibid. p.107

¹⁴⁹ Id. ibid. p. 108.

¹⁵⁰ SANTILLI, J. Op.cit.. p.50.

1.2.3 O meio ambiente na Constituição 1988

As constituições brasileiras anteriores à Carta de 1988 abordaram o tema do meio ambiente em dispositivos dispersos, tratando-o como recursos naturais para a atividade econômica que deveriam ter sua exploração regulamentada e conjunto de bens a ser protegido pelo Estado pelo seu valor paisagístico, científico, recreativo, histórico, artístico e cultural. As primeiras normas constitucionais em matéria ambiental foram definidas na Constituição republicana de 1891, estabelecendo a competência da União para legislar sobre minas e terras, a fim de resguardar interesses econômicos e regulamentar a exploração do solo¹⁵¹.

A Constituição de 1934 definiu normas de proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural e a competência da União para legislar sobre a exploração de riquezas do subsolo, minérios, recursos hídricos, fauna e flora¹⁵². A Constituição de 1937, no período do Estado Novo, endossou a de 1934, definindo a atribuição da União para legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca, subsolo e proteção das plantas e rebanhos e estabelecendo, em seu artigo 134, a responsabilidade da União, dos estados e municípios em proteger os monumentos históricos, artísticos e naturais¹⁵³. As Cartas de 1946 e 1967 fixaram dispositivos semelhantes e não inovaram significativamente no tratamento do tema.

A Constituição de 1988 estabeleceu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem coletivo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹⁵⁴. O direito de viver em um ambiente saudável foi consagrado como um direito fundamental dos seres humanos¹⁵⁵, do tempo presente e futuro, inserindo-se no contexto de surgimento da “terceira dimensão” de direitos humanos, que devido à sua natureza coletiva, metaindividual e difusa, diferenciam-se da “primeira dimensão” de direitos, referente aos direitos civis e políticos, de natureza individual e associados à liberdade, à igualdade e à propriedade, assim como se distinguem da “segunda dimensão”, relativa aos

¹⁵¹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso: 03/04/14.

¹⁵² BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso: 06/04/14.

¹⁵³ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso: 06/04/14.

¹⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso: 20/08/2013.

¹⁵⁵ Mesmo não constando na lista de direitos fundamentais do ser humano definidos na Carta Constitucional, o direito ao meio ambiente saudável como condição essencial à sadia qualidade de vida, para muitos autores, está vinculado ao direito fundamental da pessoa humana à vida, já que abrange a preservação dos processos e elementos da natureza que dão suporte à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico. BARACHO JR, J.A.Op.cit. p.80.

direitos sociais, econômicos e culturais, vinculados ao trabalho, saúde, educação, etc.¹⁵⁶ Trata-se de “um ‘direito de solidariedade’, que não se enquadra nem no público nem no privado, tal como o direito à autodeterminação dos povos e à paz”¹⁵⁷. O artigo 225 da Constituição prescreve um direito difuso por excelência, caracterizado pela atribuição à uma coletividade indeterminada, pela impossibilidade de sua apropriação e fruição individual, e pela indisponibilidade, por não ser possível autorização de todos os titulares para a disposição do bem jurídico¹⁵⁸.

A Constituição conferiu sólido arcabouço jurídico em matéria socioambiental, representando um marco e um grande avanço na proteção jurídica não só à biodiversidade – espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também à diversidade cultural, seguindo uma orientação multicultural e pluriétnica, ao reconhecer direitos coletivos dos povos indígenas e quilombolas e assegurar a proteção das manifestações culturais, materiais e imateriais, dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira¹⁵⁹.

A carta de 1988 reconheceu o princípio da equidade intergeracional, assegurando pela primeira vez, direitos a seres humanos que ainda não existem. Além disso, ao definir o meio ambiente saudável como “bem de uso comum do povo” necessário à qualidade de vida, foi além da dicotomia entre bens públicos e privados, já que os bens ambientais são de interesse público, independente do regime de propriedade, privada ou pública¹⁶⁰. A Constituição da República ao definir a natureza jurídica do meio ambiente, que foi conceituado nos termos da Lei 6.938 de 1981, ampliou profundamente a dimensão do conceito de “bens de uso comum do povo”. Todo o complexo “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹⁶¹, passaram a ser considerados bens coletivos, de natureza material e imaterial¹⁶².

A Constituição atribuiu responsabilidades ao Estado e à sociedade para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, definindo normas de proteção, recuperação e melhoria das condições ambientais do país. Ao poder público incumbiu:

I-preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

¹⁵⁶ SANTILLI, 2012, Op. cit. p. 53.

¹⁵⁷ Id. ibid. p. 54.

¹⁵⁸ BARACHO JR, J.A.O. Op. cit.. p.91-2.

¹⁵⁹ SANTILLI, Op. cit. p. 37.

¹⁶⁰ Id. ibid. p.54-5.

¹⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 6938 de 31 de Agosto de 1981.**

¹⁶² BARACHO JR, J.A.O. Op.cit. p.81-2.

II- preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.¹⁶³

Tais prerrogativas do Estado estão associadas ao princípio de participação democrática da sociedade civil nos processos de gestão ambiental, por meio da atuação nos colegiados ambientais e audiências públicas, e do princípio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental¹⁶⁴. A Constituição também estabeleceu que:

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas¹⁶⁵.

¹⁶³ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Op. cit.

¹⁶⁴ SANTILLI, J. Op. cit. p.56.

¹⁶⁵ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Op. cit.

Os preceitos constitucionais consolidaram as diretrizes e instrumentos afirmados anteriormente na Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, além de ter consagrado novos instrumentos como a política de preservação do patrimônio genético, a caracterização de alguns biomas como patrimônio nacional e o controle do risco ambiental¹⁶⁶.

A problemática ambiental permeia ainda diversos dispositivos constitucionais. No item em que são arrolados os bens da união, aparecem listadas as terras devolutas indispensáveis à proteção ambiental; nos artigos 22, 23 e 24 foi definido um sistema de repartição de competências em matéria ambiental; dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, está prevista a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; no artigo 170, que elenca princípios gerais da atividade econômica, a defesa ambiental aparece ao lado de outros preceitos como direito do consumidor, função social da propriedade e livre concorrência; um dos preceitos dedicados a política agrícola e fundiária, define como critérios para cumprimento da função social da propriedade a utilização racional e adequada dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; no capítulo inédito sobre a política urbana foram definidos preceitos para garantir a qualidade e o equilíbrio do ambiente urbano e a da defesa da função social da cidade e da propriedade¹⁶⁷.

1.3. Conclusão

A sociedade moderna, durante séculos, negligenciou a dimensão e importância da natureza em sua visão de progresso da humanidade e confrontou-se com um cenário de grave crise ecológica na segunda metade do século XX, que colocou as relações entre sociedade e natureza e suas implicações para a continuidade da civilização humana no centro do debate sobre os modelos de desenvolvimento. Nesse sentido, a emergência da questão ambiental contemporânea pode ser considerada um dos fenômenos históricos mais significativos das últimas décadas do século XX, pois engendrou mudanças expressivas nos discursos e práticas do Estado, da sociedade e da governança global, redefinindo e recriando suas instituições, funções, atores, estratégias, bem como modificando os conflitos e as dinâmicas sociopolíticas e econômicas.

¹⁶⁶ MONOSOWKI, E. 1989, Op. cit. p.22.

¹⁶⁷ SANTILLI, J. op.cit. p. 39 a 41.

Ao longo da segunda metade do século XX, foi construída uma perspectiva de desenvolvimento que alcançou legitimidade buscando conciliar a continuidade do crescimento econômico e a preservação ambiental, agregando conceitos e princípios ecológicos, sociais e econômicos. Este novo paradigma demandou o estabelecimento de uma base jurídica que lhe desse sustentação, incorporando ao campo do direito e às políticas públicas, o referencial teórico do debate internacional sobre a questão ecológica e o desenvolvimento.

As normas ambientais da Constituição de 1988 se inserem neste amplo panorama de ambientalização das instituições no plano internacional e no Brasil, e podem ser compreendidas como construções sociais na tentativa de produzir soluções para a questão ambiental contemporânea nos marcos de uma nova ordem política, econômica e social.

CAPÍTULO 2: A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988:

AGENDA, ATORES E ARENAS

2.1. O contexto sociopolítico e a genealogia da Assembleia Nacional Constituinte

O apelo à realização de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) como instrumento de construção da ordem democrática e superação da ditadura militar, já se manifestava na agenda política da oposição institucional ao regime autoritário desde 1971, ano em que foi apresentado o manifesto do MDB intitulado “Carta de Recife”, constando o tema pela primeira vez em documento partidário escrito.¹⁶⁸ Em um período em que a oposição ao regime detinha pouca influência e margem de atuação, sofrendo com as perseguições políticas, cassações de mandatos e repressão, chegando mesmo a discutir sua autodissolução como forma de protesto à ditadura, o partido definiu a Constituinte como uma necessidade e um objetivo concreto da luta contra o autoritarismo, mesmo sem perspectivas de sucesso¹⁶⁹. A formulação de uma nova Constituição, o retorno ao Estado de Direito, a anistia, bem como as eleições diretas para Presidente da República foram os temas fundamentais em torno dos quais foi construído o programa democrático do MDB para o país¹⁷⁰.

A Redemocratização brasileira se enquadra na categoria *transição negociada* ou *transição pelo alto*, usada para caracterizar processos em que não há ruptura da ordem política precedente, nem o imediato desmantelamento do regime anterior. A abertura “lenta segura e gradual” promovida pelo governo Geisel (1974-1979), e continuada pelo governo Figueiredo (1979-1985), deu início a transição negociada para a democracia, configurando um processo de mudanças lentas e moderadas, controladas pelo Estado e pelas elites autoritárias¹⁷¹. Entretanto, a partir da interferência de atores imprevistos a transição ganhou uma dinâmica própria, fugindo do controle dos governantes até configurar-se a Constituição de 1988, quando se estabeleceu efetivamente a ordem democrática¹⁷². Nesse sentido, a transição foi resultante da convergência entre a dinâmica de conciliação conduzida pelas elites e a

¹⁶⁸ VERSIANI, Maria Helena. **A sociedade brasileira vive a democracia (1985/1987)**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH/ São Paulo, julho 2011. p. 1.

¹⁶⁹ Id. Ibid. p. 2.

¹⁷⁰ ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização**. Lua Nova, São Paulo, 2013. p.37.

¹⁷¹ Id. Ibid. p. 22.

¹⁷² REIS, Daniel Aarão. A vida política. In: ____ (org). **Modernidade, ditadura e democracia (1964-2010)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.p.104.

dinâmica de pressões e demandas da sociedade, articuladas através da atuação das organizações políticas e dos movimentos sociais¹⁷³.

A oposição legal procurou explorar os espaços políticos que surgiam a cada momento, chegando a alcançar, nas eleições de 1974, expressiva e inesperada vitória eleitoral, contrariando as expectativas de que a Arena repetisse a grande vitória de 1970 e 1972 e renovando as esperanças de luta de dentro do regime autoritário¹⁷⁴. As medidas autoritárias instituídas por Geisel para neutralizar os avanços eleitorais de 1974 e evitar novo progresso em 1978, tais como a Lei Falcão de 1975, o chamado “Pacote de Abril”¹⁷⁵ de 1977, o recesso forçado do Congresso e a cassação de mandatos de deputados, levaram o MDB à defesa de uma forma de atuação e resistência mais vigorosa do que as suas corriqueiras “notas de protesto”. Nesse ímpeto, a constituinte surgiu como grande prioridade do partido, que optou pela criação de uma campanha de âmbito nacional pela convocação¹⁷⁶. O MDB generalizou a discussão sobre a constituinte nos seus quadros partidários e em alguns setores sociais, promovendo atos, editando publicações e realizando seminários sobre o tema, defendendo a convocação da constituinte nos pleitos que disputou. Esta proposta tornou-se parte essencial do projeto de superação da ditadura, defendidos pelo MDB ao longo da década de 1970 e 1980, e pelos movimentos sociais e novos partidos a partir do final dos anos 1970¹⁷⁷. A partir de 1977, a OAB e a CNBB também se engajaram na defesa da convocação de uma constituinte.

No governo Figueiredo foram aprovadas no Congresso, em 1979, a lei da Anistia, a revogação do AI-5 e o fim do bipartidarismo, que já não servia aos interesses do regime já que o caráter plebiscitário das eleições fortalecia o MDB. Surgiram seis partidos: o Partido Democrático Social (PDS) substituindo a Arena, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Popular (PP) egressos dos quadros do extinto MDB, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁷⁸.

¹⁷³ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: DINIZ, ELI; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. São Paulo: Vértice, 1989. p.22.

¹⁷⁴ REIS, Daniel Aarão. op. cit. p. 98.

¹⁷⁵ Conjunto de medidas editadas em abril de 1977, após o fechamento do Congresso, que manteve eleições indiretas para os governos estaduais e para um terço do senado, mudou o cálculo das representações dos estados na Câmara Federal, aumentando a representação dos estados menores, instituiu o mandato presidencial de seis anos, diminuiu quorum para reformas constitucionais, entre outras normas. REIS, Daniel Aarão. op. cit. p. 99-100.

¹⁷⁶ ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit. p.39.

¹⁷⁷ VERSIANI, Maria Helena. Op. cit. p. 2.

¹⁷⁸ REIS, Daniel Aarão. op. cit. 104-105.

No final dos anos 1970, acentuou-se o anacronismo da herança autoritário-corporativa frente à nova dinâmica social, marcada pela emergência do novo sindicalismo, expansão da classe média, altas taxas de urbanização, desenvolvimento do sindicalismo rural e a difusão dos movimentos sociais, que criaram núcleos pluralistas e pressões no sentido de uma democracia participativa¹⁷⁹. O processo de modernização conservadora levou ao aprofundamento do capitalismo industrial e à diversificação da estrutura social ao mesmo tempo em se agravaram os níveis de desigualdade e pobreza, devido à apropriação desigual dos ganhos derivados do crescimento econômico pelos diferentes grupos sociais¹⁸⁰. A nova morfologia social resultante deste processo – em que se observaram acentuadas mudanças na divisão social do trabalho, com a expansão de algumas novas ocupações representativas da modernidade e a retração de atividades tradicionais - levou à formação de grupos e organizações, que passaram a reivindicar mecanismos de participação e de defesa de seus interesses, implicando em pressões por democratização¹⁸¹.

Em fins da década de 1970, a emergência das greves sindicais contra o arrocho salarial impulsionou os movimentos de contestação da sociedade, incorporando a luta contra o sindicalismo corporativista e o regime militar. Os movimentos de greve se espalharam para diversas indústrias e segmentos da classe média – médicos, professores, funcionários públicos – alcançando apoio da opinião pública, até então indiferente. Visto que, na década de 1980, o Brasil se tornou um dos países com maior volume de greves no mundo, é possível dizer que enquanto as vitórias eleitorais da oposição colocavam em curso uma “abertura por via das eleições”, a sociedade organizada protagonizou a “abertura por meio de greves”¹⁸².

A reativação da sociedade civil a partir do surto associativo do final dos anos 1970¹⁸³ teve como dimensão fundamental o surgimento de novos movimentos sociais que incluíram:

Uma diversidade de manifestações associativas, abarcando tanto os chamados setores populares, quanto segmentos da nova classe média. Desta forma, os movimentos vão desde a proliferação de manifestações de massa esporádicas e inestruturadas, que se tornaram bastante frequentes no processo político brasileiro dos anos 80, até formatos mais estruturados de organização centrados nos locais de moradia, para a defesa de interesses ligados a serviços urbanos e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor

¹⁷⁹ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. Op. cit.21.

¹⁸⁰ Id. Ibid. p. 25 e 27.

¹⁸¹ Id. Ibid. p. 39.

¹⁸² ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.44.

¹⁸³ BOSCHI, Renato. **A abertura e a nova classe média na política brasileira 1977-1982**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 29, nº1. p. 2.

de atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente¹⁸⁴.

Se os movimentos da sociedade brasileira e as vitórias eleitorais da oposição corroeram as bases de sustentação da ditadura, a crise econômica ocasionada pelo segundo choque do petróleo, em 1979, enfraqueceu a última fonte de legitimidade que restou ao regime, abrindo caminho para o reforço da defesa de uma ordem democrática como única forma de conduzir uma política econômica eficiente e voltada aos interesses nacionais¹⁸⁵. Nesse sentido, alguns setores do empresariado assumiram posições de crítica às instituições e políticas econômicas do regime militar.

As eleições de 1982 foram cruciais no processo de transição, pois as oposições conquistaram o governo de 10 entre 22 estados da federação, em eleições diretas pela primeira vez desde 1965, e o avanço do PMDB na Câmara dos Deputados retirou a maioria parlamentar do partido governista. Com as vitórias significativas nas eleições de 1982 para o governo de nove estados, a prioridade do PMDB se voltou para estratégias para chegar à Presidência da República, deixando a convocação da constituinte em segundo plano. Na arena parlamentar, as oposições buscaram a superação do regime de dentro de suas instituições¹⁸⁶.

Em março de 1983, o deputado progressista Dante de Oliveira (PMDB-MT) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 5 visando o restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República em 1984. A partir de então, a oposição parlamentar, especialmente o PMDB, iniciou uma campanha nacional em defesa das diretas, mobilizando amplamente os movimentos sociais e a população das grandes cidades entre 1983 e 1984. Até mesmo membros do partido governista aderiram à causa das diretas, criando um grupo pró-diretas no PDS e contribuindo com 55 votos favoráveis na votação da emenda. Entretanto, mesmo com a ampla acolhida da proposta, a PEC das diretas foi derrotada por pequena margem, em 25 de abril de 1984¹⁸⁷.

Mesmo com a frustração nacional ante a derrota da emenda das diretas, a ampla pressão popular assim como as divergências internas na ala governista, evidenciadas na votação da emenda e nas disputas em torno da escolha do candidato governista à sucessão presidencial, fortaleceram as lideranças moderadas na articulação de uma candidatura

¹⁸⁴ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. Op. cit. p. 42.

¹⁸⁵ ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit. p. 46-47.

¹⁸⁶ Id. Ibid. p. 47.

¹⁸⁷ Id. Ibid. p. 48.

oposicionista para vencer no Colégio Eleitoral¹⁸⁸. Em negociação com a Frente Liberal, criada pela dissidência do PDS liderada por José Sarney, a direção do PMDB, apoiada pela maioria, selou a criação da Aliança Democrática para lançamento da candidatura de Tancredo Neves em chapa com José Sarney como vice-presidente.

Neste contexto, o movimento pela convocação de uma constituinte generalizou-se nos setores mais mobilizados da população, ocupando as pautas dos sindicatos, associações e movimentos sociais¹⁸⁹. A sociedade se mobilizou e canalizou suas esperanças para a eleição do presidente civil no Colégio Eleitoral, cujo principal compromisso social era convocar uma constituinte. Naquele momento, a ideia de uma Assembleia Nacional Constituinte tornou-se um ponto-chave da repactuação entre a sociedade e as forças políticas representadas na Aliança Democrática¹⁹⁰. Tancredo Neves reafirmou seu compromisso com a elaboração de uma nova constituição, em seu primeiro discurso como presidente eleito:

Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao poder constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a lei fundamental do País. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo¹⁹¹.

Um pouco antes da posse de Tancredo Neves em 1985, o Congresso Nacional formou uma Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária, com o objetivo de remover os resquícios da legislação autoritária e promover uma reforma do sistema político-eleitoral para as eleições de 1986. Dos trabalhos desta comissão resultou a emenda nº 25, promulgada em 15 de maio de 1985, que introduziu mudanças significativas no sistema político¹⁹²:

Ficava liberada a criação de novas agremiações, inclusive aquelas anteriormente ilegais; concedia-se o direito de voto aos analfabetos; punha-se fim ao instituto da fidelidade partidária, permitindo aos políticos a livre-troca de agremiação; ficava abolida a sublegenda;

¹⁸⁸ REIS, Daniel Aarão. op. cit.p. 108. ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 48.

¹⁸⁹ MICHILES, Carlos et al. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.22.

¹⁹⁰ VERSIANI, Maria Helena. Op. cit. p.3.

¹⁹¹ NEVES, Tancredo. "Não vamos nos dispersar". Discurso pronunciado por Tancredo Neves quando de sua eleição à Presidência da República. *Brasília, 15-1-1985*. In.:DELGADO, Lucília A. N. (org). **Tancredo Neves**. 3ªed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010, p. 820.

¹⁹² MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 23.

revogava-se o artigo que previa a adoção do sistema distrital misto; suprimia-se o voto vinculado; eliminava-se as restrições da Lei Falcão à propaganda eleitoral; coligações para eleições proporcionais voltavam a ser permitidas; eram suspensas as cassações políticas e sindicais; concedia-se representação política ao Distrito Federal, de modo que Brasília passaria a eleger três senadores e oito deputados federais; por fim, introduzia-se a eleição direta para presidente da República e vice-presidente, em dois turnos¹⁹³.

Com a promessa do novo governo de realização de uma Constituinte, a sociedade e o Congresso se engajaram num debate sobre a forma e os parâmetros do processo de elaboração da nova Constituição, discutindo as hipóteses de uma constituinte derivada ou originária, exclusiva ou congressional, provida de anteprojeto ou não¹⁹⁴.

O Brasil começava a viver uma situação constituinte¹⁹⁵. A ideia de que uma constituição verdadeiramente democrática e representativa somente se construiria com a participação social, fundamentou a criação de entidade sociais com a função de promover, organizar e garantir a participação do povo na constituinte¹⁹⁶. Articulando diversos segmentos sociais, especialmente as camadas populares, entre 1984 e 1985, as primeiras organizações e mobilizações voltaram-se para a luta pela constituinte exclusiva, composta por uma assembleia entre iguais, sem distinção entre deputados e senadores, eleita para elaborar unicamente a Constituição.¹⁹⁷

Os membros da cúpula da Aliança Democrática, no entanto, desejavam manter controle sobre a transição constitucional. Por isso, o presidente Sarney enviou uma proposta de emenda à Constituição de 1967 visando à convocação de uma constituinte congressional, composta por senadores e deputados eleitos para a atividade legislativa ordinária, no pleito de 1986, quando também se realizariam eleições para governador¹⁹⁸.

Em agosto de 1985, uma comissão mista foi formada no Congresso para avaliar a PEC da convocatória da Constituinte, iniciando uma série de discussões que criaram diversas tensões no governo, no Congresso Nacional, em setores militares e na sociedade, sobre a fórmula adotada para a futura Constituinte¹⁹⁹. O relator Flávio Bierrenbach (PMDB-SP) surpreendeu ao apresentar um relatório em que propôs, entre outras medidas, a realização prévia de plebiscito para que o povo escolhesse entre uma constituinte exclusiva ou

¹⁹³ ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p.55-56.

¹⁹⁴ Id. Ibid. p. 54.

¹⁹⁵ Id. Ibid. p.54.

¹⁹⁶ VERSIANI, Maria Helena. Op. cit. p.4.

¹⁹⁷ MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 40.

¹⁹⁸ ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 55.

¹⁹⁹ Id. ibid. p. 59.

congressual, a não coincidência da eleição constituinte com a dos governadores, a coleta de sugestões para a constituinte através das câmaras municipais, o aprofundamento da “remoção do entulho autoritário” da ordem constitucional em vigor, para efetivamente permitir uma Constituinte livre e soberana²⁰⁰. Na ocasião, o relator revelou diante da comissão uma mala contendo 70 mil cartas e telegramas enviados por cidadãos de todo país reivindicando uma constituinte exclusiva. Era a resposta cidadã à campanha e aos chamados do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, de outras entidades e alguns partidos²⁰¹. O governo e a cúpula do PMDB reagiram articulando a apresentação de um novo substitutivo e a destituição do relator. O substitutivo do novo relator, Valmor Giavarina, foi aprovado e a Constituinte seria congressional, como desejavam o governo e o PMDB ulysista, refletindo o caráter negociado da transição²⁰²:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria dos membros da Assembleia Nacional Constituinte²⁰³.

José Sarney colocou em prática a ideia de Tancredo Neves de formar uma comissão para elaborar um anteprojeto de constituição. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, “Comissão dos Notáveis” ou “Comissão Arinos”, como ficou conhecida, foi instituída em julho de 1985 e composta por 50 personalidades de diversas formações e especialidades²⁰⁴. Esta medida despertou críticas em diversos setores sociais, sendo

²⁰⁰ MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 31.

²⁰¹ Id. Ibid.

²⁰² ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 59-60.

²⁰³ **Emenda Constitucional nº26**. Brasília, 27 de novembro de 1985.

²⁰⁴ Foram membros: Afonso Arinos de Melo Franco (Presidente da comissão), Alberto Venâncio Filho, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Antônio Ermírio de Moraes, Bolívar Lamounier, Cândido Antônio Mendes de Almeida, Célio Borja (impedido de participar por ser nomeado para o STF), Celso Monteiro Furtado, Cláudio Pacheco, Cláudio Penna Lacombe, Clóvis Ferro Costa, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, Edgar de Godói da Mata-Machado, Eduardo Mattos Portella, Evaristo de Moraes Filho, Fajardo José de Pereira Faria, Padre Fernando Bastos de Ávila, Floriza Verucci, Gilberto de Ulhoa Canto, Gilberto Freyre, Reverendo Guilhermino Cunha, Hélio Jaguaribe, Hélio Santos, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouvea Vieira, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Amado, Josaphat Ramos Marinho, José Afonso da Silva, José Alberto de Assumpção, José Francisco da Silva, José do Rego Barros Meira de Araújo, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Laerte Ramos Vieira, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Luís Pinto Ferreira,

considerada uma tentativa governista de controlar o processo constituinte e de vincular a nova constituição à ordem institucional vigente²⁰⁵.

Após mais de um ano de trabalho – período em que foram recebidas milhares de sugestões de cidadãos e entidades, realizadas audiências públicas, discussões e debates em longas jornadas de trabalho – em setembro de 1986, a Comissão apresentou seu projeto de Constituição, que surpreendeu por seu conteúdo inovador e progressista. O projeto extenso, contendo 436 artigos nas disposições permanentes e 32 nas transitórias, tornou-se o primeiro ensaio da agenda da futura constituinte e incorporou parte das pressões que já eram exercidas pelos movimentos sociais²⁰⁶. O meio ambiente foi abordado em um título específico com 6 artigos, que incluíam a proteção ambiental como dever da sociedade e do Estado, a aprovação do Congresso Nacional como condição para a instalação ou ampliação das usinas nucleares e hidroelétricas e das indústrias poluentes, a preservação da fauna e da flora e consequentemente do patrimônio genético, a possibilidade de criminalizar as agressões ao meio ambiente, entre outras questões²⁰⁷. Embora o governo tenha decidido não encaminhá-lo a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o projeto da Comissão Arinos teve influência nos debates constituintes, especialmente na fase das comissões e subcomissões, nas propostas e emendas elaboradas por relatores e outros parlamentares que utilizaram o texto como referência²⁰⁸.

Definida a forma de convocação da constituinte, a sociedade organizada se mobilizou fortemente para construir propostas para a futura Constituição e conseguir o compromisso de partidos e candidatos com seu programa, realizando encontros, congressos e debates públicos sobre as questões constitucionais. Reivindicou explicitamente a atuação popular na constituinte. Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na constituinte,

Mário de Souza Martins, Mauro Santayana (Secretário executivo da comissão), Miguel Reale, Miguel Reale Júnior, Ney Prado (Secretário geral da comissão), Odilon Ribeiro Coutinho, Orlando Magalhães Carvalho, Paulo Brossard de Souza Pinto, Raphael de Almeida Magalhães, Raul Machado Horta, Rosah Russomano, Sérgio Franklin Quintella, Walter Barelli. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Anteprojeto Constitucional. In Diário Oficial da União, seção 1, 26 de setembro de 1986.

²⁰⁵ MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 34.

²⁰⁶ O projeto da Comissão Arinos foi organizado em nove títulos: I. Descrições Preliminares, II. Dos Direitos e Garantias, III. Da Ordem Econômica, IV. Da Ordem Social, V. Da Educação, Da Cultura, Da Comunicação Social, Da Ciência e da Tecnologia, VI. Do Meio Ambiente, VII. Da Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas, VIII. Das Emendas à Constituição, IX. Disposições Gerais e Transitórias. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Anteprojeto Constitucional. In Diário Oficial da União, seção 1, 26 de setembro de 1986.

²⁰⁷ . Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, **Anteprojeto Constitucional**. Op. cit. p. 54-55.

²⁰⁸ MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 34. p. 35-36.

tornaram-se espaços fundamentais de articulação social e de luta pela inclusão da “iniciativa popular” como mecanismo de participação na elaboração constitucional²⁰⁹.

A possibilidade de incluir a questão ambiental na nova Constituição levou o movimento ambientalista a formar coalizões mais estáveis em torno de determinadas estratégias²¹⁰. Diante da obrigação de candidaturas partidárias para o congresso constituinte, definida em 1985, o movimento ambientalista formou duas coalizões com as seguintes estratégias: uma que optou pela criação de um partido Partido Verde em 1986, impulsionada pelo Coletivo Verde e por ativistas de pequenas associações, especialmente do Rio de Janeiro; e outra que privilegiou o apoio a candidaturas de partidos diversos, sensíveis às questões ambientais²¹¹.

A realização da Assembleia Constituinte mobilizou o movimento ecológico, especialmente de seis estados do sul e sudeste, a criar a Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC), representando um esforço de construção de uma rede ambientalista abrangente²¹². Diante da divisão de opiniões no movimento, a CIEC considerou legítimas as mobilizações para criação de um partido, mas definiu que apoiaria os candidatos mais sensíveis às questões ambientais, independente do partido²¹³. Nesse sentido, estabeleceu critérios de formação das chamadas “listas verdes”, compostas por candidatos membros do movimento ecológico, filiados a partidos diversos, que se comprometeram, se eleitos, a defender a plataforma ecológica na Constituinte e assembleias legislativas e a doar parte de seus rendimentos para as associações de base. Foi definido também o conjunto de princípios a serem defendidos na atuação junto ao processo constituinte:

Ecodesenvolvimento, Pacifismo, Descentralização das Fontes Energéticas (contras as usinas nucleares e as grandes hidroelétricas), Qualidade de Vida, Função Social e ecológica da propriedade, Justiça Social, Democracia Participativa, Reforma Agrária Ecológica, Descentralização e Democratização do sistema de comunicação de massas, Educação ambiental generalizada²¹⁴.

Embora a conjuntura da Constituinte tenha incentivado a criação de um partido ecologista, a decisão de criar, efetivamente, o Partido Verde no Rio de Janeiro em 1986, foi motivada, primeiro, pela notícia de que grupos conservadores iriam criar um PV, o que

²⁰⁹ MICHILES, Carlos et al. Op. cit. p. 38.

²¹⁰ ALONSO, A.; COSTA, V. e MACIEL, D. Op. cit. p. p. 160.

²¹¹ Id. Ibid. p. 160-1.

²¹² VIOLA, E. 1987, Op. cit. p. 97.

²¹³ PÁDUA, J. **O nascimento da política verde no Brasil**: Fatores endógenos e exógenos. Op. cit. p. 155.

²¹⁴ VIOLA, E. 1987, Op. cit. p. 101.

contrariaria a identidade crítica e radical dos partidos verdes europeus que o Coletivo Verde pretendia preservar. E segundo, pelo interesse de lideranças do PT em apoiar a candidatura de Fernando Gabeira ao governo do Rio de Janeiro. A impossibilidade de oficializar o partido a tempo das eleições de 1986 incentivou a formação da coligação PT-PV, possibilitando as candidaturas do PV, inscritas na legenda do PT, de Fernando Gabeira a governador do Rio de Janeiro, de Liszt Vieira a deputado constituinte, e de Carlos Minc e Herbert Daniel a deputado estadual²¹⁵. Nos anos seguintes ocorreram esforços no sentido de organizar e oficializar o partido, tanto que em 1987 foram criadas seções do PV em 17 estados. O registro legal provisório foi alcançado apenas em 1988, possibilitando as primeiras candidaturas com legenda própria²¹⁶.

Nas eleições de 1986, contudo, as campanhas partidárias voltaram-se para o pleito de governador, deixando o debate sobre as questões constitucionais em segundo plano²¹⁷. Dentre os 30 partidos que disputaram as eleições, 13 conseguiram eleger ao menos um representante. Os constituintes eleitos em 1986, juntamente com os 23 senadores eleitos em 1982, totalizaram 559 congressistas: PMDB (298), PFL (133), PDS (38), PDT (26), PTB (19), PT (16), PL (07), PDC (06), PSB (02), PCB (07) e PC do B (07). O PMDB foi beneficiado pela popularidade do Plano Cruzado e alcançou uma vitória arrasadora, vencendo em todos os estados da federação, com exceção de Sergipe e conseguindo a maior bancada no Congresso Constituinte com 260 das 487 cadeiras na Câmara dos Deputados e 38 das 49 vagas do Senado²¹⁸. No que diz respeito ao movimento ambientalista, apenas Fabio Feldmann do PMDB-SP foi eleito entre os 20 candidatos apoiados pelos ecologistas²¹⁹.

²¹⁵ Nestas eleições Gabeira alcançou 7,8% do eleitorado e Carlos Minc foi eleito deputado estadual no Rio de Janeiro, tornando-se o primeiro parlamentar estritamente ambientalista do Brasil. PÁDUA, 1991, p.157.

²¹⁶ PÁDUA, J. **O nascimento da política verde no Brasil**: Fatores endógenos e exógenos. Op. cit., p.158.

²¹⁷ Id. Ibid. p. 36.

²¹⁸ Note-se que na legislação eleitoral da época não se exigia filiação partidária um ano antes da eleição, o que facilitou a debandada de membros de outros partidos para o PMDB. ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 68.

²¹⁹ Feldmann militava pela causa ecológica há nove anos, era presidente de duas entidades ambientais (Oikos e Fundação SOS Mata Atlântica) e coordenador da subcomissão de Meio-Ambiente da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Em sua campanha defendeu: a proibição das usinas e armas nucleares, a realização de estudos de impacto ambiental antes da construção de grandes projetos, a garantia do direito da população à informação sobre meio ambiente, a criminalização dos danos ambientais, as competências da União, estados e municípios para legislar em matéria ambiental, a ampliação dos mecanismos de acesso ao Judiciário, por pessoas físicas e jurídicas, para defesa dos direitos ambientais, entre outras propostas. **Feldman já articula Frente dos Ecológicos**. Jornal de Brasília, Brasília, nº 4351, p. 4, 01/03/ de 1987.

A fragmentação das forças políticas e sociais atuantes na *transição negociada* para democracia, aliadas à debilidade do sistema partidário, dificultaram a articulação de um pacto sociopolítico suprapartidário, que daria sustentação a projetos de mudança abrangentes. Desta forma, a ANC transformou-se na arena para onde convergiram as negociações sobre os parâmetros de construção de uma nova ordem política, econômica e social, e as pressões sociais originadas do profundo processo de transformação vivido pela sociedade brasileira no período da ditadura²²⁰. Como assinala Diniz e Camargo:

A dinâmica responsável pela queda do regime militar e o advento do poder civil implicou de imediato a revitalização de centros de decisão alternativos frente a um poder executivo superdimensionado. O principal núcleo de poder criado foi o Congresso Constituinte, encarregado de redefinir a ordem jurídico-institucional.

Visto pela sociedade civil como espaço privilegiado de mudança, deslocou-se para o Congresso enorme parcela de responsabilidade na definição do pacto social e político que as forças condutoras da transição foram incapazes de articular.

(...) deslocou-se para o âmbito da Constituinte a responsabilidade de articular um pacto que nem os partidos, nem o governo, nem as associações civis nem os empresários e os trabalhadores, foram capazes de operacionalizar²²¹.

A elaboração da Constituição de 1988 mobilizou diversas forças políticas e sociais, a opinião pública e os meios de comunicação. Uma diversificada agenda de direitos e demandas foi construída a partir da reativação da sociedade civil, com a emergência de novos atores e a renovação de antigos. Partidos, movimentos sociais diversos, associações de bairro, sindicatos, entidades profissionais, ONGs tiveram encontro marcado com a Constituinte²²².

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte não foi uma solução fruto da boa vontade de uma elite política, mas sim uma medida em resposta às exigências e reivindicações de um amplo movimento social, que entre final dos anos 1970 e, sobretudo na década de 1980, vivenciou um período de intensa mobilização social e política pela redemocratização e mudança constitucional do país²²³.

²²⁰ DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. Op. cit. p.23.

²²¹ DINIZ, Eli e CAMARGO, Aspásia. Introdução. In: ____ (orgs). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo, Vértice, 1989. p.12-13.

²²² ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 45.

²²³ VERSIANI, Maria Helena. Op. cit. p. 1.

2.2. A dinâmica da Constituinte

Entre 1º de Fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) transformou-se na principal arena para onde se dirigiram os conflitos de interesses e opiniões, que perduraram e foram agravados durante o regime militar. Consolidou a transição democrática, em um processo marcado por mobilizações de magnitude e extensão inéditas na história das constituições brasileiras, foi caracterizada por votações altamente polarizadoras, e especialmente em sua fase final, por uma intensa busca de acordos entre as lideranças das diferentes posições político-ideológicas²²⁴.

O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores versus progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. Esta última alternativa prevaleceu e o papel do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foi crucial para administrar esse equilíbrio delicado e instável de formação de consenso²²⁵.

A classificação em progressistas e conservadores aqui adotada leva em conta o pertencimento a determinados grupos políticos durante a transição democrática e o posicionamento em relação às propostas de mudanças do status quo²²⁶. Os progressistas historicamente integraram o núcleo de oposição ao regime militar e na Constituinte defenderam propostas de alteração do status quo e a expansão de direitos políticos e sociais e foi constituído pelos partidos de esquerda (PCB, PC do B, PDT, PSB e PT), pela liderança e a fração minoritária do PMDB (até junho de 1988), e pelo PSDB (após sua criação em junho de 1988). O bloco conservador era formado por parlamentares que no passado estavam vinculados ao regime militar e na Constituinte resistiram às mudanças na ordem vigente, e foi

²²⁴ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio/Ed. Lumen Juris, 2008, p. 1.

²²⁵ SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS —Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, p. 550.

²²⁶ SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS —Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001, p. 550. GOMES, Sandra. **O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)**. DADOS — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006. p 201. Outro autor, David Fleischer, identificou 3 grandes grupos de tamanhos mais ou menos iguais, a partir do histórico político e ideológico e do perfil socioeconômico: 1. Progressistas/ esquerda 2. Um centro bastante amorfo e desconhecido e 3. Conservador/direita – com o centro um pouco maior do que os dois extremos. FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL-Unb, 1988. p.39

composto pela fração majoritária da bancada do PMDB, as bancadas do PDS, PFL, PL e, ressaltadas algumas questões pontuais, PDC e PTB²²⁷.

Ao garantir em torno de 54% das vagas na Constituinte, o PMDB ampliou sua capacidade de pressão e influência sobre o ritmo e a agenda da transição. Conjugados aos 133 representantes eleitos pelo PFL, a Aliança Democrática, detinha a maioria absoluta na Constituinte, abarcando 80% dos membros da ANC²²⁸. Entretanto este fato estava longe de significar a imposição de uma Constituição segundo as preferências do PMDB ou da Aliança, pois o PMDB era extremamente heterogêneo do ponto de vista ideológico²²⁹ e com o início do jogo democrático, ao longo do processo constituinte as divergências de preferências e princípios entre os membros da Aliança Democrática tornaram-se evidentes, inviabilizando a continuidade do acordo político que fundou a Nova República²³⁰. Dessa forma, apesar da vantagem numérica, as grandes bancadas apresentaram frágil coesão, dificuldades internas e contrastes nas votações, tornando possível a existência de blocos informais suprapartidários ao longo de todo o trabalho constituinte²³¹.

Análises do perfil dos Constituintes desmistifica a ideia de que o partido de oposição ao regime (PMDB) teria sido o grande vencedor da ANC, demonstra a presença majoritária de políticos conservadores e atesta o alto grau de continuidade na transição brasileira. Enfocando a filiação partidária no ano de 1979 dos parlamentares da ANC, observa-se que a maior bancada na Constituinte de 1987-1988 pertenceria ao partido de sustentação do regime militar antes de 1980 (ARENA), já que 217 constituintes tiveram passagem por esta legenda²³². No contexto da transição negociada, os atores políticos anteriores permaneceram no jogo democrático e se organizaram sob uma nova estrutura partidária, em resposta a rejeição popular do regime anterior. Os antigos membros da Arena se espalharam por diversos novos partidos, entre eles o PMDB, o que demonstra a heterogeneidade das composições partidárias,

²²⁷ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p. 13.

²²⁸ SOUZA, Celina. Op. Cit. 515.

²²⁹ Era constituído por uma fração conservadora, ampliada pela filiação de ex-membros do Partido de sustentação do regime (o PDS), de uma fração moderada pró-democrática e de uma fração minoritária de esquerda. PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.20. A bancada do PMDB em 1987 era composta por 40 membros que integraram o PDS em 1983 e 42 que eram da ARENA em 1979. Apenas 137 Constituintes eram membros originários do MDB em 1979, outros 75 entraram diretamente em 1982 e 1986, sem filiações prévias, totalizando 212 Constituintes vinculados exclusivamente ao PMDB. FLEISCHER, David, 1988. Op.cit. p. 31.

²³⁰ ROCHA, Antônio Sérgio. Op. cit.p. 69. GOMES, Sandra.Op. cit. p. 202.

²³¹ COELHO, Gilberto Lucas. **O processo constituinte**. In: GURAN, Milton. O processo constituinte 1987-1988. Brasília: AGIL-Unb, 1988.p. 42

²³² FLEISCHER, David, p. 31.

que ajudam a explicar as construções e reconstruções de maiorias em diversas questões e em momentos e instâncias diferentes do processo constituinte²³³.

Em 1987, os partidos conservadores (PFL, PTB, PL, e PDC) ocuparam 203 cadeiras, enquanto os partidos de esquerda tinham 58. Os constituintes do PCB, PC do B, PDT, PSB e PT reunidos representavam por volta 10% da Assembleia, entretanto, apresentaram um crescimento relativo em face dos 32 congressistas eleitos em 1982²³⁴. O PT havia duplicado sua bancada e os partidos comunistas retornaram ao Congresso após 40 anos²³⁵.

Embora as forças conservadoras tenham sido majoritárias na ANC, elas não conseguiram impor seu projeto de Constituição e obstruir todas as propostas progressistas. Ao contrário, a Constituição foi resultado de confrontos com vitórias de uma ou de outra posição e soluções mediadas²³⁶.

A ANC foi marcada por confrontos em algumas matérias, coalizões na maioria dos casos e por adiamentos quando o consenso não podia ser alcançado. Coalizões eram feitas e refeitas constantemente. Praticamente, para cada questão específica, um bloco extrapartidário era constituído, o qual logo se desfazia. O processo do desenho constitucional teve uma lógica própria, muitas vezes diversa daquela da plataforma dos partidos ou da coerência ideológica²³⁷.

Entretanto, para defensores e críticos, a Carta de 1988 foi mais reconhecida pelos seus discutíveis conteúdos progressistas do que pelos seus inegáveis aspectos conservadores. Foi compreendida dessa forma em função das vitórias alcançadas pelo bloco progressista minoritário em algumas questões relevantes, especialmente no âmbito dos direitos políticos e sociais. E, por outro lado, por ter frustrado as expectativas dos conservadores que esperavam “*mais do mesmo* e as inovações e transformações constitucionais, ainda que tímidas e pontuais, não poderiam parecer senão aberrantes”²³⁸.

A tarefa de elaborar a sétima constituição brasileira, incumbida a 559 congressistas (487 deputados e 72 senadores), teve início em 1º de fevereiro de 1987. Na segunda sessão dos trabalhos constituintes, presidida pelo Ministro José Carlos Moreira Alves, Ulysses

²³³ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. **Procurando o Centrão**: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD.p.9.

²³⁴ FLEISCHER, David. p. 30.

²³⁵ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p

²³⁶ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 59.

²³⁷ SOUZA, Celina. Op. Cit.p. 520.

²³⁸ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.316.

Guimarães venceu a eleição para presidente da ANC²³⁹, contra Lysâneas Maciel, por ampla maioria. Nesta mesma ocasião foi aprovada, em plenário, a participação na Constituinte dos 23 senadores eleitos em 1982²⁴⁰.

A Assembleia Nacional Constituinte desenvolveu seus trabalhos durante um período de quase dois anos, dividido nas seguintes etapas:

Quadro 1: Etapas e fases da Constituinte

Etapas	Fases
1. Preliminar	<ul style="list-style-type: none"> Definição do Regimento Interno da ANC Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	<ul style="list-style-type: none"> I: Anteprojeto de Constituição J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emendas (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	<ul style="list-style-type: none"> Q: Projeto A (início 1º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	<ul style="list-style-type: none"> W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D - redação final
7. Epílogo	<ul style="list-style-type: none"> Y: Promulgação

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/>

²³⁹ Ulysses acumulou os cargos de presidente da ANC, da Câmara dos Deputados e do PMDB e desempenhou papel fundamental na mediação de conflitos nestas esferas.

²⁴⁰ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p.41.

A instalação da ANC se deu em meio a uma crise de sustentação do governo de transição e do PMDB, que contava com uma fração que se distanciava cada vez mais do grupo político do Presidente da República e mobilizava-se para limitar a quatro anos o mandato presidencial de Sarney.

Sarney construiu sua frágil base parlamentar acima dos partidos, tentando sempre minimizar a força de Ulysses e do PMDB.(...)

O mandato de Sarney foi marcado, entre outros fatores, pela impossibilidade de responder às altas expectativas geradas pela redemocratização. Políticas públicas erráticas e inconstantes, concessões populistas, suspeitas de corrupção, falência do Plano Cruzado e, principalmente, paralisia ou lentidão no processo decisório permaneceram como os principais legados do seu mandato. Sua administração também foi marcada por fortes confrontos com o Congresso.

Já no início do processo constituinte, durante a elaboração do regimento, que definiu a organização e o procedimento dos trabalhos, as tensões e conflitos revelaram claramente os campos conservador e progressista, pois estavam em jogo questões relativas aos poderes da ANC, à possibilidade de expressão das minorias e às decisões que moldariam o conteúdo da agenda decisória²⁴¹. Neste momento, a fragmentação das forças conservadoras em função do fim do regime militar e do esfacelamento do PDS, contribuiu para que os setores progressistas, mais organizados, influenciassem significativamente na elaboração do regimento²⁴².

Mesmo que em algum grau responsivo às demandas por inclusão da sociedade civil e dos próprios constituintes no processo, a engenharia constitucional empregada era de interesse da parte, em certa medida, mais coesa e organizada dos constituintes, ou seja, a ala à esquerda do PMDB. A hipótese aqui é a de que, sabendo que não conformava um grupo majoritário, mas, em contrapartida, era um grupo mais organizado e disciplinado do que a direita no momento da aprovação do primeiro RI, a esquerda do PMDB forçou a aprovação de um arranjo que favoreceria a incorporação de suas demandas²⁴³.

O processo de elaboração do regimento foi organizado por um arranjo operacional que reconheceu as bancadas partidárias, representadas e organizadas por lideranças, afirmando no

²⁴¹ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p. 28.

²⁴² GOMES, Sandra. Op. Cit. p.12.

²⁴³ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit. p. 10.

procedimento Constituinte uma prática corriqueira de um legislativo ordinário e assegurando capacidade de expressão às pequenas bancadas²⁴⁴. A maioria dos partidos escolheu como líder o membro que ocupava o mesmo posto na Câmara ou no Senado. Apenas no PMDB, o líder, Mario Covas, foi escolhido em eleição disputada com o deputado Luiz Henrique²⁴⁵. A vitória do senador contrariou o comando partidário e se revelou de significativa importância ao longo do processo constituinte²⁴⁶.

Neste momento, havia fortes pressões sociais e parlamentares para a aprovação de um modelo decisório que incluísse mecanismos de participação popular e de todos os constituintes na elaboração do texto constitucional e que rejeitasse qualquer forma de projeto de Constituição prévio²⁴⁷. Esta dinâmica favoreceu a aprovação de um regimento interno inovador que promoveu a descentralização nas fases iniciais, ao organizar o processo de elaboração da matéria constitucional em Comissões e subcomissões, embora nas fases posteriores tenha centralizado as decisões em uma grande comissão²⁴⁸.

O regimento foi aprovado em 24 de março de 1987, após quase dois meses de intensas discussões e debates. Foi estabelecido o seguinte procedimento de elaboração constitucional: partindo sem anteprojeto prévio, o processo constituinte se iniciaria pelos trabalhos de 24 Subcomissões, com 21 membros cada, que entregariam seus anteprojetos às 8 Comissões temáticas, que, por sua vez, entregariam seus anteprojetos à Comissão de Sistematização (CS), responsável por organizar e dar coerência ao texto, sem alterar a substância das propostas advindas das Comissões Temáticas. O anteprojeto aprovado na CS seria submetido à apreciação e aprovação em dois turnos em plenário. As comissões seriam compostas por 63 membros e integradas por 3 Subcomissões. A CS seria formada por 49 membros, somados aos 8 presidentes das Comissões e aos 32 relatores das Comissões e Subcomissões. Foi atribuída aos líderes partidários a indicação dos membros de cada Comissão e Subcomissão, respeitando o máximo possível o princípio da proporcionalidade partidária²⁴⁹. Cada

²⁴⁴ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.25.

²⁴⁵ As lideranças das bancadas foram: PMDB – Mário Covas; PFL – José Lourenço; PDS – Amaral Netto; PDT – Brandão Monteiro; PTB – Gastone Righi; PT – Luiz Inacio Lula da Silva; PL – Adolfo Oliveira; PDC – Mauro Borges; PC do B – Haroldo Lima; PCB – Roberto Freire; PSB – Jamil Haddad; PMB – Antônio Farias; PSC – Dirce Tutu Quadros. FLEISCHER, David. op.cit. p. 41.

²⁴⁶ FLEISCHER, David. op.cit. p. 41.

²⁴⁷ GOMES, Sandra. Op. Cit. p. 205.

²⁴⁸ Id. Ibid. p.206.

²⁴⁹ Dos partidos representados na Constituinte, apenas o PMDB, PFL o PDS e o PDT tinham membros em parlamentares em números suficiente para ocupar ao menos uma vaga em todas as comissões e subcomissões. Na bancada de esquerda apenas PDT e PT dispunham de membros suficientes para integrar todas as comissões, sendo que apenas o PDT tinham um numero de constituintes necessário para ter pelo menos um membro em cada subcomissão. PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.59-60.

constituente integraria uma comissão e uma de suas subcomissões, sendo suplente em outra. Para cada Comissão e Subcomissão seria eleito um presidente, que designaria o relator e dois vice-presidentes. Foi prevista ainda a formação de uma Comissão de Redação para finalizar os trabalhos²⁵⁰.

O artigo 15 do regimento interno previu a organização das seguintes Comissões Temáticas e suas respectivas Subcomissões:

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher: a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias; c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.

II - Comissão da Organização do Estado: a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b - Subcomissão dos Estados; c - Subcomissão dos Municípios e Regiões.

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo: a - Subcomissão do Poder Legislativo; b - Subcomissão do Poder Executivo; c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições: a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas.

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas; b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c - Subcomissão do Sistema Financeiro.

VI - Comissão da Ordem Econômica: a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

VII - Comissão da Ordem Social: a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso²⁵¹.

A definição das subcomissões e comissões envolveu discussões significativas, visto que estas decisões teriam implicações importantes no futuro texto constitucional e por isso

²⁵⁰ BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Resolução nº 2**. Dispõe sobre o regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, 25 de março de 1987.

²⁵¹ Site: www2.camara.leg.br.

atraíram a participação de diversos setores empenhados em incluir temas de seu interesse na nova Carta²⁵². Nesta fase já se faziam presentes alguns setores do governo e da sociedade civil buscando incluir seus interesses e posicionamentos na Constituinte. Além disso, a ideia de que todos os parlamentares deveriam participar ativamente da elaboração constitucional dificultou a aceitação da proposta de uma comissão organizadora do projeto de constituição, embora a Comissão de Sistematização tenha sido aprovada²⁵³. Lideranças conservadoras afirmaram que a inclusividade e descentralização nas fases iniciais do procedimento aprovado apenas mascarava a força que a CS concentraria na fase final do processo²⁵⁴.

O regimento contemplou as aspirações da sociedade que reivindicava maior participação social na constituinte, consagrando significativos mecanismos de participação direta, incomuns na maioria dos processos constituintes de países populosos: sugestões iniciais de qualquer associação e das Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Tribunais; audiências públicas obrigatórias com participação tanto de especialistas e autoridades como de associações diversas; emenda popular ao texto do Projeto de Constituição, assinada por 30 mil cidadãos e sob responsabilidade de pelos menos três entidades associativas; defesa das propostas de emenda popular por um de seus signatários, ante a Comissão de Sistematização²⁵⁵.

Como determinava o Regimento, em 1º de abril de 1987, foram instaladas as oito comissões temáticas, seguidas das 24 subcomissões, instaladas em 7 de abril e encarregadas de dar início a elaboração da constituição. Seguiu-se a fase de ocupação dos 132 cargos de presidentes, vice-presidentes e relatores, cuja maioria pertencia ao PMDB e PFL²⁵⁶. Um grande acordo entre as lideranças destes partidos para a distribuição dos cargos resultou na apresentação de chapas completas, com o compromisso de o presidente eleito designar o relator escolhido pelo líder do partido que detinha o cargo. Assim, o PMDB garantiu 15 presidências entre as 24 subcomissões e 22 relatorias no total de 33. Na Comissão de Sistematização o PFL garantiu a presidência e o PMDB a relatoria. O PFL conseguiu 13 presidências no total de 33. Desse modo, os dois maiores partidos asseguraram um amplo poder de agenda e direção no processo constituinte²⁵⁷.

²⁵² COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 43.

²⁵³ Id. Ibid. p.44.

²⁵⁴ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit. p.11.

²⁵⁵ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 43.

²⁵⁶ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit.p. 12.

²⁵⁷ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.64.

Quadro 2: Distribuição de cargos entre os partidos na Constituinte

Cargos/Partidos	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	PDC
Presidências de Comissões		7	1				
Relatorias de Comissões	8						
Relatorias de Subcomissões	13	5	2	1	1	1	1
Subtotal(vagas Com. Sist.)	21	12	3	1	1	1	1
Presidências de Subcomissões	15	5	1	2	1		
Total geral	36	17	4	3	2	1	1

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.64

Dos oito relatores do PMDB nas Comissões Temáticas, seis estavam no campo progressista, um no campo conservador e um poder ser classificado como moderado. Do conjunto de relatores do PMDB nas Subcomissões, dez podem ser considerados progressistas, dois conservadores e um moderado. A ocupação dos cargos de relator e presidente garantiu na conformação da Comissão de Sistematização 18 vagas ao bloco progressista, 20 ao grupo conservador e 2 aos moderados, configurando um virtual empate entre as forças políticas. A vantagem progressista nas relatorias e seu impacto na CS foram articulados por Mário Covas²⁵⁸:

Na verdade, Covas fez aí um bom uso do tempo escasso: aproveitando o momento propício determinado pela impossibilidade de deliberação pela bancada majoritariamente conservadora, escolheu preferencialmente relatores progressistas. A manobra despertou protestos, sobretudo dentro da própria bancada do PMDB, e apresentação de chapas alternativas em algumas Comissões, mas acabou resultando vitoriosa: chapas fechadas, nascidas do acordo entre líderes do PMDB e PFL, eram as únicas que contavam com cédulas impressas disponíveis já na abertura de todas as oito reuniões; em todas elas, os presidentes definidos no acordo foram eleitos e, empossados, designaram os relatores do PMDB²⁵⁹.

Em conjunto com os cargos conquistados pelos partidos de esquerda, o bloco progressista obteve 12 das 24 presidências e 12 das 24 relatorias das subcomissões. Dentre as

²⁵⁸PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.64.

²⁵⁹ Id. Ibid. p.65

24 subcomissões os progressistas tinham presidente e relator em 4 delas, apenas relator em 8, apenas presidente em 8, e nenhum relator e presidente em outras 4²⁶⁰.

Os partidos de esquerda isolados não detinham significativo poder de agenda e direção, por isso estabeleceram aliança com a ala progressista do PMDB, de modo a apoiar as decisões e propostas dos presidentes e relatores progressistas²⁶¹. P. 66 O bloco progressista conseguiu vantagem na distribuição das relatorias, conformando um poder de agenda bastante expressivo, além de garantir 18 dos 40 “cargos de acesso”²⁶² à Comissão de Sistematização²⁶³. Este poder de agenda possibilitou aos progressistas melhores condições para obter o apoio dos moderados e transferiu para o bloco conservador o ônus de conseguir votos para a aprovação de emendas²⁶⁴.

As subcomissões tiveram ampla autonomia e trabalharam de maneira independente umas das outras, e suas deliberações tiveram como base as sugestões encaminhadas por constituintes e pela sociedade civil, assim como as propostas apresentadas nas reuniões e audiências públicas²⁶⁵. O relator era responsável por analisar as sugestões e elaborar o primeiro anteprojeto. Efetivamente, ao longo de todas as fases da Constituinte o papel do relator mostrou-se estratégico porque eram responsáveis por elaborar os anteprojetos, analisar as emendas e emitir parecer, centralizando as informações disponíveis nos foros decisórios, o que lhe conferiu um alto grau de intervenção nos conteúdos das proposições a serem votadas. Além disso, as regras regimentais da ANC ampliaram a relevância do papel do relator por ter concedido prazo reduzido (5 dias) para emendas aos anteprojetos e substitutivos da Comissões e Subcomissões, ter conferido ao relator das Comissões a prerrogativa de redigir os anteprojetos da Subcomissões que não o entregassem, e por fim, por ter assegurado a participação de todos os relatores na composição da Comissão de Sistematização²⁶⁶. Até a elaboração dos primeiros anteprojetos das Subcomissões, predominaram as articulações nos bastidores, em torno dos trabalhos das relatorias, enquanto nas reuniões públicas ocorriam as disputas retóricas²⁶⁷.

²⁶⁰ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.75.

²⁶¹ Id. Ibid. p.66.

²⁶² Oito presidências e oito relatorias das Comissões e as 24 relatorias das Subcomissões.

²⁶³ Na CS dentre os 93 integrantes, 35 pertenciam ao bloco progressista e 47 ao bloco conservador.

²⁶⁴ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.75.

²⁶⁵ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit.p. 12.

²⁶⁶ PILATTI, Adriano. Op. Cit. p.75.

²⁶⁷ Id. Ibid.. p.77.

Os trabalhos das subcomissões se iniciaram com grande participação social, promovida pela apresentação de sugestões para elaboração dos anteprojetos e pela participação das entidades associativas nas audiências públicas:

Foram ouvidos convidados e representações que se apresentavam espontaneamente para depor. A lista destas audiências inclui Ministros de Estado e autoridades dos Três Poderes da República, especialistas em diferentes matérias, lideranças empresariais e sindicais, entidades as mais diversas, associações de moradores, movimentos populares de mulheres, negros, meio ambiente e tantos outros. Depuseram também indígenas, meninos de rua, representantes de entidade dos homossexuais e delegações de empregados domésticos. O tema abordado era sempre alvo das posições divergentes que existem na sociedade²⁶⁸.

Esta fase da constituinte produziu uma pluralidade impressionante de depoimentos, delegações e manifestações, conformando um fórum social singular na discussão da realidade brasileira, marcado por deliberações tensas e disputas acirradas²⁶⁹.

De maneira geral, a estratégia do setor conservador nas subcomissões consistiu em tentar diminuir a influência dos progressistas na definição da agenda decisória e na Comissão de Sistematização, através da tentativa de substituição dos relatores e da apresentação de substitutivos integrais aos anteprojetos dos relatores. Nestas questões, o papel da presidência da Assembleia na interpretação das regras regimentais foi fundamental, decidindo a favor da manutenção dos relatores caso seu anteprojeto fosse rejeitado, mas permitindo a apresentação de substitutivos aos anteprojetos²⁷⁰.

Os líderes do PMDB e do PFL, responsáveis pelo acordo de distribuição dos cargos, se consolidaram como principais lideranças dos blocos em oposição. Os partidos de esquerda conferiram um apoio quase unânime aos anteprojetos dos relatores progressistas, entretanto, dentro do PMDB, a liderança não contava com o apoio majoritário. O poder de agenda dos relatores progressistas foi reduzido pela influência dos presidentes conservadores, que controlavam a rotina dos trabalhos. Apesar dos eficientes esforços de obstrução das propostas conservadoras, o bloco progressista não conseguiu escapar do infortúnio das minorias, amargando derrotas em muitas questões. Entretanto, o bloco majoritário também não conseguiu aprovar integralmente suas propostas:

²⁶⁸ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p.45.

²⁶⁹ Id. Ibid. P.45-6.

²⁷⁰ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Op. Cit. p.99.

Embora vitorioso no atacado, os conservadores sofreram derrotas pontuais e o procedimento de elaboração constitucional, testado, revelou as primeiras brechas pelas quais poderiam passar as propostas progressistas, para chegarem à Comissão de Sistematização, cuja composição era mais propícia à sua aprovação que a dos foros iniciais²⁷¹.

Encerrados os trabalhos nas subcomissões, teve início a fase de deliberação nas oito Comissões Temáticas, que durou de 25 de maio a 15 de junho de 1987. Cada Comissão era formada pelos membros das três subcomissões que a integravam e era responsável por analisar e organizar os anteprojetos elaborados nestas subcomissões, a fim de elaborar um único anteprojeto a ser enviado à Comissão de Sistematização. Esta fase foi marcada por momentos de intensa colisão e disputa e pouco consenso. A existência de etapas posteriores permitiu que os atores marcassem sua posição de maneira intransigente nos debates, apesar do aprofundamento técnico a respeito de certos conteúdos²⁷². Ao todo, foram apresentadas 14.911 propostas de emendas nesta fase.

Algumas das Comissões trataram de mediar problemas e soluções. E o que aconteceu foi o confronto dos grupos de pressão, dos lobbies e de seus próprios membros entre si. Houve uma que sequer conseguiu concluir os trabalhos com relatório final votado; noutras, digladiaram-se correntes com muita intensidade. O “tapete verde”, que dá acesso aos plenários do Congresso, chegou a ser palco de incidente grave entre grupos diversos sobre a questão da reforma agrária²⁷³.

Sete relatórios parciais produzidos pelas Comissões Temáticas foram entregues ao relator da Comissão de Sistematização em 15 de junho de 1987. Estes foram agrupados em um documento com poucas alterações, conformando o Anteprojeto de Constituição, com 501 artigos, que foi discutido, emendado e votado dentro da Comissão de Sistematização, dando origem ao primeiro Projeto de Constituição, com 496 artigos, em 9 de julho de 1987²⁷⁴.

Em 15 de julho de 1987, o Projeto de Constituição foi apresentado para sugestões de emendas de qualquer constituinte e de emenda popular. Foram apresentadas 20.790 emendas parlamentares e 122 emendas populares que recolheram 12.277.423 assinaturas. Excluídas as emendas populares que não cumpriram as normas regimentais e foram subscritas por algum parlamentar, 83 emendas populares foram admitidas como tal. A CS cumpriu o dispositivo

²⁷¹PILATTI, Adriano. Op. Cit. p. 117.

²⁷²COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 48.

²⁷³Id. Ibid. p. 48.

²⁷⁴Id. Ibid. p.49.

regimental e ouviu a defesa de cada uma destas emendas por seus representantes não-constituintes.

Ao longo das fases anteriores, enquanto sugeriam, depunham ou pressionavam, os grupos sociais e interesses já se organizavam para a coleta de assinaturas neste tipo de emendas. Foi um exercício construtivo de cidadania, onde primeiro era necessário aplainar divergências internas nos movimentos para que se obtivesse um texto com razoável apoio. Surgiam, assim, articulações, fóruns específicos, e movimentos unitários. Às vezes, persistiam as divergências e propostas bastante assemelhadas no global, diferenciavam-se apenas em detalhes²⁷⁵.

O prazo para discussão no plenário do Projeto de Constituição esgotou-se em 23 de agosto, num momento de tensões entre a Constituinte e o governo, devido ao pronunciamento do Presidente Sarney à Nação, em que sinalizou divergências em relação às decisões que estavam sendo tomadas na Constituinte, anunciando que abria mão de um ano de seu mandato constitucional de 6 anos e insistindo na preservação do regime presidencialista. A posição do presidente confrontava-se com a ideia de que a Constituição era soberana para determinar a duração do mandato da transição²⁷⁶.

Os trabalhos da CS foram marcados por fortes tensões, especialmente nas discussões referentes a temas como direitos trabalhistas, mandato presidencial, forma de governo, proteção à empresa nacional e reforma agrária. Isto porque o produto das fases anteriores da Constituinte demonstrava que muitos interesses e situações seriam atingidos pela nova Constituição e que o processo constituinte estava sendo mais profundo e complexo do que alguns esperavam²⁷⁷. O debate em plenário foi pautado pelo questionamento do tamanho e abrangência do projeto e do suposto caráter esquerdista²⁷⁸. As críticas de parte dos constituintes e de setores da sociedade civil e do governo criaram a necessidade de revisão do projeto para que alcançasse um consenso na ANC, tarefa esta incumbida ao relator Bernardo Cabral²⁷⁹.

Após a apreciação das emendas de plenário, o relator apresentou um substitutivo mais sucinto, com 305 artigos, que foi denominado Cabral I. Após nova rodada de apresentação de emendas e de um longo processo de negociação, foi elaborado um segundo substitutivo

²⁷⁵ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p 49.

²⁷⁶ Id. Ibid. p.50.

²⁷⁷ Id. Ibid. p.51.

²⁷⁸ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit. p. 15.

²⁷⁹ Id. Ibid. p.15.

(Cabral II), não previsto regimentalmente, na tentativa de conciliar os interesses das forças conservadoras e progressistas, assim como do presidente Sarney²⁸⁰.

A CS tinha problemas de funcionamento devido ao grande volume de matéria, das tensões internas e dos problemas técnicos, prorrogando a finalização dos trabalhos para 30 de novembro. P.51 Algumas medidas foram tomadas como a ampliação da Mesa diretora da Comissão, reforçada com mais dois vice-presidentes, e a organização de uma relatoria auxiliar. Além disso, os líderes passaram a fazer rodadas de negociações prévias para encontrar pontos de consenso e superar possíveis impasses nas votações, acelerando consideravelmente os trabalhos da CS, mas aumentando o descontentamento dos setores parlamentares excluídos das votações²⁸¹.

Entretanto, as forças mais conservadoras estavam descontentes com a possibilidade de aprovação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, pois continha diversas propostas que contrariavam suas preferências, e por isso se organizaram para propor uma mudança no regimento interno em 11 de novembro de 1987, visando aumentar as chances de alteração do projeto nas fases em plenário. A votação dos três Projetos de Constituição em discussão (Primeiro Projeto de Constituição, Cabral I e Cabral II)²⁸² se concretizou em 24 de novembro de 1987, dando origem ao Projeto de Constituição A.

O Projeto A, que seria votado em plenário, foi composto por preâmbulo, 271 artigos nas disposições permanentes, distribuídos em 8 grandes títulos, e 63 nas disposições transitórias, e teve como características principais:

Fortalecimento da cidadania, tendência à democracia participativa, mecanismos para eficiência da Constituição, reconhecimento ao papel estatal da sociedade civil organizada, grandes políticas nacionais e sua execução descentralizada com o fortalecimento de estados e municípios, estado de bem-estar social, sistema parlamentar de governo, equilíbrio entre os Poderes, alguns protecionismos e reservas à empresa brasileira de capital nacional²⁸³.

Durante a finalização dos trabalhos da CS, uma frente heterogênea autodenominada de “Centrão” articulou-se em torno da proposta de alteração do Regimento Interno, reunindo mais de 280 apoiantes, provenientes de constituintes de direita e de centro, que não

²⁸⁰ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit. p.15.

²⁸¹ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p.52.

²⁸² FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit. p.16.

²⁸³ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 52.

concordavam com questões presentes no projeto da CS e que se sentiam excluídos das principais decisões²⁸⁴. Embora alinhados às expectativas do governo, o grupo não se reduzia a uma bancada governista, tendo integrantes parlamentaristas e de oposição²⁸⁵. Esta ampla maioria abrigou posições muito diferenciadas, refletindo-se nos votos divergentes em diversas questões ao longo do processo de votação em plenário²⁸⁶. Denunciando uma suposta “ditadura da minoria”, o Centrão argumentou que as regras regimentais dificultavam a mudança do texto aprovado por uma minoria na CS, que não representava as forças majoritárias no plenário, visto que um destaque para retirar um dispositivo teria de ser aprovado por maioria absoluta (280 votos), após aprovação prévia do texto base.

Um das possíveis explicações para o surgimento do Centrão teria sido o uso estratégico das regras do processo decisório por Mário Covas, que garantiram uma suposta sobre-representação do bloco progressista na CS e aprovaram em anteprojeto distante das preferências do plenário.

(...) A reforma regimental promovida pelo Centrão também é resultante de um problema substantivo e não apenas das regras de procedimento. Deriva de uma demonstração de força e insatisfação do grupo conservador, que posicionou-se firmemente ao lado do governo Sarney, nas questões polêmicas como a forma de governo e sobre o tempo de mandato do presidente²⁸⁷.

A mobilização da opinião pública foi importante para fortalecer a formação da coalizão de veto ao Projeto A, articulada dentro da ANC. O projeto aprovado na CS despertou críticas por parte da Presidência da República, das associações de empregadores, do ministro do Exército e de setores da imprensa, sustentando a ideia de que este era insatisfatório para o país, ajudando a criar um consenso em torno da necessidade de modificação do Projeto de Constituição A²⁸⁸.

Após muitas controvérsias e negociações, a resolução 03 alterando o antigo regimento foi aprovada em 5 de janeiro de 1988, com base no Substitutivo elaborado por Mauro Benevides, designado pelo presidente da ANC. Três aspectos principais são representativos da

²⁸⁴ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p.53.

²⁸⁵ Id. Ibid. p. 53.

²⁸⁶ Id. Ibid. p. 53.

²⁸⁷ FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. Op. Cit.p. 15 e 18.

²⁸⁸ Suscitaram discordâncias algumas questões como o mandato presidencial de Sarney, decisões como a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, a estabilidade no emprego após 90 dias da contratação ou a aprovação da licença-paternidade de sete dias. Estas críticas ajudaram a criar um consenso em torno da necessidade de modificação do Projeto de Constituição A.

intensidade da mudança regimental: eliminação da prerrogativa da CS de aprovar mudanças no Projeto de Constituição; possibilidade de apresentação de emendas a qualquer parte do texto, desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes, que cumprindo este critério teriam preferência automática, ou seja, seriam votadas antes do texto da Sistematização, sem a necessidade de apresentação e votação de um requerimento de preferência de votação; e por fim, o ônus de reunir maioria absoluta não seria mais dos que queriam modificar o projeto e sim dos que preferiam a manutenção do projeto aprovado na CS, devido ao mecanismo do Destaque para Votação em Separado (DVS)²⁸⁹. A CS foi substituída pela figura do relator e foi prevista a criação de uma Comissão de Redação para redigir o texto final. Além disso, as novas regras ampliaram a margem de atuação do presidente da ANC, tanto diretamente quanto pela necessidade de interpretações das regras regimentais²⁹⁰.

Em janeiro de 1988, teve início uma nova rodada de emendas e as que haviam sido apresentadas foram consideradas prejudicadas, com exceção das emendas populares. Das 10 mil emendas apresentadas, 421 foram acatadas pelo relator Bernardo Cabral. O Centrão apresentou 11 emendas coletivas que visavam a substituição de 11 capítulos do Projeto de Constituição. Embora tenham criado propostas com diferenças substantivas, as proposições tiveram como base o Projeto da Sistematização em quase 70% dos conteúdos²⁹¹. O processo de votação em plenário se iniciou um ano após o da Constituinte, depois da emissão do parecer do relator sobre as emendas apresentadas e dos prazos para pedidos de destaque e preferência.

Nas votações em plenário, entretanto, as alterações regimentais não garantiram as vitórias esperadas pelo Centrão. A derrota na primeira votação de sua emenda coletiva levou a uma negociação informal, que se tornou uma regra geral na constituinte, não impedindo, entretanto, que as divergências fossem a voto. Fazendo alterações consensuais em seus textos, o Centrão conseguiu aprovar mudanças, embora o texto da CS tenha sido recuperado em sua maior parte²⁹². Ainda que o grupo tenha conseguido construir uma ampla maioria para alterar o regimento interno e aumentar as possibilidades de modificação do Projeto de Constituição, nas votações em plenário no 1º turno não se mostrou um grupo coeso para alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição²⁹³.

²⁸⁹ GOMES, Sandra. Op.cit. p. 210.

²⁹⁰ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 53-54.

²⁹¹ Id. Ibid. p. 54.

²⁹² Id. Ibid. p.54.

²⁹³ GOMES, Sandra. Op.cit. p. 212,

As novas possibilidades de modificação do Projeto de Constituição significaram maiores custos e tempo para a finalização da elaboração Constitucional. O processo constituinte já se alongava além do previsto, aumentando as pressões sobre os atores políticos para acelerarem os trabalhos. A centralização das negociações ao redor dos líderes partidários acabou tornando-se uma solução para agilizar o andamento das votações, exigindo uma tarefa árdua de negociação das emendas e destaques a serem votados.

De fato, não existia naquele momento um grupo majoritário de parlamentares que pudesse agir unido em todas as inúmeras questões que acabaram por ser incorporadas na Constituição. Nesse sentido, uma avaliação dos resultados obtidos pelos conservadores e progressistas torna-se bem difícil já que muitas questões conflitivas ou de difícil posicionamento público (como os benefícios sociais ou direitos trabalhistas) alcançaram um compromisso *ad hoc* (como a aprovação de emendas e destaques de última hora). Outras decisões foram simplesmente postergadas para uma legislação complementar e ordinária que as regularia. Entretanto, houve mudanças que se tornaram possíveis após a reforma do Regimento Interno, tais como: a manutenção do sistema presidencialista, a fixação do mandato presidencial em cinco anos para Sarney e futuros presidentes, a rejeição da proposta de estabilidade no emprego após 90 dias de contratação, a fixação da jornada de trabalho em 44 horas semanais e a rejeição da desapropriação de propriedades produtivas para fins de reforma agrária²⁹⁴.

A aprovação do mandato de cinco anos para o presidente Sarney foi a mais dura derrota para os progressistas do PMDB que faziam oposição ao governo, deixando claro que metade dos membros do partido não tinha a intenção de se tornar oposição ao governo. Essas divergências levaram Mario Covas a se afastar da liderança do partido e a criar o Partido da Social Democracia Brasileira, juntamente com quase 50 membros do PMDB, no final do primeiro turno de votações²⁹⁵. O PSDB surgiu como a 3º maior bancada na Assembleia, provocando um realinhamento de forças na Constituinte.

O 1º turno de votações em plenário se encerrou em julho de 1988, iniciando novo prazo para apresentação de emendas supressivas ou de correção ao Projeto de Constituição B, aprovado em primeiro turno e organizado pelo relator para votação em segundo turno, com 245 artigos nas disposições permanentes e 77 nas transitórias. Este projeto receberia uma votação total, para depois serem decididos os destaques para emendas supressivas ou corretivas, onde seriam necessários 280 votos para retirada de algum conteúdo do texto. O

²⁹⁴ GOMES, Sandra. Op.cit. p. 212.

²⁹⁵ Id. Ibid. p.214.

texto do projeto B foi aprovado por expressiva maioria, mesmo com as tensões suscitadas pelo pronunciamento do governo e por declarações de alguns setores na imprensa contra o Projeto de Constituição.

Durante o 2º turno os trabalhos se aceleraram, reduziram-se o número de destaques para votação e as sessões foram prolongadas, num esforço concentrado da ANC em concluir e promulgar a Constituição. As Eleições municipais se aproximavam, desviando as atenções dos parlamentares já em campanha e o problemas da conjuntura social e econômica acentuavam a necessidade de aprovação das normas que organizariam a sociedade brasileira. P.55 O texto não sofreu muitas alterações de princípios no 2º turno, entretanto, foram comuns ajustes de redação de vários dispositivos modificando o significado de algumas proposições.

Os trabalhos foram finalizados em 2 de setembro de 1988, faltando apenas aspectos técnicos da redação, a cargo da Comissão de Redação. Após alterações de alguns aspectos da escrita a fim de melhorar a compreensão ampla do texto, o Projeto definitivo foi aprovado em 22 de setembro de 1988²⁹⁶. P.56 A solene promulgação da Constituição ocorreu em 5 de outubro de 1988.

Transcorreram 583 dias entre a instalação da ANC e a promulgação da Constituição de 1988. Neste período o Brasil viveu um amplo processo de mobilizações sociais e políticas em prol de diversas causas que foram negligenciadas na história brasileira e que convergiram para a ANC na esperança de incluírem suas propostas de futuro para o Brasil. Os mecanismos de participação alcançados na Constituinte foram, ao mesmo tempo, efeito e causa da significativa participação da população no processo constituinte.

Apesar do aumento das mobilizações e pressões sociais sobre o sistema político, a transição para a democracia foi conduzida de maneira “lenta segura e gradual”, com a reprodução de velhas forças políticas sob uma nova estrutura partidária. A transição negociada traduziu-se na forma como foi convocada a Constituinte, vinculada às instituições do regime anterior e adequada à vontade do governo Sarney.

Na ANC a composição majoritariamente conservadora demonstrou o alto grau de continuidade dos grupos no poder. Entretanto, isto não significou uma vitória esmagadora das forças conservadoras, pois muitas propostas progressistas foram contempladas na Constituição de 1988. A explicação para este resultado encontra-se no processo decisório e nas relações deste com o contexto sociopolítico. Na análise do processo constituinte merecem destaque: a dupla lógica de descentralização e centralização dos trabalhos; organização dos

²⁹⁶ COELHO, Gilberto Lucas. Op cit. p. 52.

grupos de esquerda e das forças progressistas especialmente no início; formação de frentes suprapartidárias; maior equilíbrio entre as forças políticas na fase da Sistematização e no Primeiro Turno, decorrente da atuação estratégica de Mario Covas, que era o principal articulador de um grupo liberal-progressista; formação do Centrão; papel fundamental das lideranças formais e informais nas negociações e construções de consensos; influência do controle exercido pelo presidente da Assembleia, especialmente do primeiro turno até o final dos trabalhos.

Embora o congresso constituinte tenha sido composto por maioria conservadora, em grande parte das matérias constitucionais houve um alto grau de heterogeneidade nas posições. Os grupos que construíram maiorias a favor ou contra alguma proposta variaram significativamente de acordo com o tema e conteúdo em votação. Cada uma destas votações mobilizou diferentes ideias, interesses, convicções e pressões. Mesmo o Centrão, que possuía um núcleo notavelmente conservador, reuniu constituintes com as mais diversas preferências e motivações. Em determinadas matérias constitucionais o posicionamento contrário implicava custos políticos indesejáveis, como foi o caso dos direitos sociais, e influenciava na construção de posições majoritárias.

A diversidade de ideias, interesses e preferências e as formas de organização das forças políticas se refletiram na escolha das regras de funcionamento da ANC, assim como foram condicionadas por estas. A descentralização promovida por este arranjo no início do processo favoreceu a inclusão de diversos temas na agenda decisória e a ampla participação dos Constituintes e da sociedade civil, que conformaram a base do Projeto de Constituição. Além disso, o uso estratégico das regras regimentais por Mario Covas, que assegurou grande parte das relatorias para a ala progressista, permitiu que o bloco reunisse um amplo poder de agenda e pudesse aumentar sua participação na Comissão de Sistematização, ampliando sua margem de influência no processo constituinte. As primeiras fases da Constituinte resultaram em um projeto de constituição que desagradou as forças conservadoras e o governo. Esta insatisfação, aliada às dificuldades de modificação deste projeto em plenário, reuniu uma ampla maioria para alterar o regimento, formada por constituintes excluídos da CS, grupos conservadores e governistas que desejavam aprovar o presidencialismo e o mandato de 5 anos para Sarney, entre outras proposições.

Mesmo com as investidas e com as vitórias do Centrão, a influência das fases iniciais e da estratégia progressista não pode ser totalmente anulada. De fato, nenhuma das forças políticas presentes na Constituinte conseguiu impor seu Projeto de Constituição

unilateralmente. A Constituição de 1988 foi fruto do pacto político possível dentro das circunstâncias daquele momento histórico, com todas as suas contradições sociais e políticas, pressões, preferências, interesses e regras.

CAPÍTULO 3: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CAPÍTULO DO MEIO AMBIENTE NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

O regimento interno aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte definiu o procedimento de elaboração e funcionamento do processo decisório, estabelecendo o conjunto de regras e etapas segundo as quais seriam discutidas e votadas as matérias constitucionais. A elaboração da Constituição teria início sem um anteprojeto prévio, a partir de uma fase descentralizada nas Comissões e Subcomissões, passaria por um processo de organização, agrupamento e votação das matérias através da Comissão de Sistematização, em seguida o Projeto de Constituição resultante seria debatido e votado em Plenário em 2 turnos, seguindo para a fase dos ajustes de redação feitos por uma Comissão especial.

O processo de elaboração regimental definiu também os temas gerais que comporiam a agenda das Comissões e Subcomissões, envolvendo um amplo debate sobre quais questões seriam incluídas e discutidas em conjunto. A inclusão do tema do meio ambiente neste arranjo foi reivindicada por membros de diversos partidos como PMDB, PDT, PFL, PDS e PL, em diferentes emendas ao projeto do regimento, que propuseram colocar o tema ambiental ao lado de outras questões como cultura, ciência e tecnologia, política fundiária, populações indígenas, saúde, idosos e deficientes físicos, habitação, defesa da vida e esporte. Ao final das negociações o tema foi incluído na mesma Subcomissão da Saúde e Seguridade, componente da Comissão da Ordem Social. Embora a questão ambiental seja transversal, relacionando-se a outros temas das outras Subcomissões, este trabalho dedicou-se à investigação do debate sobre as questões que foram direcionadas à arena destinada regimentalmente às discussões ambientais e sua tramitação ao longo da Constituinte. Deste modo, a análise do processo decisório sobre a elaboração das normas ambientais inicia-se nos debates da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e perpassa as fases da Comissão da Ordem Social, da Sistematização, do Plenário e da Comissão de Redação até a promulgação.

Nas seções que se seguem, apresentamos o desenrolar dos debates travados em cada uma destas etapas, seguido de um comentário sobre a síntese de seus resultados.

3.1. A Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

A Subcomissão da Saúde, Seguridade e de Meio ambiente foi a principal responsável por discutir e elaborar propostas sobre o meio ambiente na Assembleia Nacional

Constituinte²⁹⁷. Foram realizadas 24 reuniões entre 7 de abril de 1987 e 25 de maio de 1987. A comissão foi formada por 23 membros titulares e 21 suplentes²⁹⁸ e teve José Elias Murad (PTB-MG) como presidente, Fabio Feldmann (PMDB-SP) como 1º vice-presidente, Maria de Lourdes Abadia (PFL- DF), como 2º vice-presidente e Carlos Mosconi (PMDB-MG) como relator.²⁹⁹

Nas cinco primeiras reuniões foram decididas questões relativas ao funcionamento da subcomissão, o cronograma de atividades, a organização dos debates, as visitas a regiões pertinentes à temática especialmente do meio ambiente e da saúde, seleção das entidades a serem chamadas nas 8 audiências públicas previstas regimentalmente. O debate sobre a matéria constitucional se iniciou a partir da 6ª reunião, com uma sequência de 11 sessões (8 oficiais e 3 extras) destinadas aos debates com as entidades que se dispuseram a participar e que foram sugeridas pelos constituintes³⁰⁰. Destas 11 reuniões, 2 foram exclusivamente para a seguridade, 4 exclusivamente para a saúde e 5 foram mistas, incluindo-se aí as 2 que abordaram o tema do meio ambiente junto com o da saúde. A saúde foi prioridade, sendo abordada em 9 das 11 sessões³⁰¹.

Na primeira audiência pública destinada ao debate sobre a questão ambiental, compareceram representantes de entidades governamentais e da sociedade civil: Roberto Messias Franco, Secretário da Secretaria do Meio Ambiente (Sema); Carlos Alberto Ribeiro Xavier e Fernanda Colagrossi, representantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Ângelo Barbosa Machado, representante da SBPC e Fernando Salino Côrtes, representante do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas e da Apande³⁰².

²⁹⁷ Outras Subcomissões abordaram indiretamente questões ambientais como as Subcomissões da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias; da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; da Questão Urbana e Transporte; da União, Distrito Federal e Territórios; dos Direitos e Garantias Individuais, entre outras. A análise destes fóruns não foi realizada neste trabalho em decorrência dos limites da pesquisa.

²⁹⁸ **Titulares:** PMDB: Paulo Macarini, Ronaldo Aragão, Alarico Abib, Borges da Silveira, Eduardo Moreira, Carlos Mosconi, Fábio Feldmann, Geraldo Alckmin, Joaquim Sucena, Jorge Uequed, Raimundo Rezende, Hélio Costa. PFL: Francisco Coelho, Gandi Jamil, Júlio Campos, Maria de Lourdes Abadia, Orlando Bezerra. PDS: Adylson Motta, Cunha Bueno. PDT: Floriceno Paixão. PTB: José Elias Murad. PT: Eduardo Jorge. PL: Oswaldo Almeida. **Suplentes:** PMDB: Mattos Leão, Abigail Feitosa, Albérico Filho, Luiz Soyer, Milton Lima, Francisco Rollemberg, Carlos Sant'Ana, Fernando Cunha, Hilário Braun, Raimundo Bezerra, Roberto Vital. PFL: Jofran Frejat, Lúcio Alcântara, Pedro Canedo, Raquel Cândido, Mendes Thame. PDS: Davi Alves Silva e Lavoisier Maria. PDT: Nelson Seixas. PTB: Francisco Rossi. PT: Vitor Buaiz. PL: vago.

²⁹⁹ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 1ª reunião da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.** 7 de abril de 1987.p.1.

³⁰⁰ Id.. **Ata da 6ª reunião da Subcomissão da Saúde, Seguridade Meio Ambiente.** 21 de abril de 1987. p.24-5.

³⁰¹ BRASIL. **Mapa nº5 - Audiências Públicas.** p. 175-183.

³⁰² O Dr. Eloir Ascânio Hoffig Castilho, representante da União dos Defensores da Terra – OIKOS foi convidado, mas não compareceu.

O secretário da SEMA, Roberto Messias Franco, ressaltou que a Constituição deveria trazer uma nova perspectiva de desenvolvimento nacional que incorporasse profundamente a dimensão ecológica, fundamentada em 4 pontos principais: o uso dos recursos naturais para a satisfação das necessidades das populações locais; a participação da população nos processos decisórios sobre as atividades que tivessem repercussões socioambientais; a valorização de ecotécnicas que respeitem as formas seculares de aproveitamento de recursos desenvolvidas pelas populações locais; e por fim, o preceito da solidariedade intergeracional, valorizando a necessidade deixar um meio ambiente saudável como legado para as futuras gerações³⁰³.

Roberto elencou ainda alguns problemas ambientais urgentes que necessitariam de atenção dos constituintes: os impactos da grande expansão urbana, como os problemas sanitários, a poluição dos rios, a poluição industrial e a poluição criada pela abertura especulativa de grandes áreas e pelos transportes urbanos; a situação precária das áreas de preservação e conservação brasileiras, em que 60% delas ainda necessitavam de regulamentação e poucas tem aproveitamento científico; e por fim, o uso indevido dos solos, o uso abusivo dos agrotóxicos, e a contaminação dos rios nas áreas rurais³⁰⁴.

O secretário da Sema esclareceu que apesar da estrutura institucional existente para a área ambiental representar um conceito avançado de política ambiental - com a existência do Conselho Nacional de Meio Ambiente, abarcando diversos segmentos da sociedade e do Estado -, a ausência de recursos dificultava a operacionalização das políticas ambientais. Salientou que diversos estados tinham menos de 10 pessoas trabalhando na área e não contavam ainda com um órgão de controle ambiental. Com isso, propôs que a Constituição reforçasse a importância do poder público na proteção ambiental³⁰⁵.

Os representantes da Câmara Técnica de Acompanhamento da Constituinte³⁰⁶ do CONAMA entregaram um documento elaborado a partir das propostas das entidades não governamentais, de instituições e das pessoas contendo os princípios norteadores para a questão ambiental na constituição e sugestões para outros dispositivos referentes aos capítulos dos direitos e garantias, das competências da União, Estados e Municípios e do Distrito

³⁰³ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 14ª reunião da Subcomissão da Saúde, Seguridade Meio Ambiente**. Op.cit.. p. 172.

³⁰⁴ Id. Ibid. p. 173.

³⁰⁵ Id. Ibid. p. 174.

³⁰⁶ Tinha a participação de representantes do governo federal, do Ministério da Cultura, da Associação de Defesa e Educação Ambiental do Estado do Paraná (Adea), da Associação dos Amigos de Petrópolis, Patrimônio, Proteção aos Animais e Defesa da Ecologia (Appande), da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), do Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Federal, dos bens do Estado, do Poder Judiciário, da ordem econômica, das comunidades indígenas, da educação e cultura, ciência e tecnologia, etc³⁰⁷.

Carlos Alberto Xavier, um destes representantes, ressaltou em sua apresentação a importância da compreensão da natureza como patrimônio cultural do Brasil. Afirmou a importância de transformar a perspectiva de desenvolvimento que considera a natureza como um bem inesgotável, ou como mera fonte de matéria-prima, defendendo a revisão urgente das normas para o uso dos recursos e o estabelecimento de critérios para defender o patrimônio natural contra os interesses e práticas predatórios, que cada vez mais empobreciam o patrimônio genético indispensável para o desenvolvimento da humanidade. Segundo ele, o Estado deveria atuar não somente na conservação dos espaços naturais, mas também dos processos culturais significativos associados à conservação do patrimônio natural e promover a educação voltada ao respeito e compreensão da natureza, fundamentando-se em uma concepção que compreende a inter-relação entre a dimensão cultural e natural do meio ambiente³⁰⁸. Nas palavras de Carlos Alberto Xavier:

A importância da proteção ao patrimônio natural não está apenas na consideração material, ou na valorização econômica dos recursos naturais, mas na relevância cultural dos processos adaptativos de grupos sociais ao seu meio ambiente, práticas não predatórias, mais do que técnicas conservacionistas se constituem no conhecimento ecológico, patrimônio da comunidade, e devem ser mantidas, protegidas, incentivadas, não só como estratégia para assegurar a transmissão a gerações futuras do legado cultural recebido, mas também para evitar problemas advindos do êxodo para as grandes cidades.³⁰⁹

Fernanda Calagrossi, também representante do CONAMA, enfatizou em sua apresentação a questão do bem-estar dos animais usados pelos seres humanos, reivindicando que a Constituição regulamentasse o uso dos animais, a fim de coibir práticas cruéis. Calagrossi citou exemplos como a morte sofrida dos bois e cavalos nos abatedouros, o uso de cachorros de rua como cobaias, sem a aplicação de anestésico, e o tratamento violento dos bois na farra do boi, em Santa Catarina³¹⁰.

O representante da SBPC, Ângelo Barbosa Machado abordou os problemas ambientais como uma questão global que ocupava a agenda da ONU, fazendo referência ao relatório

³⁰⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 14^o Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Op.cit. p 189.

³⁰⁸ Id. Ibid. p.175.

³⁰⁹ Id. Ibid. p. 175.

³¹⁰ Id. Ibid. p.175-6.

Brundtland, lançado naquele ano. Defendeu a necessidade de constitucionalização da questão ambiental devido à relevância do tema e porque a ampla legislação ambiental brasileira não estava amparada por conceitos constitucionais. Nesse sentido, sugeriu que o tema do meio ambiente deveria ter um capítulo específico, sem prejuízo de que itens da matéria pudessem estar dispersos em outras sessões. A proposta para o capítulo do meio ambiente apresentada pelo porta-voz da SBPC foi sintetizada em 4 artigos: o primeiro tem como preceito o direito de todos ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado e adequado para o desenvolvimento da vida; o segundo versava sobre as atribuições e ações do poder público para garantir o direito ao meio ambiente saudável, através de organismos próprios, e com a colaboração da comunidade; o terceiro previa a defesa do cidadão e das associações quando lesados nos seus direitos a um ambiente ecologicamente sadio, garantindo a indenização e a reposição; e finalmente, o 4º definia atos danosos ao meio ambiente como crimes e não contravenção, como previa a legislação vigente. Quanto ao 2º artigo, foram destacadas a responsabilidade do poder público em proteger a biodiversidade, a fim de preservar o patrimônio genético do Brasil; ordenar o espaço territorial para construir paisagens equilibradas; assegurar e promover, com base em princípios ecológicos, um aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos, garantindo-se sua preservação para as futuras gerações; a elaboração de estudos de impacto ambiental, levando-se em conta a definição de prioridades e alternativas; e promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino. Por fim, ele enfatizou o ineditismo do tema na futura constituição e a consequente importância da subcomissão responsável³¹¹.

Fernando Salino Cortes, representante da Apande, apresentou uma proposta contendo os seguintes princípios: exigência da realização de estudos de impacto ambiental, elaborados obrigatoriamente por firma especializada em estudos ambientais, contratada diretamente pelo órgão ambiental competente; reintegração do espaço físico afetado no caso de atividade de mineração e extrativas; o estudo de impacto nos assentamentos de reforma agrária; estabelecimento pelos poderes públicos de planos zonais de energia a fim de promover a descentralização das soluções energéticas; incentivos à agricultura orgânica, pesquisa e manejo de pragas e projeto de utilização de energia renovável; definição dos danos ao meio ambiente como crime e não contravenção; prerrogativa dos Estados e Municípios legislarem supletivamente sobre a matéria; destinação das receitas oriundas de sanções penais relativas a danos ao meio ambiente a um fundo de investimento em pesquisa, programas e

³¹¹ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 14ª Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Op.cit.p..178-179.

projetos ambientalistas; criação de um Tribunal de Justiça Ambiental; manutenção do mesmo índice legal de áreas a serem protegidas em propriedades privadas, mesmo em caso de desmembramento da área original; proibição de atividades de pesquisa sobre método de agressão ao ambiente ou à saúde humana, com fins militares; destinação de recursos financeiros de saúde pública especificamente para o saneamento ambiental e para a medicina sanitária; obrigatoriedade da União e do Governo Federal de interferir em tratados ou convenções internacionais que possam causar prejuízos ambientais ao Brasil; e finalmente, obrigação da empresas de capital estrangeiro, causadoras de poluição relevante, de reter a remessa de lucro no país, por período estabelecido em lei³¹².

No debate que se seguiu nesta primeira reunião com as entidades relativas à área ambiental, o constituinte Fábio Feldmann destacou a importância da oportunidade única de incluir um capítulo sobre meio ambiente na Constituição brasileira, enquanto outros países abordavam o tema de maneira superficial³¹³. Chamou a atenção para a interface existente entre a questão indígena e ambiental, destacando a necessidade de resgatar a dívida histórica com as populações indígenas abordando o tema e defendendo em plenário os direitos destes povos³¹⁴. Feldmann falou da necessidade de reprimir os abusos no tratamento dos animais em pesquisas científicas e em outros usos pelos humanos, através de um dispositivo constitucional que reprima a crueldade com os animais³¹⁵.

A constituinte Sandra Cavalcanti ressaltou a existência de dispositivos relativos especificamente ao meio ambiente na Constituição do estado do Rio de Janeiro, procedendo à leitura dos princípios que, segundo ela, deveriam ser incorporados também na Constituição Federal, tais como: conciliação entre desenvolvimento e preservação ambiental; atuação do poder público na proteção ambiental, através de medidas visando a utilização racional da natureza, a redução da poluição, o incentivo aos municípios para o planejamento e controle ambiental, a proteção das florestas, o incentivo fiscal em benefício dos proprietários de áreas cobertas por matas nativas, a promoção da assistência científica, tecnológica e creditícia às indústrias.³¹⁶

Raimundo Rezende fez o uso da palavra para ressaltar a importância do tema, tendo em vista a grave situação ambiental do país, defender as propostas de proteção aos animais e

³¹² Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 14º Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Op.cit.p.181-182.

³¹³ Id. Ibid. p. 183-4.

³¹⁴ Id. Ibid.p.178-179.p.187. A União das Nações Indígenas solicitou um espaço para uma audiência pública na subcomissão, porém não houve tempo suficiente para atender.

³¹⁵ Id. Ibid. p. 187-8.

³¹⁶ Id. Ibid.p.184.

lembrar que a Constituição não pode ser nem muito extensa, nem excessivamente sintética a ponto de não criar um arranjo institucional apropriado para lidar com a questão ambiental³¹⁷. O constituinte Raimundo Bezerra chamou a atenção para a gravidade do problema da falta de pessoal nos órgãos de controle ambiental especialmente na região amazônica, que passava por problemas da contaminação de mercúrio e a penetração da esquistossomose.

O relator Carlos Mosconi abordou em seu comentário as impressões resultantes da visita dos constituintes à região de Cubatão, classificando a degradação e poluição do lugar como crime contra o país. Para ele, a região de Cubatão é representativa do crime, da impunidade e da permissividade do Estado nos casos de degradação ambiental. Neste sentido, ressaltou a importância de colocar a comunidade para defender seu patrimônio. O relator lembrou ainda a gravidade da situação ambiental na mineração, ressaltando que o Estado é permissivo em relação às áreas que são criminosamente devastadas em favor de interesses econômicos de pequenos grupos³¹⁸.

O constituinte Eduardo Moreira abordou a resistência da população em mudar práticas destrutivas e defendeu a inclusão obrigatória da educação ambiental no currículo escolar. O representante da SBPC para a área de saúde, José da Rocha Cavalheiro, comentou a questão do tratamento dos animais, chamando a atenção que os constituintes criassem dispositivos constitucionais que pudessem proteger os animais sem criar obstáculos para a investigação científica em laboratórios de pesquisa sérios. Fernanda Calagrossi respondeu a este comentário salientando que não era contra o uso de animais em pesquisas científicas, mas sim a favor da criação de estruturas adequadas para reduzir o máximo possível o sofrimento dos animais, amparadas em dispositivo constitucional a ser criado, que vedaria a crueldade com os animais³¹⁹. A constituinte Maria de Lourdes Abadia fez referência à importância da inclusão da educação ambiental nos currículos, à necessidade de criminalização dos danos ao meio ambiente e de incentivo àqueles que ajudam a conservar e recuperar a natureza.

No final da reunião, o presidente da Subcomissão José Elias Murad observou que quase não houve perguntas aos expositores, o que para ele demonstrava a unanimidade de pensamento em relação ao tema do meio ambiente³²⁰.

³¹⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 14º Reunião da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Op.cit.p p. 185.

³¹⁸ Id. Ibid.p.186.

³¹⁹ Id. Ibid. p.188.

³²⁰ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 17º Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. 13 de maio de 1987. p. 220.

Na 17ª reunião, o engenheiro Carlos Alberto de Oliveira Roxo, representante do Instituto Brasileiro de Siderurgia, ressaltou as mudanças qualitativas e quantitativas na política ambiental após 1973, ano de criação da SEMA, que resultaram numa boa legislação ambiental consolidada com a Lei nº 6.938, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente. Entretanto, para ele embora a esta legislação tivesse instrumentos necessários a uma política ambiental adequada, deveria melhorar em alguns aspectos. Primeiro, o processo de elaboração da legislação deveria ser menos concentrado no poder executivo, possibilitar maior participação da sociedade civil e do Congresso e criar mecanismos formais de consulta. Ressaltou que a representação da indústria no Conama não estava de acordo com a relevância que setor industrial tinha na solução dos problemas ambientais, pois entre os 71 membros do Conselho I representava a indústria. Um segundo aspecto enfatizado foram os problemas de planejamento ambiental com a ausência de ações coordenadas e definição de prioridades, embora tenha elogiado os instrumentos que a legislação previa como licenciamento, estudos de impacto ambiental e o zoneamento industrial. Por último citou a questão da falta de incentivos financeiros ao controle de poluição, pois ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos, no Brasil quando a legislação ambiental ficou mais restritiva e a situação econômica piorou, na década de 1980, faltaram crédito e incentivos para a indústria³²¹.

Sobre a proteção ambiental na siderurgia, Carlos Alberto de Oliveira Roxo ressaltou que o setor acompanhou o avanço concomitante da legislação ambiental e da tecnologia, substituindo ou desativando gradualmente as unidades poluidoras mais antigas. Segundo ele, os novos processos tecnológicos de controle de poluição instalados na siderurgia brasileira já se adequavam as novas regulamentações enquanto que os processos antigos e as unidades que os usavam ainda não³²². Sendo assim, o problema ambiental do setor seria mais relacionado às unidades antigas e ao porte da indústria, que de maneira global, emite uma grande quantidade de poluentes, consome muita água e energia e produz grande quantidade de resíduos. A solução total para o problema exigiria grande quantidade de recursos e planejamento.

O constituinte Fábio Feldmann fez uso da palavra para questionar algumas colocações do expositor. Primeiro, destacou que embora a legislação tivesse muitos dispositivos, a situação ambiental caótica do Brasil atestava a ineficiência de sua aplicação. As dificuldades na aplicação das leis seriam decorrentes da presença e do lobby dos grandes grupos

³²¹ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 17ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. p. 223.

³²² Id. Ibid. p.223.

industriais, nas agências governamentais de controle e no Congresso. Sendo assim, questionou a afirmação de que a indústria participava pouco da formulação da política ambiental, destacando que o setor tem participado ativamente neste campo, inclusive, inibindo a aplicação dos dispositivos³²³. Feldmann também afirmou que a indústria siderúrgica frequentemente descumpria a legislação, como atestava o caso da poluição desenfreada em Cubatão, e que existiam incentivos fiscais para indústria na legislação³²⁴. O constituinte chamou a atenção também para a ausência do crime ambiental no código penal e as frequentes absolvições decorrentes disso nos julgamentos de processos sobre danos ambientais³²⁵.

Em sua resposta aos questionamentos de Feldman, o representante da Siderurgia Brasileira reforçou que elogiou a legislação e não sua aplicação, e reivindicou maior participação da indústria devido à importância do setor na discussão técnica da legislação. Por fim, enfatizou que a criminalização da poluição deveria ser vista com cautela, pois muitas vezes a lei estabelecia metas e padrões impossíveis para as empresas cumprirem na prática³²⁶.

Além das audiências públicas, os trabalhos da Subcomissão foram subsidiados pelas informações, sugestões e depoimentos recolhidos por alguns constituintes que visitaram regiões conhecidas por seus problemas ambientais. Os constituintes Fábio Feldmann, Geraldo Alckmin, Carlos Mosconi, Eduardo Jorge e Cunha Bueno realizaram uma visita a cidade de Cubatão no dia 24 de Abril, onde foram reforçadas as informações sobre os problemas socioambientais da região e realizada uma inédita audiência pública, na qual foram recebidas diversas sugestões da população e das entidades para a Constituição, tais como: criminalização dos danos socioambientais, definição do genocídio ambiental, exigência de realização de um plebiscito para decidir sobre a construção de usinas nucleares, respeito aos animais, etc. Fábio Feldman já era profundo conhecedor desta realidade como presidente das entidades ambientalistas OIKOS e SOS Mata Atlântica, atuantes na defesa ambiental na região³²⁷.

Após a visita a Cubatão, os constituintes Geraldo Alckmin, Orlando Bezerra, Cunha Bueno, Eduardo Jorge e Carlos Mosconi, foram para o litoral sul de São Paulo, na região de Iguapé-Cananéia, onde localizavam os 4% restantes da cobertura florestal atlântica do estado.

³²³ Feldmann citou como exemplo o caso de elaboração da lei 6.831, em que foi retirado um dispositivo criminalizava o poluidor, por influência da Confederação das Indústrias do Brasil no então partido governista. P. 224.

³²⁴ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 17ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente**. Op. cit. p.224.

³²⁵ Id. Ibid. p.224.

³²⁶ Id. Ibid. 224.

³²⁷ **Cubatão: a visita dos constituintes**. Jornal da tarde, São Paulo, nº 6567, p. 11, 25/04/1987

Tomaram conhecimento da ocupação irracional e irregular do solo, a expulsão da população caiçara pela grilagem de terras para exploração de madeira, e os conflitos de terra na região³²⁸.

No dia 26 de Abril de 1987, um ano após o acidente de Chernobyl, os constituintes visitaram as instalações das usinas nucleares Angra I, II e III, e reforçaram a ideia de que a Constituição deveria criar medidas para transformar o tratamento da situação nuclear no Brasil, em que era comum o ocultamento de informações sobre custos, riscos, acidentes e as reais condições de funcionamento, a ausência de consulta à população para a instalação das usinas e a restrição ao acesso às mesmas. Os Constituintes visitaram ainda o litoral norte de São Paulo e, na fase da Comissão da Ordem Social, foram ao Pantanal³²⁹.

Fábio Feldmann esteve presente em todas as viagens realizadas e foi o principal responsável pela organização das visitas. Estas ações faziam parte de sua estratégia, como único representante do movimento ecológico, de sensibilizar os constituintes para as questões ambientais e engrossar as fileiras da defesa das propostas ecologistas na Constituinte, reforçando as bases para a formação de uma “Frente Verde”, suprapartidária, idealizada desde o início do processo constituinte³³⁰.

Grande parte das reivindicações apresentadas nos debates, nas audiências públicas, nas viagens e nas sugestões enviadas à subcomissão foram contempladas na parte que concerne ao meio ambiente do primeiro anteprojeto da Subcomissão, entregue na 16ª Reunião, realizada no dia 11 de maio de 1987. Na justificativa da parte ambiental do anteprojeto, o relator Carlos Mosconi escreveu:

A introdução da temática ambiental na Constituição Brasileira é um marco histórico e talvez seja um dos fatos mais significativos nos trabalhos desta Constituinte. (...)

O patrimônio de recursos naturais brasileiro – invejável no conjunto das nações – sempre foi considerado, aberrantemente, uma vasta propriedade particular das elites: seja para seu usufruto social, seja para a consecução de seus projetos econômicos próprios.

O Estado, por sua vez, foi um assistente omissor, complacente ou aliado na espoliação dos bens renováveis e não-renováveis, na degradação de ecossistemas vitais para o equilíbrio ecológico, na acirrada predação de paisagens que, em cadeia, causaram problemas insolúveis até hoje. (...)

³²⁸ STALLBAUM, Imara. **Eles prometem** : é preciso fazer alguma coisa; eles se assustaram com Cubatão e com as agressões ao complexo de Iguapé Cananéia Paranaguá. *Jornal da tarde*, São Paulo, nº 6568, p. 32, 27/04/1987.

³²⁹ SIQUEIRA, Priscila. **Constituintes em Angra discutindo as usinas atômicas**. *Jornal da Tarde*, São Paulo, nº 6568, p. 9, 27/04/1987. **Constituintes vêm a destruição do Pantanal**. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 2, 23/06/1987.

³³⁰ **Verdes na Constituinte**. *Jornal de Brasília*, Brasília, nº 4345, p. 10, 22/02/1987. **Feldman já articula Frente dos Ecológicos**. *Jornal de Brasília*, Brasília, nº 4351, p. 4, 01/03/ de 1987.

Diríamos, mesmo, que a modernização da sociedade brasileira passa por um esforço nacional de defesa de nosso patrimônio natural, cultural, histórico e étnico.

A nova constituição é o momento preciso para estabelecermos critérios para o desenvolvimento, para darmos prioridade à qualidade de vida de nossa população, para criarmos normas que balizem, limitem e responsabilizem a atividade produtiva, dando-lhe um substrato social³³¹.

Para atender a essa necessidade de estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento, o relator apresentou um conjunto de 8 artigos:

Art.1 - Todos têm direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção é dever do poder público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações.

Parágrafo único – Qualquer do povo, o Ministério Público e as pessoas jurídicas, na forma da lei são partes legítimas para requererem a tutela jurisdicional necessária a tornar efetivo o cumprimento do direito referido no “caput” do presente artigo, isentando-se os autores, em tais processos, das respectivas custas judiciais e do ônus da sucumbência, exceção feita a litigância de má fé.

Art. 2 As praticas e condutas deletérias ao meio ambiente e à saúde pública, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime, na forma da lei.

- 1º - Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento de pena.

- 2º- O poluidor é obrigado, independente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, pela sua ação ou omissão.

Art. 3º - Compete ao Poder Público:

I-Manutenção dos processos ecológicos e dos sistemas vitais essenciais, a preservação da diversidade genética e o aproveitamento perene das espécies e ecossistemas;

II - estabelecer o monitoramento da qualidade ambiental e saúde pública, mediante rede de vigilância epidemiológica e ecotoxicológica;

III - o combate efetivo de todas as modalidades de degradação ambiental, especialmente nas áreas críticas de poluição, ficando proibido o exercício de atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;

IV - adequar a utilização do espaço urbano e rural a padrões de qualidade ambiental e ao bem estar social;

V- garantir a sociedade civil o acesso pleno e gratuito as informações relativas à qualidade do meio ambiente, condições de saúde do trabalhador e à proteção do consumidor;

³³¹ Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 192. P. 10-11.

VI - promover a educação ambiental objetivando capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais;

VII - definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos em razão de sua função ambiental, social, paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção;

VIII - exigir a realização de estudos multidisciplinares de impacto previamente à instalação de planos, projetos e atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, assegurando-se ampla divulgação de seu conteúdo, que em audiências públicas obrigatórias, com a participação de entidades da sociedade civil, poderá ser contraditado;

IX- instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental e a atuação de entidades civis não governamentais sem fins lucrativos;

X - a recuperação de áreas degradadas;

XI- promover o desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

XII - tutelar os animais existentes no Território Nacional, vedando-se, na forma da lei, as práticas que o submetam a crueldade e condições inaceitáveis de existência;

XIII - controle da comercialização, do emprego de técnicas e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente;

XIV- instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes de forma a assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais

XV- a fiscalização das instituições públicas e privadas relacionadas a pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar sua indesejável alteração;

Art. 4º - A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegure a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos a aprovação do Congresso Nacional.

Art. 5º - A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitações e restrições legais e administrativas relacionadas a proteção ambiental e a defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas lacunas ou deficiências ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.

Art. 6º - Em caso de manifesta necessidade, as forças armadas poderão ser autorizadas pelo Congresso Nacional a atuar na defesa dos recursos naturais ameaçados por práticas ilícitas de exploração.

Art. 7º - Proíbe-se no Território Nacional a instalação e funcionamento de reatores nucleares, exceto para finalidades Científicas.

- 1º - As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.

- 2º - A responsabilidade por danos decorrentes de atividade nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.

Art. 8º - Proíbe-se a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade³³².

Das 329 emendas apresentadas ao anteprojeto da Subcomissão, 141 se destinaram a parte da Saúde, 105 ao Meio Ambiente, 78 para a Seguridade e 5 não tiveram uma classificação específica³³³. O quadro abaixo aborda a distribuição das 105 emendas apresentadas ao anteprojeto do meio ambiente, por partido e parlamentar:

Quadro 3: Distribuição das 105 emendas apresentadas ao texto do meio ambiente

Partido	Nº de emendas por Constituinte	Nº de emendas por partido
PFL	Jofran Frejat(1), Victor Fontana(1), Ronaro Corrêa(1), Costa Ferreira(1), Leur Lomanto(1); Valmir Campelo(2) e Maria de Lourdes Abadia (2); Orlando Pacheco(3); Antônio Carlos Mendes Thame(14) e Inocêncio Oliveira (14).	40
PMDB	Leopoldo Peres(1), Eliel Rodrigues(1), Pompeu de Souza (1), Paulo Macarini (1), Sérgio Spada(1), José Richa(1), Raimundo Bezerra (1) e Teotônio Vilela Filho (1); Nelson Gibson(2), Borges da Silveira (2), Nyder Barbosa(2), Antero de Barros(2), Prisco Viana(2), Ziza Valadares(2), Jutahy Magalhães(2); Fábio Feldmann(3) e Joaquim Sucena(3); Rose de Freitas(4) e Célio de Castro(4).	36
PDS	Cunha Bueno(1), Francisco Diógenes(1), Antônio Salim Curiati(1), Adylson Motta (1); Ubiratan Spinelli(2) e Jorge Arbage (4.)	10
PTB	Gastone Righi(2), Mendes Botelho (2) e Ottomar de Souza Pinto (2).	6
PL	Oswaldo Almeida (5)	5
PT	Eduardo Jorge(1), José Genoíno (1) e João Paulo Pires (1)	3
PCB	Augusto Carvalho(3)	3
PDT	Cezar Maia(1) e Mauro Maia (1)	2
TOTAL		105

Quadro elaborado pela autora a partir de: Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas ao anteprojeto do relator da Subcomissão**. Vol. 193. 1987.

³³² Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Anteprojeto. Op. cit. P. 5-8.

³³³ Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas ao anteprojeto do relator da Subcomissão**. Vol. 193.

Dentre as 40 emendas apresentadas pelo PFL, 17 visavam suprimir ou alterar os artigos 7º e 8º sobre a questão nuclear. Destas 17, 12 foram de autoria de Inocêncio Oliveira³³⁴. No conjunto das 105 emendas, a questão nuclear foi o maior alvo de emendas, recebendo 31 no total.

Após análise das 329 emendas apresentadas, o relator optou pela elaboração de um substitutivo, que introduziu algumas mudanças no primeiro anteprojeto. Acolhendo as emendas de Fabio Feldmann, foi acrescentado um dispositivo que subordinava o direito de propriedade ao bem estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção ao meio ambiente e outro que condicionou a exploração mineral à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado. Acatando parte da emenda de Eduardo Jorge, no artigo 4º foi incluído parágrafo único definindo a criação de reservas extrativistas como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas a preservação do meio ambiente³³⁵. Diante das 31 emendas visando alterar ou suprimir os artigos 7º e 8º, foi definido, ainda, que a instalação e funcionamento dos reatores nucleares estariam condicionados à prévia autorização do Congresso Nacional, e não mais proibidas como previa o artigo 7º do primeiro anteprojeto. Sobre a questão dos danos a fauna, no substitutivo foi criado um dispositivo específico para a fauna silvestre, prevendo a proteção contra a extinção, crueldade, captura e comércio e outro para a proteção dos animais domésticos e de uso econômico contra os maus tratos³³⁶.

Na 23ª reunião da Subcomissão realizada em 23 de maio de 1987, iniciou-se que o processo de votação da parte ambiental do substitutivo do relator, ressalvados os destaques feitos em relação aos dispositivos selecionados e às emendas apresentadas ao primeiro anteprojeto³³⁷. O primeiro destaque votado sobre o texto do meio ambiente foi aprovado por 12 votos a 3, e acrescentava ao texto a proposta de plantio de cem árvores por habitantes a cada quatro anos. Fabio Feldman apresentou posicionamento contrário pois considerou a medida muito específica para uma Constituição, que já incluía dispositivos que

³³⁴ O deputado apresentou propostas visando suprimir os artigos e outras mais conciliatórias propondo o controle do poder público sobre as atividades nucleares e destinando a definição das questões regulatórias para a legislação ordinária, como a responsabilização pelos danos e definição dos órgãos de controle. Sem colocar em questão a proteção ambiental, a justificativa afirmava a importância da tecnologia nuclear para o futuro do país e alegava que as usinas nucleares causavam menos impacto ambiental do que outras formas já implantadas no Brasil.

³³⁵ Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 194. P.14-19.

³³⁶ Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 192. P. 10-11.

³³⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. p. 312.

abarcariam esta questão. O segundo pedido de destaque foi reprovado por falta de quórum, entretanto o relator entendendo que se tratava de uma simples mudança de redação de usufruto pra uso, acatou a sugestão. Em seguida, foi votado e rejeitado o destaque de Antônio Carlos Mendes Thame, que propunha uma alteração na redação do artigo 30, acrescentando a palavra “predador” ao texto. Fabio Feldman contraditou a proposta afirmando que a palavra “poluidor” era mais abrangente em termos legais, tornando desnecessária a modificação.

Foi rejeitada por 8 votos a 9, a proposta do constituinte Antônio Carlos Mendes Thame que visava dar a seguinte redação ao inciso 1º do artigo: "Quando afetarem agrupamentos humanos, tais práticas e condutas serão passíveis de agravamento de pena". Propunha a retirada da expressão genocídio, por implicar em desvio conceitual, e a supressão da palavra “expressivos” para qualificar os agrupamentos humanos atingidos. Em discussão um pouco mais acirrada sobre o tema deste destaque, Gastone Righi se pronunciou em questão de ordem, sugerindo ao relator que suprimisse a palavra genocídio, porque esta se referia a “destruição metódica de um grupo étnico ou de uma raça pelo extermínio de seus indivíduos” e não se enquadrava na situação descrita no dispositivo. Fábio Feldman se posicionou a favor da manutenção da redação, pois considerava a palavra genocídio apropriada para caracterizar alguns casos de danos socioambientais gravíssimos e defendeu o papel inovador da Constituinte na esfera jurídica. O relator afirmou que não retiraria o termo, pois ele se enquadrava perfeitamente nas situações de danos ambientais graves que afetavam milhares de pessoas³³⁸.

Para o inciso 2 do mesmo artigo, Gastone Righi apresentou destaque que visava suprimir a expressão "independentemente da existência de culpa", pois acarretaria injustiças para os envolvidos nas causas dos danos ambientais, mas que não seriam os responsáveis. Fabio Feldman contraditou esta proposição afirmando que a legislação ordinária já previa este dispositivo, que foi uma grande conquista do Movimento Ecológico e da Comunidade Ambientalista. Afirmou ainda que o dispositivo se ampara nas legislações modernas em meio ambiente, mais precisamente no princípio da responsabilidade objetiva, que obriga o autor do dano a ressarcir os prejuízos pela sua ação ou omissão. Feldman reforçou que a falta de um dispositivo como este dificultava a responsabilização dos autores pelos danos causados ao meio ambiente, pois a imperícia, imprudência e negligência deveriam ser provadas. Para ele, retirar esta formulação seria um retrocesso na legislação ambiental brasileira. A proposta não

³³⁸ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente**. p.315.

foi à votação, pois o constituinte Gastone Righi afirmou ter sido convencido por Fabio Feldman e retirou o destaque³³⁹.

Oswaldo Almeida apresentou proposta para que se enxugasse mais alguns dispositivos no artigo 32, pois a constituição deveria ser sintética e a subcomissão deveria garantir um texto competente. Porém retirou após o posicionamento contrário de Fábio Feldmann, que afirmou a importância do tema do meio ambiente na Constituição, e de Gastone Righi, que evocou o papel da subcomissão em esgotar a matéria e conseqüentemente ser analítica³⁴⁰.

Foi votado e aprovado o destaque do constituinte Fábio Feldman para que se incluísse "visando garantir o respeito aos valores éticos e a integridade do patrimônio genético da Nação" no inciso XIII do artigo 32, a fim de contemplar as questões éticas referentes à manipulação e à alteração do patrimônio genético³⁴¹.

Oswaldo Almeida apresentou proposta para que se incluísse como patrimônio nacional todo o território nacional e não somente algumas áreas. Retirou seu pedido de destaque após a fala do relator – defendendo a manutenção do texto, alegando as possibilidades ainda existentes de preservação das áreas e sua importância fundamental – e após Fábio Feldman afirmar que estas áreas, citadas na redação original, merecem destaque pela sua riqueza ecológica e por serem alvo constante de agressões³⁴².

O constituinte Antônio Carlos Mendes Thame apresentou um destaque para supressão do artigo que versava sobre a participação das forças armadas na proteção ao meio ambiente, em casos de manifesta necessidade. Entretanto, a emenda aditiva de Gastone Righi sobre o mesmo artigo tinha preferência de votação e visava alterar a redação do artigo para: “Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão, convocadas pelos Poderes constituídos, atuar na defesa dos recursos naturais, do meio ambiente e da ecologia”. O tema dividiu opiniões entre os constituintes: Fábio Feldmann, Gastoni Righi e o relator se posicionaram favoravelmente a atuação das Forças Armadas, desde que autorizada pelos poderes constituídos, em situações em que outras instituições não tivessem possibilidade de trabalhar; já Antônio Carlos Mendes Thame, Abigail Feitosa e Maria de Lourdes Abadia foram contra, argumentando que a participação das forças armadas deveria estar limitada à

³³⁹ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. p. 316.

³⁴⁰ Id. Ibid. p.316.

³⁴¹ Id. Ibid. p. 317.

³⁴² Id. Ibid. p..315.

defesa externa do país, para que não ocorresse abusos no uso deste poder. A proposta do constituinte Gastone Righi foi aprovada por 12 votos a 5³⁴³.

Em seguida, foram votadas as propostas do Constituinte Antônio Carlos Mendes Thame e outra do Deputado Fábio Feldmann para o artigo 37. O primeiro propôs a alteração do artigo a fim de subordinar o licenciamento ou autorização de construção e operação de instalações nucleares ao referendo popular e atribuir ao congresso e à sociedade civil o controle sobre as atividades nucleares. O destaque de Feldman teve preferência de votação e visava manter a redação original do primeiro anteprojeto, na qual se proibia os reatores nucleares para produção de energia elétrica no País, com a justificativa de que ainda era uma fonte de energia com muitos riscos e impactos ambientais. Feldman defendeu com veemência sua proposta, alegando estar representando a posição dos movimentos ecologistas, que inclusive iriam apresentar proposta de emenda popular sobre a questão nuclear para fazer frente ao Lobby pela opção nuclear que, segundo ele, estava sendo praticado pela Nuclebrás na subcomissão³⁴⁴. Raymundo Bezerra questionou a colocação de Feldman, afirmando que não tinha ligação com nenhum lobby e defendia o uso de tecnologia nuclear, desde que autorizada pelo congresso, pois o desenvolvimento brasileiro não poderia deixar de explorar esse tipo de tecnologia, tanto como fonte de energia como para outros fins médicos e científicos. O relator havia se posicionado pela proibição no primeiro anteprojeto por causa dos riscos do uso da energia nuclear, dos altos custos e falta de necessidade de utilização desta fonte no Brasil, entretanto, após o recebimento de muitas emendas sobre o tema, reconsiderou no substitutivo, permitindo a instalação e funcionamento de reatores nucleares, desde que o Congresso autorizasse.³⁴⁵ A proposta de Feldman teve declaração de voto favorável dos constituintes Adylson Motta e Cunha Bueno, mas não atingiu maioria absoluta (9 votos a 7, e 1 abstenção). A proposta do constituinte Antônio Carlos Mendes Thame teve posicionamento do relator pela manutenção do texto do substitutivo e também não atingiu maioria (10 votos a 6, e 1 abstenção)³⁴⁶.

Foram discutidos o destaque o constituinte Oswaldo Almeida, que visava a supressão do artigo que proibia a fabricação, transporte e armazenamento de armas nucleares, com a justificativa de que a subcomissão de ciência e tecnologia havia rejeitado a proibição e o país teria deficiências no seu desenvolvimento técnico-científico e na defesa. O constituinte Cunha

³⁴³ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. p. 318-19.

³⁴⁴ Id. Ibid. p.120.

³⁴⁵ Id. Ibid. p.321.

³⁴⁶ Id. Ibid. p. 322.

Bueno apresentou pedido de destaque para que a decisão sobre armamentos nucleares ficasse submetida a aprovação do Congresso Nacional, e esta foi acatada pelo relator; Fabio Feldman retirou seu pedido de destaque para o mesmo artigo; Oswaldo Almeida incorporou sua proposta à de Cunha Bueno; e por fim, Eduardo Jorge defendeu a redação original do artigo no primeiro anteprojeto, afirmando que Brasil deveria assumir um protagonismo na desnuclearização da América Latina, pois as possíveis ameaças dos vizinhos apenas serviam de pretexto para aumentar os gastos militares, em uma corrida armamentista que não levaria a lugar nenhum. Fábio Feldmann reforçou a posição de Eduardo Jorge sobre a liderança do Brasil na desnuclearização da região, afirmando que o Brasil deveria ratificar os tratados de não proliferação nuclear dos quais era signatário. A proposta de Cunha Bueno foi votada e rejeitada por 11 votos a 6, não atingindo maioria, mantendo-se a redação original³⁴⁷.

Joaquim Sucena apresentou uma proposta definindo que a União, os Estados e os Municípios alocariam recursos em seus orçamentos anuais não inferiores a 1% da receita, compondo o orçamento do Fundo de Conservação e Reposição do Meio Ambiente. A proposição foi aprovada por 16 votos a 0³⁴⁸.

Em seguida foi votada a proposta do constituinte Cunha Bueno, visando incluir um dispositivo que permitisse a isenção de tributos sobre as propriedades florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas e artísticas, reconhecidas como de interesse municipal, estadual ou internacional, a fim de que houvesse também maiores incentivos à preservação e não somente medidas coercitivas. O relator se posicionou contra a proposta por considerar muito amplo o conjunto de propriedades que estariam isentas e Fabio Feldman, apesar de considerar a proposta desnecessária, ressaltou o problema do INCRA em classificar propriedades florestadas como improdutivas. A proposta de Cunha Bueno foi aprovada por 13 votos a 1³⁴⁹.

Foi votada e rejeitada a proposta de Cunha Bueno que objetivava diminuir o poder dos burocratas das prefeituras, dos Estados e da União de ampliar as restrições a determinadas áreas de interesse ambiental. O último destaque votado foi de autoria de Carlos Antônio Mendes Thame referente ao artigo 39 e definia que os órgãos e direção das instituições públicas ambientais fossem constituídos na forma de colegiado, onde estariam representadas

³⁴⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente**. Op. cit. p. 323.

³⁴⁸ Id. Ibid. p. 324.

³⁴⁹ Id. Ibid. p. 324.

as associações ambientais de âmbito nacional, com pelo menos 1 /3 de votos. A proposta foi aprovada por 14 votos³⁵⁰.

Desse modo, o Anteprojeto final da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente acolheu praticamente todos os dispositivos elaborados no primeiro anteprojeto, com a inclusão e alteração de alguns poucos dispositivos no substitutivo, que sofreu as últimas modificações no processo de votação, no qual foram incluídos os seguintes dispositivos: que criava o tributo de conservação e reposição do meio ambiente e a obrigação dos entes federados alocarem ao menos 1% de suas receitas na preservação ambiental; que estabelecia que os órgãos de direção das instituições públicas ambientais seriam constituídos na forma de colegiado, com as entidades civis ambientais contando com um terço dos votos; que previa a isenção fiscal das propriedades florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas, reconhecidas como de interesse municipal, estadual e/ou internacional; e que definia a criação de projetos conjuntos da União, estados e municípios, para o plantio de cem árvores por habitante, a cada 4 anos; e por fim, que subordinava a atuação das forças armadas na defesa do meio ambiente à convocação dos poderes constituídos, ao invés do congresso nacional, como era no primeiro anteprojeto³⁵¹.

Devido à responsabilidade de criar o texto base sobre a matéria constitucional do meio ambiente e a possibilidade de discutir os temas de forma mais específica, a fase das Subcomissões significou a etapa mais densa em termos do debate sobre o conteúdo das propostas, especialmente a partir da abertura de canais de participação da sociedade, com as audiências públicas. Neste debate os representantes do setor governamental e das entidades ecologistas e científicas que se apresentaram nestas audiências demonstraram um alto grau de concordância quanto as propostas a serem incluídas na Constituição, dentre as quais destacaram-se: a inclusão de um capítulo específico sobre o meio ambiente, a garantia do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a conciliação entre desenvolvimento e preservação ambiental, a criminalização das agressões ao meio ambiente, a defesa do patrimônio genético, a exigência de estudos de impacto ambiental, a educação ambiental, entre outros. O CONAMA, como órgão colegiado de deliberação sobre a política ambiental, aglutinou diversos atores na elaboração de uma proposta conjunta. Os discursos demonstraram sintonia com o debate ambiental internacional, colocando questões modernas,

³⁵⁰ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 23ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Op. cit. p. 325.

³⁵¹ Id. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 195. 1987.

na época, como a preservação do patrimônio genético e citando o relatório Brundtland. O alto grau de consenso do debate foi ressaltado pelo presidente José Elias Murad.

O representante da siderurgia destoou dos outros participantes e apresentou um discurso defensivo. Sem negar a importância da proteção ambiental, enfatizou os esforços da indústria, em condições de restrição econômica, para controlar os efeitos sobre o meio ambiente, atribuindo o problema dos impactos ambientais da siderurgia especialmente à ausência de participação industrial na política ambiental, de planejamento e de incentivos financeiros.

É possível afirmar que, na fase da subcomissão, as teses ecologistas defendidas pelo setor governamental, pelas entidades ecológicas e pela SBPC foram vitoriosas. Isto se deve, por um lado, a ocupação dos canais de participação por estes setores ligados ao meio ambiente e ao seu grau considerável de compartilhamento de percepções sobre a questão ambiental. É possível dizer que estes setores iniciaram o processo de construção de um monopólio sobre a *policy image* do meio ambiente, explorando a legitimidade que detinham como porta-vozes da questão ambiental naquele contexto. Fábio Feldmann se apropriou do posto de único parlamentar representante do movimento ecológico, atuando como principal interlocutor nos debates ambientais, organizando as viagens, buscando apoio de outros parlamentares, reforçando os discursos apresentados durante as audiências públicas e contribuindo fortemente para a construção da *policy image* ambiental. Estes atores utilizaram dados empíricos que buscavam produzir um apelo lógico e emocional para reforçar a necessidade da proteção ambiental. Esta *policy image* demonstrou sua força quando se vinculou fortemente à postura progressista do relator Carlos Mosconi, que acolheu grande parte das propostas apresentadas pelos setores ecologistas, como demonstra seu primeiro anteprojeto. Ao longo do processo, na elaboração do substitutivo, acolheu as emendas progressistas de Feldmann sobre a função social da propriedade e de Eduardo Jorge sobre as reservas extrativistas, e apenas na questão polêmica do uso da tecnologia nuclear cedeu às pressões, especialmente por parte dos conservadores.

O poder de agenda do relator foi fundamental para agrupar e selecionar as preferências dos atores e conformar um texto adequado ao posicionamento comum na Subcomissão, marcado pelo consenso sobre a proteção ambiental, ao menos no plano do discurso. Este dado ficou evidente no processo de votação, pois dos 20 pedidos de destaque ao capítulo ambiental, 9 foram retirados, 5 foram rejeitados e 6 foram aprovados sem grandes dificuldades. Ao longo das votações as questões mais polêmicas foram a participação das Forças Armadas na defesa

ambiental, a questão da proibição da energia nuclear e a discussão sobre a classificação de genocídio ambiental. Exceto para o caso do genocídio ambiental em que o relator se posicionou a favor da proposta ecologista, na questão nuclear a solução mediada do relator no substitutivo prevaleceu durante as votações e a questão das forças armadas foi resolvida em emenda aprovada no Plenário da Subcomissão.

O Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente foi enviado para a fase seguinte dos trabalhos constitucionais – a Comissão da Ordem Social – em 25 de maio de 1987.

3.2. A Comissão da Ordem Social

A Comissão da Ordem Social foi formada por 65 membros titulares³⁵² e iniciou seus trabalhos em 1º de Abril de 1987, elegendo Edme Tavares(PFL-PB) como presidente, Hélio Costa (PMDB-MG) como 1º vice-presidente, Adylson Motta (PDS-RS) como 2º vice-presidente. O presidente designou Almir Gabriel (PMDB- PA) para a relatoria. Os trabalhos da Comissão da Ordem Social começaram efetivamente após o recebimento dos anteprojeto das subcomissões, em 25 de maio, e duraram até 12 de junho de 1987, quando finalizou a votação do Anteprojeto a ser enviado para Comissão de Sistematização³⁵³.

Na segunda reunião da comissão da Ordem Social, realizada em 25 de maio de 1987, foram entregues os anteprojeto das subcomissões integrantes da mesma, e apresentados

³⁵² **Titulares - PMDB** :Almir Gabriel; Alarico Abib; Borges da Silveira; Bosco França; Carlos Cotta; Carlos Mosconi; Célio de Castro; Domingos Leoneli; Doreto Campanari; Ruy Nedel; Eduardo Moreira; Fábio Feldmann; Francisco Kuster; Paulo Macarini; Geraldo Alckmin; Geraldo Campos; Hélio Costa; Ivo Lech; João Cunha; Joaquim Sucena; Jorge Ueque; José Carlos Sabóia; Julio Costamilan; Mansueto de Lavor; Mário Lima; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Max Rosenmann; Raimundo Rezende; Renan Calheiros; Ronaldo Aragão; Ronan Tito; Teotônio Vilela Filho; Vasco Alves. **PFL**: Alcení Gerra; Dionísio Dal-Prá; Edme Tavares; Gandi Jamil; Francisco Coelho; Jacy Scanagatta; João da Matta; Júlio Campos; Levy Dias; Lourival Batista; Maria de Lourdes Abadia; Orlando Bezerra; Osmar Leitão; Salatiel Carvalho; Stélio Dias. **PDS**: Adylson Motta; Cunha Bueno; Osvaldo Bender; Wilma Maia. **PDT**: Floriceno Paixão; Juarez Antunes; Nelson Seixas. **PTB**: José Elias Murad; Mendes Botelho. **PT**: Benedita da Silva; Eduardo Jorge; Paulo Paim. **PL**: Oswaldo Almeida. **PDC**: Roberto Ballestra. **PC do B**: Edmilson Valentim. **PCB**: Augusto Carvalho. **Suplentes - PMDB**: Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Albérico Filho; Amílcar Moreira; Anna Maria Rattes; Bezerra de Melo; Carlos Sant'Anna; Cássio Cunha Lima; Cid Sabóia de Carvalho; Fernando Cunha; França Teixeira; Francisco Amaral; Francisco Carneiro; Heráclito Fontes; Hilário Braun; Ivan Saraiva; Mattos Leão; Koyu Iha; Luiz Soyer; Maurílio Ferreira Lima; Milton Lima; Nelson Aguiar; Osmir Lima; Francisco Rollemberg; Plínio Martins; Raimundo Bezerra; Raquel Capiberibe; Renato Vianna; Roberto Vital; Ronaldo Carvalho; Severo Gomes; Wilson Martins; Francisco Pinto; Lúcia Vânia. **PFL**: Annibal Barcelos; Chagas Duarte; Jalles Fontoura; Jofran Frejat; Lúcia Braga; Lucio Alcântara; Marcondes Gadelha; Odacir Soares; Pedro Canedo; Raquel Cândido; Sarney Filho; Saulo Queiroz; Valmir Campelo; Francisco Dornelles; Mendes Thame. **PDS**: Aduino Pereira; Antonio Salim Curiati; Davi Alves Silva; Lavoisier Maia. **PDT**: Edesio Frias; Nelson Seixas; Floriceno Paixão. **PTB**: Roberto Augusto Lopes; Francisco Rossi. **PT**: Luis Gushiken; Luis Inácio Lula da Silva; Vitor Buaiz. **PL**: José Luiz de Sá. **PDC**: Siqueira Campos. **PC do B**: Vago. **PCB**: Roberto Freire.

³⁵³ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 1º reunião da Comissão da Ordem Social**. p.1.

discursos dos representantes de cada tema pertinente à comissão. Na apresentação do anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Segurança e do Meio Ambiente, Carlos Mosconi ressaltou a oportunidade histórica de criar os parâmetros para a construção de uma nova ordem social e como o inédito capítulo do meio ambiente, elaborado na fase anterior, contribuía para isso, criando dispositivos para romper com a lógica secular de destruição dos recursos físicos e humanos do Brasil³⁵⁴.

Paulo Nogueira Neto³⁵⁵, convidado para falar sobre a temática ambiental nesta reunião, enfatizou que as preocupações ambientais no país e no mundo eram muito recentes e se aprofundaram especialmente após a Conferência de Estocolmo de 1972 e após o agravamento dos problemas ambientais, com a ocorrência de desastres pelo mundo³⁵⁶. Ressaltou a grave situação ambiental brasileira com exemplos como a poluição em Cubatão, a contaminação por mercúrio na Bahia de Todos os Santos, a poluição causada pelas usinas de álcool e a destruição acelerada da floresta Amazônica em função do avanço da agropecuária. Chamou a atenção para a dimensão planetária dos problemas ambientais, como nos casos do agravamento do efeito estufa, da destruição da camada de ozônio, das mudanças climáticas e da drástica redução da biodiversidade que compromete as possibilidades humanas de desenvolvimento de remédios e outros bens úteis. Paulo Nogueira afirmou que o relatório sobre meio ambiente representava um grande avanço em termos de proteção ambiental, elogiando o trabalho da subcomissão responsável, especialmente do presidente, do relator e do constituinte Fábio Feldmann, que atuou como articulador das propostas do movimento ecológico na Constituinte³⁵⁷.

A comissão discutiu cada anteprojeto em uma reunião específica. As propostas do Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente foram discutidas na 7ª reunião, realizada em 28 de maio de 1987. Adylson Motta declarou que o relatório era inovador na parte ambiental, já que nas Constituições passadas nada existia sobre este tema, e afirmou que era um dos aspectos mais significativos do texto. Na construção do trabalho, destacou a importância da atuação de Fábio Feldmann, das visitas às áreas com graves problemas ambientais e da participação das associações e entidades ligadas à ecologia. Entretanto, destacou que havia algumas discordâncias em relação ao texto e que lutaria pra

³⁵⁴ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 2º reunião da Comissão da Ordem Social**. P. 9 e 10.

³⁵⁵ Paulo Nogueira Neto foi secretário da SEMA entre 1974 e 1986, um dos principais responsáveis pela Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, fundador e conselheiro da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), vice-presidente da SOS Mata Atlântica e da WWF do Brasil e também da Associação de Defesa do Meio Ambiente. Fonte: Ministério do Meio Ambiente. www.mma.gov.br.

³⁵⁶ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 2º reunião da Comissão da Ordem Social**. Op. cit. p.13

³⁵⁷ Id. Ibid. p.14.

incluir seus pontos de vista³⁵⁸. Eduardo Jorge também teceu elogios à parte ambiental do relatório, ressaltando que os dispositivos institucionais previstos serviriam pra disciplinar o controle ambiental, inibir a práticas predatórias e criar medidas positivas de preservação do patrimônio ambiental da humanidade, através de normas precisas e, muitas vezes, autoaplicáveis³⁵⁹. O constituinte Osvaldo Bender, não integrante da Subcomissão, também elogiou o texto sobre meio ambiente, enfatizando as medidas que concediam prerrogativas aos municípios no controle ambiental e previam incentivos aos que faziam reflorestamento por conta própria ou promoviam ações de preservação do meio ambiente em suas propriedades³⁶⁰. José Carlos Sabóia afirmou que a Constituinte daria uma grande contribuição à modernização da sociedade, se conseguisse incluir o texto referente ao meio ambiente na nova Constituição.

Após debater todos os anteprojeto, o relator elaborou um substitutivo que foi submetido a uma rodada de emendas, dando origem a um segundo substitutivo, que foi apresentado na 9ª e última reunião, destinada à votação.

O segundo substitutivo, submetido à votação do plenário da Comissão, apresentou alterações significativas em relação ao capítulo ambiental do Anteprojeto da Subcomissão da Saúde Seguridade e Meio Ambiente. Foi suprimida a classificação de genocídio para os danos ambientais graves que afetassem agrupamentos humanos expressivos e incluída a equiparação destes atos ao homicídio doloso. O artigo referente à subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de condições como a proteção ao meio ambiente foi retirado do capítulo e incluído no 1º artigo, inciso VIII, do título da Ordem Social³⁶¹.

Nos substitutivos I e II desapareceram a definição da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal, da Zona costeira e das bacias hidrográficas como patrimônio nacional, e o dispositivo que proibia a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares. Foi definido que as atividades nucleares seriam permitidas apenas para fins pacíficos, o Congresso foi incumbido de convocar as forças armadas para proteção do meio ambiente e de autorizar a instalação e funcionamento de usinas nucleares. Foram suprimidos os seguintes dispositivos: que previa a alocação de 1% das receitas dos entes federados para a proteção ambiental; que estabelecia a isenção fiscal para propriedades florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas, reconhecidas como de interesse municipal e/ou internacionais; que atribuía ao poder público a promoção do

³⁵⁸ Id. **Ata da 7ª reunião da Comissão da Ordem Social**. 28 de maio de 1987. p.63

³⁵⁹ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 7ª reunião da Comissão da Ordem Social**. p.64

³⁶⁰ Id. *Ibid.* p.69

³⁶¹ Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Social. **Substitutivo II**. Vol. 185. Junho de 1987. p.12-13.

desenvolvimento científico e tecnológico, visando o uso adequado da natureza; que previa a instituição de regimes tributários especiais que estimulassem a preservação ambiental; e por fim, que definia a criação de projetos conjuntos da União, estados e municípios, para o plantio de cem árvores por habitante, a cada 4 anos. Foi incluída apenas no segundo substitutivo, a atribuição do poder público de instituir o Sistema Nacional de gerenciamento de recursos hídricos³⁶².

Durante os trabalhos da Comissão da Ordem Social, a Secretária Especial de Meio Ambiente, com a coordenação de Fábio Feldman, promoveu um encontro no Congresso Nacional, reunindo 50 lideranças ambientalistas e de entidades científicas para definir uma estratégia conjunta para aprovar propostas ambientais que promovessem uma alternativa de desenvolvimento que conservasse a natureza e a qualidade de vida. Foi acordado criar a Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte, com o objetivo de congregar as associações independentes, universidades e entidades interessadas na mobilização para pressionar os constituintes. Fabio Feldmann ressaltou que o movimento era transpartidário, não ideológico e aberto a participação de quem se interessasse. A reunião foi marcada por um clima de entusiasmo e otimismo, incentivados pelos discursos dos líderes ambientalistas, como Paulo Nogueira Neto, e pelas declarações de apoio do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, do líder do PMDB, Mário Covas, e do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral. Este último garantiu que acolheria em seu relatório todo o texto sobre meio ambiente aprovado na Ordem Social.³⁶³ Para Feldmann, este encontro marcou o início das mobilizações dos ecologistas em defesa do meio ambiente e contra a influência dos lobbies que observavam atuando na Constituinte, como das mineradoras, da indústria química através da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim) e da Indústria Nuclear através da Nuclebrás³⁶⁴.

Na 9ª e última reunião da Comissão da Ordem Social, que durou do dia 12 a 15 de junho de 1987, foram votados o 2º substitutivo e os destaques³⁶⁵. Apresentado o II substitutivo do relator Almir Gabriel, os constituintes que usaram da palavra se posicionaram a favor do relatório, porém teceram críticas. Eduardo Jorge ressaltou que a parte ambiental do

³⁶² Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Social. **Substitutivo II**. Op. cit. p. 12-13. ; Id. **Substitutivo**. Vol.183. Junho de 1987. p. 10-11.

³⁶³ MARQUES, Randau. **A união pela ecologia: Líderes ambientalistas de todo o país criam a Frente de Ação Ecológica na Constituinte**. Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6604, p. 21, 09/06/1987; **Ulysses e Covas assumem a causa da natureza**. Correio Braziliense, Brasília, nº 8821, p. 12, 06/06/1987

³⁶⁴ **Vencem os ambientalistas: o programa nuclear está condenado**. Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6610, p. 9, 16/06/1987.

³⁶⁵ Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 9ª reunião da Comissão da Ordem Social. Junho de 1987. p. 83.

II substitutivo, com exceção da questão nuclear, incorporou praticamente toda a produção das subcomissões. Colocado em votação, ressalvados todos os destaques, o relatório foi aprovado por 61 votos.

Seguiu-se então a votação dos destaques às emendas e artigos do substitutivo, a partir do primeiro artigo. No entanto, quando faltavam três horas para a meia-noite do dia 14, prazo regimental para o encerramento dos trabalhos da Comissão, haviam sido votados apenas os destaques para o 1º e 2º artigos, 241 destaques haviam sido retirados e faltavam ainda 269 a serem votados³⁶⁶. Segundo o regimento, para que o relatório da comissão tivesse legitimidade todos os destaques deveriam ser votados, portanto, iniciada a votação a reunião deveria continuar até finalizá-la. Depois de muita discussão, para agilizar os trabalhos foi acordado votar os destaques subscritos por 4 constituintes e retirar os que não tinham as 4 assinaturas, e aprovado um requerimento para votar as matérias sem discussões prévias³⁶⁷.

No que diz respeito ao capítulo ambiental do relatório foram votados apenas algumas emendas. O constituinte Cunha Bueno apresentou novamente sua emenda sobre a concessão de benefícios fiscais para os proprietários que preservavam as áreas de interesses florestais, científicos, naturais, arqueológicos, histórico e artístico reconhecidos pelo Poder Público municipal, estadual ou internacional. O relator alegou que rejeitou esta proposta no relatório porque a carga tributária do país estava diminuindo, as renúncias fiscais ocorriam mais em benefício da área econômica e a preservação do bem é uma obrigação do proprietário. A proposta foi rejeitada por 23 votos a 21³⁶⁸.

Cunha Bueno apresentou emenda, representando o Constituinte Paulo Macarini, para recuperar a proposta de plantação de 100 árvores por habitante a cada 4 anos, através de um projeto conjugado entre a União, Estados e Municípios. O relator alegou que era uma proposta muito específica para o âmbito de uma Constituição. A emenda foi rejeitada, pois não atingiu maioria absoluta³⁶⁹.

³⁶⁶ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 9ª reunião da Comissão da Ordem Social**. Op.cit. p.160 e 163.

³⁶⁷ Id. Ibid. p. 164.

³⁶⁸ **Votaram sim: Titulares** Adilson Motta, Cunha Bueno, Edme Tavares, Eduardo Jorge, Eduardo Moreira, Fábio Feldman, Floriceno Paixão, Geraldo Alckmin, Hélio Costa, Joaquim Sucena, José Elias Murad, Maria De Lourdes Abadia, Mário Lima, Mattos Leão, Mendes Botelho, Osvaldo Bender, Paulo Paim, Ronan Tito, Ruy Nedel, Stélio Dias. **Suplentes** Carlos Sant'Anna, Mendes Thame, Raimundo Bezerra. **Votaram não: Titulares** Almir Gabriel, Augusto Carvalho, Bosco França, Carlos Cotta, Carlos Mosconi, Célio de Castro, Domingos Leonelli, Edmilson Valentim, Francisco Kuster, Ivo Lech, José Carlos Sabóia, Juarez Antunes, Júlio Costamilan, Mansueto de Lavor, Nelson Seixas, Renan Calheiros, Ronaldo Aragão, Wilma Maia. **Suplentes:** Ademir Andrade, Anna Maria Rattes, Francisco Carneiro. Id. Ibid. p. 183.

³⁶⁹ **Votaram a favor: Titulares:** Adilson Motta, Carlos Mosconi, Cunha Bueno, Doreto Campanari, Edme Tavares, Edmilson Valentim, Eduardo Moreira, Floriceno Paixão, Francisco Küster, Geraldo Campos, Hélio Costa, Joaquim Sucena, Juarez Antunes, Mattos Leão, Osvaldo Bender, Paulo Paim, Renan Calheiros, Ronan Tito, Stélio Dias. **Suplentes:** Francisco Carneiro, Mendes Thame, Raimundo Bezerra. **Votaram contra:**

O constituinte Fabio Feldmann voltou a apresentar proposta sobre a proibição das usinas nucleares e dos artefatos bélicos no território brasileiro, afirmando estar lutando por uma reivindicação dos movimentos ecológicos e pacifistas do mundo inteiro. Ressaltou que não havia usinas nucleares isentas de risco e que o programa nuclear brasileiro tinha finalidades bélicas. O relator elogiou o empenho e insistência de Fabio Feldman em suas convicções, mas se posicionou contra a proposta, pois no seu entendimento a questão nuclear já estava devidamente contemplada no artigo que permitia programas nucleares apenas para fins pacíficos e sob vigilância do congresso e de comissões técnicas de verificação. A proposta foi aprovada por 38 votos a 5³⁷⁰.

Foram votadas e aprovadas em bloco com outras 9 emendas, a proposta do Constituinte Cunha Bueno e de Antônio Carlos Mendes Thame. A primeira incluía a consulta ao poder legislativo como condição para as ações da União, dos Estados e dos Municípios nas restrições legais e administrativas, visando a proteção ambiental e a defesa dos recursos naturais. A segunda subordinava à consulta plebiscitária da comunidade local, a instalação e a ampliação de usinas nucleares, de usinas hidrelétricas de grande porte, de indústrias de alto potencial poluidor e de depósitos de rejeito³⁷¹.

As propostas aprovadas foram incorporadas ao texto do substitutivo e deram origem ao capítulo do meio ambiente do Anteprojeto da Comissão da Ordem Social enviado a próxima fase do processo constituinte. Feldmann considerou uma vitória para os ecologistas, pois o relator Almir Gabriel acatou praticamente todas as propostas oriundas da Subcomissão e foi aprovada a emenda proibindo as usinas e armas nucleares, mesmo com oposição de alguns constituintes identificados aos lobbies dos militares e das indústrias, como Stélio Dias (PFL-ES), Oswaldo de Almeida (PL-RS), Ubiratan Spinelli (PDS-MT), Inocêncio Oliveira (PFL-PE) e Mussa Demes (PFL-PI), com ligações com o Conselho de Segurança Nacional. Feldmann apontou como fatores influentes nesta vitória a sensibilização global das pessoas

Titulares: Almir Gabriel, Augusto Carvalho, Benedita da Silva, Carlos Cotta, Célio de Castro, Fábio Feldmann, Geraldo Alckmin, Ivo Lech, José Carlos Sabóia, José Elias Murad, Júlio Costamilan, Mansueto de Lavor, Maria de Lourdes Abadia, Mendes Botelho, Nelson Seixas, Ronaldo Aragão, Ruy Nedel. **Suplente:** Abigail Feitosa. Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 9ª reunião da Comissão da Ordem Social.** Op.cit. p. 183.

³⁷⁰ Votaram sim: **Titulares:** Adilson Motta, Augusto Carvalho, Benedita da Silva, Bosco França, Carlos Cotta, Carlos Mosconi, Célio de Castro, Cunha Bueno, Domingos Leonelli, Doreto Campanari, Edme Tavares, Eduardo Jorge, Fábio Feldmann, Floriceno Paixão, Francisco Coelho, Gandi Jamil, Geraldo Campos, Hélio Costa, Ivo Lech, Jacy Scanagatta, Joaquim Sucena, José Carlos Sabóia, Juarez Antunes, Júlio Costamilan, Mansueto de Lavor, Mário Lima, Mendes Botelho, Nelson Seixas, Oswaldo Bender, Paulo Paim, Renan Calheiros, Ronan Tito, Ruy Nedel, Stélio Dias, Vasco Alves. **Suplentes:** Ademir Andrade, Anna Maria Rattes, Mendes Thame, Raquel Cândido. **Votaram não: Titulares:** Almir Gabriel, Edmilson Valentim, José Elias Murad; Maria de Lourdes Abadia.

Suplente: Raimundo Bezerra. Id. Ibid. p. 188.

³⁷¹ Id. Ibid. p.189.

sobre a questão ambiental independentemente de partidos e ideologia, e ao medo da tecnologia nuclear³⁷².

A fase da Comissão da Ordem Social foi uma arena decisória mais competitiva e complexa do que as Subcomissões, significando um acirramento dos debates. Embora nos processos descrito nas atas os conflitos sejam pouco evidentes, através dos jornais foi possível identificar a formação de uma Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte com o objetivo de reforçar a defesa das propostas ambientais frente às ameaças representadas pelos lobbies, frequentemente citados, dos militares e das indústrias. Esta Frente pode ser entendida como o núcleo embrionário de uma Coalizão de defesa nos termos de Sabatier e Jenkins, pois, embora não tenha surgido nas condições descritas pelos autores em seu modelo, aglutinou atores diversos (governo, entidades e lideranças ambientalistas, constituintes, associações científicas e jornalistas) a partir do compartilhamento de um núcleo de crenças, que abarcavam a percepção sobre a importância do problema ambiental e suas causas e as estratégias para se concretizar os objetivos prioritários. A Frente contou com o apoio das lideranças na constituinte como Ulysses Guimarães, Mário Covas e o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, o que trazia indícios de um cenário favorável para as propostas ambientais.

Novamente o papel do relator progressista Almir Gabriel foi preponderante na manutenção de grande parte dos dispositivos, uma vez que em seus substitutivos as maiores alterações foram na questão nuclear. Além disso, o atraso dos trabalhos permitiu que apenas 5 emendas ao texto do meio ambiente fossem votadas, dentre estas, a emenda de Fabio Feldmann que foi aprovada, possibilitando a inclusão da proposta de proibição das usinas nucleares e dos artefatos bélicos no território brasileiro. Essa vitória de Feldmann demonstrou que as posições sobre a polêmica questão nuclear não estavam determinadas, pois a proibição das usinas nucleares não passou no texto da Subcomissão, apenas a proibição de armas atômicas. Sendo assim a questão nuclear incluída no Anteprojeto final da Comissão da Ordem Social significou uma grande vitória das propostas ecologistas.

3.3. A Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização (CS) foi formada por 93 membros³⁷³ e realizou seus trabalhos entre 9 de abril de 1987 e 24 de novembro de 1987. Teve Afonso Arinos (PFL-RJ),

³⁷² **Vencem os ambientalistas: o programa nuclear está condenado.** Jornal da Tarde. Op. cit. p. 9.

como presidente, Aluízio Campos (PMDB-PB) como 1º vice-presidente, Brandão Monteiro (PDT-RJ) como 2º vice-presidente e Bernardo Cabral (PMDB-AM) como relator³⁷⁴.

Os anteprojeto das Comissões temáticas foram encaminhados à CS em no dia 15 de junho e depois de organizados sem alteração das matérias, conformaram o primeiro Anteprojeto de Constituição. Este primeiro texto passou por uma rodada de emendas, levando a formação do Primeiro Projeto de Constituição que, depois de mais duas rodadas de emendas, ocasionaram a elaboração de dois substitutivos. Os títulos dos primeiro Projeto e dos dois Substitutivos foram colocados em votação, com preferência para o segundo substitutivo e deram origem ao Projeto de Constituição A, encaminhado a Fase do primeiro turno em Plenário.

Durante as discussões do Projeto de Constituição, o constituinte Antônio Carlos Mendes Thame indagou ao relator sobre o artigo que concedia prerrogativa ao Ministério Público e a qualquer cidadão propor ação popular contra agressores do meio ambiente.³⁷⁵ O relator informou que esta proposta estava contemplada no artigo 37 do Projeto de Constituição, Capítulo das Disposições gerais. A proteção ambiental foi citada ainda em

³⁷³ **Titulares:** PMDB: Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Almir Gabriel; Alfredo Campos; Aluízio Campos; Artur da Távola; Bernardo Cabral; Carlos Mosconi; Carlos Sant'Anna; Celso Dourado; Cid Carvalho; Cristina Tavares; Egídio Ferreira Lima; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Gasparian; Fernando Henrique Cardoso; Fernando Lyra; Francisco Pinto; Haroldo Sabóia; Ibsen Pinheiro; João Calmon; João Herrmann Neto; José Fogaça; José Freire; José Geraldo; José Ignácio Ferreira; José Paulo Bisol; José Richa; José Serra; José Ulisses de Oliveira; Manoel Moreira; Mário Lima; Milton Reis; Nelson Carneiro; Nelson Jobim; Nelton Friedrich; Nilson Gibson; Osvaldo Lima Filho; Paulo Ramos; Pimenta da Veiga; Prisco Viana; Raimundo Bezerra; Renato Vianna; Rodrigues Palma; Severo Gomes; Sigmaringa Seixas; Theodoro Mendes; Virgildásio de Senna; Wilson Martins. **PFL:** Afonso Arinos; Alcení Guerra; Aloysio Chaves; Antonio Carlos Mendes Thame; Arnaldo Prieto; Carlos Chiarelli; Christóvam Chiaradia; Edme Tavares; Eraldo Tinoco; Francisco Dornelles; Francisco Benjamin; Inocêncio Oliveira; José Jorge; José Lins; José Santana; José Thomaz Nonô; Luís Eduardo; Marcondes Gadelha; Mário Assad; Oscar Corrêa; Osvaldo Coelho; Paulo Pimentel; Ricardo Fiúza; Sandra Cavalcanti. **PDS:** Antonio Carlos Konder Reis; Darcy Pozza; Gerson Peres; Jarbas Passarinho; José Luiz Maia; Virgílio Távora. **PDT:** Brandão Monteiro; José Maurício; Lysâneas Maciel. **PTB:** Francisco Rossi; Gastone Righi; Joaquim Bevilacqua. **PT:** Luís Ignácio Lula da Silva; Plínio Arruda Sampaio. **PL:** Adolfo Oliveira. **PDC:** Siqueira Campos. **PC do B:** Haroldo Lima. **PCB:** Roberto Freire. **PSB:** Jamil Haddad. **PMB:** Antonio Farias. **Suplentes:** PMDB: Aécio Neves; Albano Franco; Chagas Rodrigues; Daso Coimbra; Délio Braz; Euclides Scalco; João Agripino; João Natal; José Carlos Grecco; José Costa; José Maranhão; Luiz Henrique; Manoel Viana; Márcio Braga; Marcos Lima; Michel Temer; Miro Teixeira; Nelson Wedekin; Octávio Elísio; Roberto Brant; Rose de Freitas; Uldurico Pinto; Vilson de Souza; Ziza Valadares; Vago; Vago; Vago; Vago. **PFL:** Cleonânio Fonseca; Enoc Vieira; João Alves; João Menezes; Jonas Pinheiro; José Queiroz; José Tinoco; Lael Varella; Mozarildo Cavalcanti; Paes Landim; Ricardo Izar; Simão Sessim. **PDS:** Adylson Motta; Bonifácio de Andrada; Victor Faccioni. **PDT:** Bocayuva Cunha; Luiz Salomão. **PTB:** Ottomar Pinto. **PT:** José Genoíno. **PL:** Itamar Franco. **PDC:** José Maria Eymael; Roberto Ballestra. **PC do B:** Aldo Arantes. **PCB:** Fernando Santana. **PSB:** Beth Azize. **PMB:** Vago. Fonte: <http://www2.camara.leg.br>

³⁷⁴ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da reunião de instalação da Comissão de sistematização.** 9 de Abril de 1987. P. 1.

³⁷⁵ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 5ª reunião extraordinária da Comissão de Sistematização.** 29 de junho de 1987. p.167.

discussões acerca da medicina natural, da saúde, da questão urbana, do imposto mineral, da questão indígena e do patrimônio histórico, cultural e natural³⁷⁶.

Na reunião do dia 31 de Agosto de 1987, José Goldemberg, presidente de honra da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e representante da Sociedade Brasileira de Física e da Associação Brasileira de Antropologia, defendeu a emenda popular com a seguinte descrição:

Compreendendo que a perspectiva da guerra nuclear põe em risco a continuidade da vida sobre a terra, a Nação brasileira se compromete com um esforço continuado pelo desarmamento nuclear mundial e desde já proíbe a fabricação, armazenamento e transporte de armas e bombas nucleares em seu território, assim como a participação brasileira em projetos que visem ao desenvolvimento ou uso de tais armas³⁷⁷.

Goldemberg argumentou que não havia diferenças técnicas significativas entre energia nuclear para fins pacíficos e bélicos, e que apenas uma decisão política impediria um país, que domina tecnologia nuclear, de fabricar armas nucleares. Em seguida, ele citou países, como Japão, Canadá e Suécia, que optaram por não desenvolverem armas nucleares, mesmo com condições de fazê-lo. Além disso, para ele a posse de armas nucleares estava ligada a sustentação de posições no cenário de conflitos internacionais, o que não deveria ser o caso do Brasil. Por fim, elogiou o dispositivo do Substitutivo do relator, no artigo da Competência da União, que subordinava as atividades nucleares à aprovação do Congresso Nacional³⁷⁸.

O constituinte Celso Dourado comentou favoravelmente à emenda, afirmando que o Brasil não deveria participar de uma corrida armamentista que consome bilhões de dólares a cada ano e era urgente tomar a decisão política de construir uma paz verdadeira e não aquela construída pela ameaça das armas. Fábio Feldman também fez uso da palavra e ressaltou que a proibição de armas nucleares, aprovada na Comissão da Ordem Social, havia sido eliminada do Projeto de Constituição e dos Substitutivos, cujas redações não contemplavam as demandas do movimento ecológico. Relembrou ainda o problema da falta de transparência do Programa Nuclear Brasileiro³⁷⁹.

³⁷⁶ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata das Comissões**. Comissão de Sistematização. p. 312, 396, .525, 566,599.

³⁷⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 22ª reunião extraordinária da Comissão de Sistematização**. 31 de Agosto de 1987. p.425.

³⁷⁸Id. Ibid. p.426.

³⁷⁹ Id. Ibid. p. 426.

Na 20ª reunião, destinada à discussão do substitutivo do relator, Maria de Lourdes Abadia chamou atenção para necessidade urgente de aprovação das propostas ambientais a fim de garantir um desenvolvimento comprometido com a qualidade do meio ambiente. Ressaltou os graves problemas ambientais do desmatamento da Floresta Amazônica, a devastação do Pantanal, a contaminação por mercúrio no Mato Grosso decorrente do garimpo, a escassez de fiscais ambientais, a poluição urbana, etc³⁸⁰. Na mesma ocasião, o constituinte Oswaldo Lima Filho ressaltou a importância do tema e a pouca atenção que o relator dava ao problema do meio ambiente³⁸¹.

Na Comissão de Sistematização, o capítulo sobre o meio ambiente sofreu alterações significativas, que são observadas na comparação entre o Anteprojeto da Comissão da Ordem Social, o Anteprojeto de Constituição, o primeiro Projeto de Constituição (após emendas de adequação), os dois substitutivos do relator e o Projeto de Constituição A, este último resultante da votação na Comissão e enviado ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, em 24 de novembro de 1987.

O Anteprojeto de Constituição e o primeiro Projeto de Constituição não alteraram substancialmente o conteúdo do capítulo ambiental. Merecem destaque a supressão dos artigos que proibiam as usinas e artefatos bélicos nucleares, e a inclusão, no artigo das Competências da União, da permissão da tecnologia nuclear somente para fins pacíficos e mediante autorização do Congresso Nacional. Foi eliminada também a proposta de realização de um plebiscito nas comunidades onde seriam realizadas usinas nucleares e termelétricas. O dispositivo que determinava a criação de reservas extrativistas como propriedades da união, foi incluído em artigo das Disposições Transitórias, juntamente com a obrigação do poder público implantar as unidades de conservação já definidas³⁸².

Os dois substitutivos, no entanto, modificaram significativamente o texto, mantendo esta alteração sobre a questão nuclear e suprimindo do capítulo ambiental diversos dispositivos presentes nos projetos anteriores e no Anteprojeto da Ordem Social, tais como: os itens que definiam como atribuições do poder público a ordenação ecológica do solo, a recuperação de áreas degradadas, o gerenciamento costeiro, a monitorização da qualidade ambiental, a garantia do acesso irrestrito à informação sobre o meio ambiente, a capacitação da comunidade para proteção ao meio ambiente e o gerenciamento dos recursos hídricos. Foi eliminado também o artigo que permitia ao congresso nacional autorizar a atuação das forças

³⁸⁰Id. **Ata da 20ª reunião ordinária da Comissão de Sistematização**. 17 de setembro de 1987. p.670.

³⁸¹Id. Ibid. p.669.

³⁸² Id. **Anteprojeto de Constituição**. Vol. 219. Junho de 1987. p. 45-46; Id. Projeto de Constituição (do relator Bernardo Cabral). Vol. 223. p. 41-42.

armadas na proteção ambiental; o dispositivo que equiparava o crime ambiental ao homicídio doloso, quando acarretassem efeitos graves à saúde de agrupamentos humanos; e por fim, e o artigo que criava o fundo de conservação e recuperação do meio ambiente³⁸³.

Algumas propostas excluídas foram contempladas em outros capítulos do Substitutivo: o artigo que previa a prerrogativa do Ministério Público e de qualquer cidadão requerer a tutela jurisdicional para tornar efetivo o direito ao meio ambiente sadio foi incluído no título dos Direitos e Liberdades Fundamentais e no artigo sobre as funções do Ministério Público; o artigo que criava a prerrogativa da União, Estados e Municípios, ouvido o poder legislativo, de estabelecerem restrições legais e administrativas visando a proteção ambiental foi incluído no dispositivo sobre as competências comuns da União, Estados e Municípios.

Nos substitutivos foram incluídos ainda um artigo que recuperava a definição da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, do Pantanal e da Zona costeira como patrimônio nacional e outro que definia como indisponíveis as terras devolutas arrecadadas pelo Estado, necessárias a proteção dos ecossistemas³⁸⁴. A fase da sistematização significou o enxugamento do texto constitucional, tanto que nos substitutivos e no Projeto A aprovado, a parte do meio ambiente foi reduzida a apenas um artigo e seus 5 incisos e 7 números, totalizando 13 dispositivos.

Na comissão de Sistematização, os Projetos de Constituição foram votados título a título, de acordo com a seguinte ordem: em primeiro lugar, seria votado o título do segundo substitutivo do relator, caso não fosse aprovado, procedia-se a votação do mesmo título do 1º substitutivo, e se este também fosse rejeitado, seria votado o título do primeiro Projeto de Constituição, ressaltando-se os destaques em todos os casos³⁸⁵. No dia 28 de outubro de 1987, foi aprovado o título VIII da ordem social do substitutivo II do relator Bernardo Cabral, ressaltados os destaques, por 72 votos³⁸⁶. Entretanto, na votação dos destaques do capítulo, a

³⁸³ Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição – Substitutivo do relator**. Vol. 235. Agosto de 1987. p.46-47; Id. **Projeto de Constituição – Substitutivo do relator (segundo)**. Vol 242. Setembro de 1987. p.79-80.

³⁸⁴ Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição A**. vol. 251. Novembro de 1987. p. 121.

³⁸⁵ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 32ª reunião extraordinária da Comissão de Sistematização**. 9b. Setembro a Novembro de 1987. p.1.

³⁸⁶ Votaram **SIM** os seguintes Constituintes: Abigail Feitosa, Alfredo Campos, Almir Gabriel, Antônio Britto, Artur da Távola, Bernardo Cabral, Carlos Mosconi, Carlos Sant'Anna, Celso Dourado, Egídio Ferreira Lima, Fernando Henrique Cardoso, Haroldo Sabóia, José Fogaça, José Freire, José Paulo Bisol, José Serra, José Ulisses de Oliveira, Manoel Moreira, Mário Lima, Milton Reis, Nelson Carneiro, Nelton Friedrich, Nilson Gibson, Paulo Ramos, Pimenta da Veiga, Raimundo Bezerra, Rodrigues Palma, Sigmaringa Seixas, Wilson Martins, José Carlos Grecco, Israel Pinheiro, Miro Teixeira, Nelson Wedekin, Vilson Souza, Vicente Bogo, Jorge Hage, Octávio Elísio, Euclides Scalco, Chagas Rodrigues, Alcení Guerra, Antoniocarlos Mendes Thame, Arnaldo Prieto, Eraldo Tinoco, Inocêncio Oliveira, José Jorge, José Lins, José Santana de Vasconcellos, Luís Eduardo, Mário Assad, Oscar Corrêa, Sandra Cavalcanti, Enoc Vieira, Jonas Pinheiro, Simão Sessim, Antônio Carlos

morosidade do processo impediu que fossem votados os destaques referentes aos capítulos da comunicação, do meio ambiente, da família, da criança, do adolescente e do idoso, e dos índios. Um requerimento de prorrogação da reunião do dia 14 de novembro de 1987 para finalização da votação foi votado e rejeitado pelo Plenário da CS, despertando muitas críticas dos que queriam continuar o processo. Fábio Feldman foi um deles, e fez questão de lembrar que emendas populares importantes sobre a questão nuclear e indígena estavam sendo negligenciadas. Outros constituintes alegaram que as matérias deixaram de se votadas devido ao interesse de não votar, pela terceira vez, o capítulo da comunicação.

Fábio Feldmann e Nelton Friedrich haviam apresentado emendas sobre a questão nuclear na votação das competências da União, mas o presidente e o relator entenderam que não cabia votar as emendas naquele artigo, pois a matéria já havia sido votada, embora este fosse o único a abordar a questão nuclear, pois esta havia sido suprimida do capítulo ambiental. Feldmann queria propor novamente a emenda que proibia no território nacional a instalação e funcionamento de reatores nucleares para a produção de energia elétrica, exceto para finalidades científicas³⁸⁷.

Portanto, o conteúdo do capítulo do meio ambiente do Projeto A enviado ao 1º turno em Plenário, foi o mesmo do segundo substitutivo do relator:

Art. 262. Todos têm direito ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo.

§1º Para assegurar a efetividade do direito referido neste artigo, incumbe ao Poder Público:

I-Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o *meio ambiente* e a

Konder Reis, Jarbas Passarinho, José Luiz Maia, Bonifácio de Andrada, Adylson Motta, Lysâneas Maciel, Vivaldo Barbosa, Bocayuva Cunha, Francisco Rossi, Gastone Righi, Joaquim Bevilacqua, Plínio Arruda Sampaio, José Genoíno, Adolfo Oliveira, José Maria Eymael, Aldo Arantes, Roberto Freire e Jamil Haddad.

³⁸⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 32º reunião extraordinária da Comissão de Sistematização.**

Op. cit. p. 704

qualidade de vida;
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino;
VII - proteger a fauna e a flora, vedando, na forma da lei, as práticas que as coloquem sob risco de extinção ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente degradado, de acordo com solução técnica descrita no estudo de impacto ambiental, aprovado antes do início da exploração.

§ 3º As condutas e atividades consideradas ilícitas, lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, aplicando-se, relativamente aos crimes contra o meio ambiente, o disposto no artigo 202, § 5º.

§ 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á dentro de condições que assegurem a conservação de seus recursos naturais e de seu meio ambiente.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais³⁸⁸.

Mesmo não conseguindo votar os destaques para o meio ambiente, Feldmann, a maioria dos ecologistas e a “Frente Verde” consideraram o texto aprovado uma vitória e passaram a se mobilizar pela permanência dele nas próximas fases. A heterogênea frente, que cada vez mais ganhava simpatizantes, divergia quanto à questão nuclear, a mais polêmica em matéria ambiental: alguns condenavam o uso da tecnologia nuclear para fins bélicos e admitiam o uso para produção de energia, outros, como Feldmann, desejavam a proibição das usinas e armamentos nucleares. Feldmann afirmou que a aprovação das propostas ambientais estava ocorrendo de forma relativamente tranquila porque o meio ambiente estava distante da disputa ideológica travada na Constituinte, havia conseguido apoio da maioria das lideranças partidárias e muitos parlamentares desconheciam e não davam tanta importância ao debate ecológico³⁸⁹.

A fase da Comissão de Sistematização foi o ponto de inflexão mais significativo do processo constituinte, pois representou a convergência de todo o trabalho realizado nas fases anteriores. A tarefa de compatibilização das matérias constitucionais em um texto conciso que mantivesse a essência dos anteprojetos significou o enxugamento de muitos dispositivos constitucionais, inclusive os relativos ao meio ambiente.

³⁸⁸ Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição (A): Da Comissão de Sistematização** Op. cit. p. 120 e 121.

³⁸⁹ “Verdes” fazem alerta à Constituinte. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 3, 24/08/1987. **Ecologista quer manter projeto**. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. 6, 04/01/1988. **Cresce bancada verde na constituinte**. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, nº 34635, p. 4, 24/01/1988.

Assim, o relator moderado Bernardo Cabral, ao longo da Sistematização, alterou significativamente o capítulo do meio ambiente, reduzindo alguns dispositivos e transferindo algumas propostas retiradas para outras partes do Projeto de Constituição. A mudança mais significativa foi em relação à questão nuclear, pois a proposta de Feldmann aprovada ao final da Ordem Social foi suprimida. As escolhas feitas pelo relator foram preponderantes na conformação do capítulo de meio ambiente enviado ao Plenário, uma vez que os destaques ao texto ambiental e a emenda popular sobre a questão nuclear não puderam ser votadas em decorrência do atraso do processo de votação. Desse modo, o texto ambiental foi fortemente influenciado pelas preferências do relator em relação ao anteprojeto resultante das fases anteriores, ao conteúdo das emendas apresentadas e às negociações nos bastidores. Contudo, o capítulo ainda foi considerado satisfatório no tratamento da questão ambiental por grande parte dos partidários da proteção do meio ambiente, e por isso deveria ser defendido na fase altamente complexa das votações em Plenário.

3.4. O Primeiro e Segundo Turno em Plenário, a Comissão de Redação e a Promulgação

Na fase do Primeiro Turno em Plenário, a Frente Verde reuniu esforços com o objetivo de defender o texto aprovado na Sistematização e em 16 de maio de 1988, segundo o jornal Folha de São Paulo, contava com cerca de 90 constituintes³⁹⁰, entre os quais alguns

³⁹⁰ **Senadores:** Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), João Calmon (PMDB-ES), Nelson Carneiro (PMDB-RJ), Pompeu de Souza (PMDB-DF), Teotônio Vilela Filho (PMDB-AL), Wilson Martins (PMDB-MS). **Deputados:** Abigail Feitosa (PSB-BA), Aécio Neves (PMDB-MG), Alceni Guerra (PFL-PR), Aldo Arantes (PC do B-GO), Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG), Aloysio Chaves (PFL-PA), Anna Maria Rattes (PMDB-RJ), Antônio Câmara (PMDB-RN), Antônio Carlos Mendes Thame (PFL-SP), Artur da Távola (PMDB-RJ), Augusto Carvalho (PCB-DF), Beth Azize (PSBAM), Bonifácio de Andrada (PDSMG), Carlos Mosconi (sem partido-MG), Cássio Cunha Lima (PMDB-PB), Celso Dourado (PMDB-BA), César Cais Neto (PDS-CE), Cristina Tavares (sem partido-PE), Cunha Bueno (PDSSP), Dirce Tutu Quadros (PTB-SP), Domingos Leonelli (PMDB-BA), Edmilson Valentim (PC do B-RJ), Eduardo Jorge (PT-SP), Eduardo Moreira (PMDB-SC), Fábio Feldmann (PMDB-SP), Feres Nader (PDT-RJ), Floriceno Paixão (PDT-RS), Francisco Coelho (PFL-MA), Francisco Kuster (PMDB-SC), Gastone Righi (PTB-SP), Geraldo Alckmin (PMDB-SP), Gil César (PMDB-MG), Gonzaga Patriota (PMDB-SE), Haroldo Sabóia (PMDB-MA), Hélio Rosas (PMDBSP), Hermes Zaneti (PMDB-RS), Ivo Lech (PMDB-RS), Joaquim Sucena (PMDB-MT), José Carlos Sabóia (PMDB-MA), José Costa (PMDB-AL), José Luiz de Sá (PLRJ), José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG), Júlio Campos (PFL-MT), Lézio Sathler (PMDB-ES), Lídice da Mata (PC do B-BA), Lúcia Vânia (PMDB-GO), Lúcio Alcântara (PFL-CE), Luis Inácio Lula da Silva (PT-SP), Luiz Salomão (PDT-RJ), Lysâneas Maciel (PDT-RJ), Maguito Vilela (PMDB-GO), Márcio Braga (PMDB-RJ), Maria de Lourdes Abadia (PFL-DF), Mauro Miranda (PMDB-GO), Michel Temer (PMDB-SP), Moema São Thiago (PDT-CE), Nelton Friedrich (PMDB-PR), Octávio Elísio (PMDB-MG), Paulo Delgado (PTMG), Paulo Macarini (PMDB-SC), Paulo Ramos (PMDB-RJ), Paulo Silva (PMDB-PI), Percival Muniz (PMDB-MT), Plínio Arruda Sampaio (PT-SP), Raimundo Bezerra (PMDB-CE), Raimundo Rezende (PMDB-MG), Raquel Capiberibe (PMDB-AP), Rita Camata (PMDB-ES), Roberto D'Ávila (PDT-RJ), Rose de Freitas (PMDB-ES), Ruy Nedel (PMDB-RS), Sérgio Werneck (PMDB-MG), Sigmaringa Seixas (PMDB-DF), Sólon Borges dos Reis (PTB-SP), Tadeu França (PMDBPR), Uldurico

membros do Centrão³⁹¹. A Frente foi ganhando força à medida que o debate sobre o tema ganhava projeção, e os constituintes tomavam maior conhecimento e se sensibilizavam sobre os problemas ambientais, através das viagens às regiões degradadas, encontros, conversas, reuniões e pela imprensa. Raimundo Bezerra, por exemplo, passou de defensor a crítico das usinas nucleares, após a visita a Angra. Além disso, as mobilizações se intensificaram para evitar a aprovação da emenda do Centrão ao capítulo ambiental, considerada pelos ecologistas uma mutilação do texto da sistematização e um retrocesso.

Os membros do Centrão divergiam quanto a questão ambiental e alguns, inclusive, faziam parte da Frente Verde. Para José Lins, redator das propostas do Centrão, não havia necessidade de atribuir à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente e o Estado não poderia intervir na proteção do patrimônio genético. Já Ricardo Fiúza, coordenador do grupo, apoiava mais as teses ecológicas, defendendo que o setor de biotecnologia deveria ser fiscalizado e controlado. A emenda que surgiu do debate interno do Centrão apresentou as seguintes alterações em relação ao texto da sistematização: retirou a definição do direito de todos os cidadãos ao equilíbrio ecológico, substituindo pela redação “O poder público protegerá o meio ambiente e o equilíbrio ecológico, como meios de resguardar a qualidade de vida e de proteção da natureza”; atribuiu exclusivamente ao poder público, e não mais à coletividade, o dever de preservar e defender o meio ambiente; substituiu a incumbência do poder público em fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação genética por uma atribuição genérica de “coibir abusos contra as espécies e reprimir toda fonte de uso e de manejo predatório”; excluiu a exigência de publicidade do estudo prévio de impacto ambiental; retirou a incumbência do poder público de prover manejo das espécies e ecossistemas; e por fim, suprimiu o inciso que estabelecia a obrigação de reparar o ambiente degradado para aquele que explorasse recursos minerais. Para o movimento ecologistas todas essas propostas alterariam substancialmente o texto já aprovado, especialmente no caso da questão da garantia do direito ao meio ambiente, da fiscalização das pesquisas com manipulação genética e da recuperação do ambiente degradado pela mineração.

Pinto (PMDB-BA), Valter Pereira (PMDB-MS), Vasco Alves (PMDB-ES), Vicente Bogo (PMDB-RS), Victor Faccioni (PDS-RS), Vilson Souza (PMDB-SC), Virgílio Guimarães (PT-MG), Vítor Buaiz (PT-ES), Walmor de Luca (PMDB-SC). **Constituintes “Verdes” defendem meio ambiente.** Folha de São Paulo, São Paulo, p. a6, 16/05/1988. Dentre estes constituintes 54 podem ser classificados como progressistas, 24 como conservadores e 13 como moderados.

³⁹¹ O Líder do PTB, Gastone Righi e os deputados Júlio Campos e Cunha Bueno.

As vésperas da votação do capítulo ambiental as lideranças partidárias e da Frente Verde trabalharam para costurar um acordo com os membros do Centrão, para conciliar as propostas deste grupo com a proposta da Sistematização. O governador de São Paulo, Orestes Quércia, organizou reunião para reunir esforços de deputados federais do PMDB paulista, com participação e Fabio Feldman, para auxiliar nesta tarefa. Enquanto isso, entidades ambientalistas de todo o país pressionavam os constituintes por cartas, telex, telegramas e no corpo-a-corpo, para que apoiassem o texto da Comissão de Sistematização³⁹². Até mesmo entidades da Inglaterra, França, Alemanha e Canadá, que mantinham contato com os ecologistas brasileiros, manifestaram seu apoio à aprovação do texto da sistematização³⁹³.

As negociações apontavam para um consenso em torno da manutenção da maioria dos dispositivos da sistematização. O Jornal da Tarde divulgou algumas opiniões dos partidários da Frente Verde. Sandra Cavalcanti afirmou: “só quem não for brasileiro ou humano poderá ir contra os propósitos da Frente Verde que, ao dotar o Brasil de uma Constituição que faça da defesa da ecologia um princípio institucional, estará igualando nossa nação às melhores e mais avançadas do mundo”³⁹⁴. Raimundo Bezerra afirmou que se a emenda do Centrão fosse aprovada o capítulo do meio ambiente se transformaria "numa burla, num placebo ou imitação falsa de remédio".³⁹⁵ Diante deste cenário, Fábio Feldmann comentou:

Parece que todos os partidos e legendas encamparam o meio ambiente e já sabem que a emenda do Centrão seria um desastre, não por que eles não tenham tido até certa boa vontade, mas, sim, devido ao fato de o texto defendido por nós representar o consenso sobre o que pensam a comunidade ambientalista, as sociedades científicas e a própria sociedade civil como um todo³⁹⁶.

O acordo foi fechado pelas lideranças partidárias e suprapartidárias na manhã de 25 de maio, resultando em uma emenda conjunta, que foi apresentada para votação na tarde do mesmo dia, na 273ª reunião da Assembleia Nacional Constituinte, um ano após a entrega do Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. A emenda substitutiva

³⁹² **Deputados e secretários debatem meio ambiente.** O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34736, p. 6, 24/05/1988. BALTHAZAR, Ricardo. **A defesa da ecologia.** Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 6, 24/05/1988. MAGALHÃES, Ana Cristina. **Ecologistas e deputados começam a discutir o capítulo do meio ambiente.** Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 6, 24/05/ de 1988, 24/05/1988.

³⁹³ **Meio ambiente tem lobby internacional.** Correio Braziliense, Brasília, nº 9168, p. 8, 24/05/1988.

³⁹⁴ **Frente Verde. Ela pretende conseguir hoje a unanimidade da Constituinte para a defesa ecológica. E falta pouco para isso.** Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6896, p. 7, 19/05/1988.

³⁹⁵ Id. Ibid. p.7.

³⁹⁶ Id. Ibid. p.7.

do Centrão para o capítulo teve preferência na votação que definiria o texto-base.³⁹⁷ Seguindo as diretrizes do acordo firmado entre as lideranças, todos os partidos encaminharam voto favorável à emenda, que foi aprovada por 398 a 9, com 3 abstenções³⁹⁸.

Em seguida procedeu-se à votação da proposta resultante do acordo, que fundiu emendas dos seguintes constituintes: Aécio Neves, Aloísio Vasconcelos, Victor Buaiz, Nestor Duarte, Mendes Canale, Antero de Barros, Raimundo Bezerra, Fábio Feldmann, Lúcia Vania, Cid Carvalho, Agripino de Oliveira Lima, Eduardo Jorge, Robson Marinho, Ricardo Izar, Ruy Nedel, Luiz Salomão, Benedita da Silva, Mendes Thame, José Lins, Aldo Arantes, Cunha Bueno, Luís Roberto Ponte, Nelson Carneiro, Sandra Cavalcanti e Antônio de Jesus. Esta emenda conjunta recuperava praticamente todo o texto do Projeto A, com algumas alterações na redação e condicionando os seguintes dispositivos à “forma da lei”: a exigência de relatórios de Impacto Ambiental; a solução técnica exigida pelo órgão público competente, para o cumprimento da obrigação dos responsáveis pela mineração em recuperar o ambiente degradado; e a utilização dos biomas assegurando a conservação dos recursos naturais. Fábio Feldman defendeu a proposta afirmando que esta não foi resultado apenas de marcação de posições políticas, mas de um trabalho conjunto envolvendo todos os partidos, no esforço de assegurar um dos textos constitucionais sobre meio ambiente mais avançados do mundo. Gerson Perez se posicionou contra a emenda por não concordar com a classificação dos biomas como patrimônio nacional, já que esta definição impossibilitaria o uso para fins econômicos³⁹⁹. O partidos PDT, PCdoB, PSB, PFL, PTB, PT, PL, PCB, PDC e PDS encaminharam voto favorável e a emenda foi aprovada por 450 a 3, com 4 abstenções⁴⁰⁰.

Seguiu-se então a votação do destaque de autoria de Sergio Spada que visava dar a seguinte redação ao §1º item III: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes e serem especialmente protegidos, permitida sua utilização desde que não comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”⁴⁰¹. Para o autor, o texto da forma que estava criava obstáculos às obras já ou a serem construídas em áreas protegidas. O relator, o PDS, PMDB, PDT, PCB, PT, PFL, PDC, PTB, PSB, PL e PC

³⁹⁷ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 273ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte**. ANO XLIII – Nº 250. 25 de maio de 1988. p. 627 e 628.

³⁹⁸ Id. Ibid. p.628.

³⁹⁹ Id. Ibid. p. 630-1.

⁴⁰⁰ Id. Ibid. p.632.

⁴⁰¹ Id. Ibid.p.634.

do B encaminharam votação contra e a emenda foi rejeitada por 393 a 37, com 10 abstenções⁴⁰².

Procedeu-se a votação do destaque de autoria de Antônio Carlos Mendes Thame, que visava dar a seguinte redação ao §2º: "Aqueles que explorarem recursos minerais ficam obrigados a recuperar o ambiente degradado."⁴⁰³ O autor propunha criar um dispositivo autoaplicável e não condicionar a recuperação a acordo com soluções técnicas exigidas pelo órgão público competente, na forma da lei, como estava no texto aprovado. O relator, o PC do B, PCB, PDS, PDT, PT (mantendo o acordo), PMDB, PTB e o PL encaminharam votação contra e apenas o PSB e o PFL encaminharam a favor, ficando rejeitada a emenda por 354 (não) a 81(sim), com 8 abstenções⁴⁰⁴.

Em seguida, foi votado e rejeitado por 264(não) a 160(sim), o destaque de Fausto Rocha para emenda que visava proibir o ato de fumar nos ambientes fechados. O relator e a maioria das lideranças partidárias encaminharam votação contrária por não considerarem a proposta como matéria constitucional⁴⁰⁵.

O destaque de Itamar Franco foi o próximo votado e objetivava a inclusão do inciso: "As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas".⁴⁰⁶ O autor do destaque defendeu a proposta argumentando que o programa nuclear brasileiro não tinha transparência e não atendia as exigências do Congresso por informações, sendo assim, sua emenda buscava ampliar as possibilidades de Controle do Congresso e de debate democrático sobre o tema⁴⁰⁷. Os constituintes Adolfo Oliveira e Nilson Gibson se posicionaram contra a emenda, alegando que a matéria já estava contemplada no artigo 22, votado anteriormente, que definia como competência da União:

XXII. Explorar os serviços de instalações nucleares, de qualquer natureza, e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minério nuclear e seus derivados, atendidos os seguintes requisitos: a) toda atividade nuclear em território nacional, somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob o regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;

⁴⁰² Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 273ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte**. Op. cit. p.635.

⁴⁰³ Id. Ibid.p.638.

⁴⁰⁴ Id. Ibid.p.639.

⁴⁰⁵ Id. Ibid. p.643.

⁴⁰⁶ Id. Ibid.p.645.

⁴⁰⁷ Id. Ibid. p.646.

c) a responsabilidade por danos nucleares independe da existência de culpa⁴⁰⁸.

O relator não encaminhou seu voto, mas opinou que o texto já aprovado abrangia a proposta da emenda, já os representantes do PDT, PT, PSB, PTB, PC do B, PDC, PCB e PMDB encaminharam voto favorável e o PL, PDS e PFL foram contra. A emenda foi aprovada por 302(sim) a 116(não), com 24 abstenções⁴⁰⁹.

Em seguida foi votado o destaque para a emenda que visava incluir um artigo com a seguinte proposta:

As atividades nucleares no território nacional serão desenvolvidas exclusivamente para fins pacíficos.
§ 1º A responsabilidade da União por danos correntes da atividade nuclear independe da existência de culpa, vedada qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.
§ 2º O Congresso Nacional fiscalizará o cumprimento do disposto neste artigo⁴¹⁰.

Theodoro Mendes defendeu sua proposição argumentando que o texto aprovado não previa a fiscalização pelo Congresso das atividades nucleares e o impedimento da limitação dos valores indenizatórios⁴¹¹. O relator e Luiz Salomão posicionaram-se contra a emenda, afirmando que esta já estava contemplada no texto aprovado. Encaminharam votação contrária os representantes do PFL, PL e PMDB, definiram questão aberta o PDT e o PDC e foram a favor o PC do B, PT e PSB. A emenda foi rejeitada por 289(não) a 114(sim), com 14 abstenções⁴¹².

A Comissão de Sistematização consolidou o conteúdo ambiental elaborado nas fases anteriores do processo constituinte, que foi considerado um dos mais avançados do mundo em Constituições, embora tenha sofrido críticas especialmente na questão nuclear, pelos ecologistas que queriam a proibição expressa das usinas e armas nucleares. No Primeiro Turno no Plenário da ANC, os defensores do capítulo ambiental da Sistematização tiveram que negociar com os membros do Centrão para garantir a sua aprovação, com o mínimo de alterações. Isto foi alcançado relegando algumas questões mais polêmicas para a legislação ordinária. Ao final da votação, numa última tentativa de criar mecanismos para controlar a atividade nuclear, Itamar Franco conseguiu aprovar sua emenda em matéria aparentemente

⁴⁰⁸ Assembleia Nacional Constituinte. **Ata da 273ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte**. p.646.

⁴⁰⁹ Id. Ibid. p.647.

⁴¹⁰ Id. Ibid. 650.

⁴¹¹ Id. Ibid. p.651.

⁴¹² Id. Ibid. p. 651.

resolvida, criando um dispositivo que condicionava a instalação de usinas nucleares à definição de sua localização em lei federal.

O capítulo referente ao meio ambiente do Projeto de Constituição B, resultante do processo de votação em primeiro turno, incorporou as propostas aprovadas e manteve o mesmo texto⁴¹³, com mínimas alterações na redação, ao final do segundo turno⁴¹⁴ e da Comissão de Redação, quando se consolidou o texto definitivo da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Nas fases em Plenário o debate ambiental foi fortemente marcado pelo complexo conflito entre as forças políticas representadas na Constituinte. O surgimento do Centrão, como uma poderosa coalizão de veto às propostas da Comissão de Sistematização, forçou os defensores do Projeto aprovado nesta fase a negociarem com os membros deste grupo, para garantirem a aprovação de questões importantes. O Centrão também foi levado a negociar porque não tinha a coesão e força política necessária aprovar todas as suas propostas. Desse modo, os acordos prévios às votações, fechados pelas lideranças, se tornaram rotina durante a fase do Plenário em 1º turno. Em relação ao capítulo ambiental não foi diferente, os defensores do texto da Sistematização tiveram que negociar com o Centrão para garantir a aprovação de suas propostas, com o mínimo de alterações. O acordo resultou em uma emenda conjunta que recuperava praticamente todo o texto da sistematização, destinando algumas questões mais polêmicas para a legislação ordinária. Nesse sentido, a negociação com o Centrão não teve prejuízos significativos para o capítulo ambiental. Desse modo, definir as regras da proteção do meio ambiente parecia não ser uma questão tão importante para os membros do Centrão, exceto os que integraram a Frente Verde e defenderam o texto da Sistematização. Além das modificações resultantes da negociação, ao final da votação, numa última tentativa de criar mecanismos para controlar a atividade nuclear, Itamar Franco conseguiu aprovar sua emenda em matéria aparentemente resolvida, criando um dispositivo que condicionava a instalação de usinas nucleares à definição de sua localização em lei federal.

⁴¹³ Ao final do Primeiro Turno configurou-se o Projeto de Constituição B, a votação do segundo turno resultou no Projeto de Constituição C e os trabalhos da Comissão de Redação deram origem ao Projeto de Constituição D. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição B** - 2º turno. Vol. 299. Julho de 1988; Id. **Projeto de Constituição C**. Vol. 314. Setembro de 1988; Id. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição D** - redação final. Setembro de 1988.

⁴¹⁴ Houve tentativas de suprimir o artigo sobre as usinas nucleares por parte de Edison Lobão e Jarbas Passarinho, mas os destaques foram retirados pelos autores para acelerar os trabalhos.

A negociação com o Centrão e a votação no Primeiro turno foram os últimos confrontos significativos na discussão da matéria ambiental, pois o texto aprovado passou pelas fases seguintes sem alterações significativas até a promulgação.

CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho era esclarecer o processo histórico de elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição de 1988. Com este intento percorremos a trajetória da questão ambiental no mundo ocidental e no Brasil visando situar o debate constituinte e as normas elaboradas no contexto macro-histórico das percepções sobre a relação sociedade/natureza.

Embora a relação homem natureza tenha significado desafios ambientais em diversas sociedades nos diferentes momentos históricos, a questão ambiental que permeia a Constituinte tem origem a partir da década de 1960 e 1970, no contexto de crítica à civilização urbano-industrial e aos modelos de desenvolvimento que prezavam apenas o crescimento econômico. O desafio não era mais a limitação material a reprodução de uma sociedade específica decorrente da baixa capacidade tecnológica, mas sim a ameaça às condições ecológicas de sobrevivência de toda civilização humana devido à supercapacidade produtiva e tecnológica de um sistema econômico global. A questão ambiental moderna têm contornos globais e locais e nestas esferas foi apropriada por diversos grupos sociais, que colocaram em disputa suas diversas percepções no jogo político.

A percepção geral da existência de um desafio ambiental imposto à civilização global colocou o tema da proteção ao meio ambiente no centro dos debates sobre o desenvolvimento, transformando significativamente os discursos e práticas do Estado e da sociedade. Diversos conceitos foram criados para fundamentar uma perspectiva que conciliasse desenvolvimento e preservação ambiental, sendo mais conhecido o desenvolvimento sustentável.

As sociedades nos níveis internacional, local e regional buscaram transformar suas instituições no sentido da inclusão destas novas perspectivas, através da criação de arranjos normativos que fundamentassem ações de proteção ao meio ambiente em sua dimensão natural e cultural. As normas constitucionais de 1988 em matéria ambiental se inserem neste amplo contexto de percepção de uma questão ambiental por diversos grupos sociais, que exigiram ações para solucionar ou reduzir este problema.

Entretanto situar a constituição de 1988 neste amplo panorama não é suficiente para explicar a elaboração do capítulo do meio ambiente. Para isso foi necessário compreender a dinâmica sociopolítica do período e os fatores endógenos do processo decisório. A conjuntura internacional de “ambientalização” dos discursos após a década de 1970 teve forte influência sobre a emergência da questão ambiental no Brasil no âmbito do Estado e da sociedade, mas a degradação ambiental local passou a motivar gradualmente a organização de grupos para a

proteção do meio ambiente. O Estado brasileiro, sob pressão internacional e local, respondeu a este movimento criando a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e a primeira Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, que já incorporava inovações conceituais e jurídicas em matéria ambiental.

Este processo de ambientalização dos discursos e práticas no Brasil foi ampliado a partir do início do processo de redemocratização, pois surgiram janelas de oportunidade para a atuação e organização dos grupos sociais, cujas demandas se ampliavam e se diversificavam. A proteção ambiental tornou-se bandeira de luta de diversas associações e organizações e vinculou-se também, a partir da segunda metade da década de 1980, às outras pautas dos movimentos por justiça social.

O pacto operado pelas elites políticas para a transição democrática não correspondia aos anseios da ampla mobilização social, cujo grande símbolo foi o movimento pelas eleições diretas. A legitimidade do acordo feito pela Aliança democrática para a sucessão presidencial indireta assentou-se no compromisso de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para criar uma nova ordem social democrática no País. As mobilizações sociais se voltaram pesadamente para a exigência da realização de uma Constituinte soberana e exclusiva, sem vinculação com as regras vigentes.

A convocação da Constituinte em 1985, através da emenda do Presidente Sarney, refletiu o caráter negociado da transição e frustrou, em parte, os anseios populares, pois estabeleceu uma Constituinte derivada das instituições vigentes e congressual. A despeito disso, a Assembleia Nacional Constituinte transformou-se na arena principal de conflitos, negociações, interesses e reivindicações de uma sociedade que ansiava por participação.

As expectativas de mudança se voltaram para a Constituinte, cujo procedimento foi organizado de modo a permitir o maior grau de participação de todos os constituintes e da sociedade. A Constituinte pode ser entendida como um momento crítico, no qual os constrangimentos à atuação das forças sociais foram relaxados e foram abertas oportunidades de formatação de novas instituições. Neste contexto, o movimento ambientalista nascente encontrou espaço para apresentar suas reivindicações e participar da disputa política.

Neste cenário, a inclusão da temática ambiental na Assembleia Nacional Constituinte pode ser entendida como resultante da abertura de uma *policy window*, devido à convergência de mudanças no ‘fluxo de problemas’, quando a questão ambiental passou a ser percebida como um problema que exigia soluções, e de mudanças no ‘fluxo político’ quando se configurou a Assembleia Nacional Constituinte, no contexto da transição institucional para a

democracia. Em um clima nacional propício às mudanças institucionais, a questão ambiental foi colocada na agenda de problemas que deveriam ser considerados na construção dos marcos regulatórios de uma nova sociedade. Esta transformação da questão ambiental em problema ocorreu quando a degradação ambiental e a deterioração da qualidade de vida chamaram a atenção da sociedade, que procurou construir um saber sobre o tema, divulgar e obter informações e se organizar para exigir soluções.

Nas eleições para Constituinte, entretanto, o único representante do movimento ecológico eleito foi Fábio Feldmann. Esta condição o transformou no principal agente articulador das pautas ambientais na constituinte, adquirindo a identidade de único parlamentar ecologista da ANC. Feldmann assumiu a tarefa de representar o movimento ecológico e de construir uma coalizão suprapartidária para defender as propostas ambientais. Sua estratégia era criar um núcleo político independente de divergências ideológicas, comprometido com a defesa do meio ambiente. Atuou como empreendedor político desde o início do processo, organizando viagens e eventos para fortalecer a percepção da importância da questão ambiental e buscando apoio para suas propostas, ou seja, agiu no sentido de construir um monopólio em torno da *policy image* sobre o meio ambiente. Além disso, nos termos de Kingdon, Feldmann promoveu a convergência dos três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) aproveitando as janelas de oportunidades abertas pela conjuntura da Constituinte, buscando manter o tema ambiental na agenda decisória e vinculando problemas e soluções.

Através dos canais de participação social abertos na constituinte, o setor governamental (SEMA e CONAMA), entidades ecológicas e associações científicas apresentaram suas percepções sobre as causas e soluções da problemática ambiental. Estes atores, assim como Feldmann contribuíram para a construção de um entendimento comum sobre o tema ambiental, pois os discursos e documentos apresentados apresentaram um alto grau de concordância. Além disso, a autoridade e legitimidade destes atores no tratamento do tema ambiental lhes permitiu reforçar, através de dados empíricos e apelo emotivo, o vínculo entre soluções e problemas, contribuindo para a formação de um monopólio em torno da imagem da política ambiental.

As várias demandas e preferências dos grupos sociais e dos parlamentares que participaram da Constituinte influenciaram e foram influenciadas pela moldura institucional do processo. O arranjo normativo de funcionamento da Constituinte refletiu a maior organização dos grupos progressistas no início dos trabalhos, consagrando um modelo que

privilegiava a participação social, a ausência de anteprojeto prévio, a descentralização inicial nas Subcomissões e Comissões Temáticas e a centralização na Comissão de Sistematização. Este arranjo condicionou as estratégias dos atores e o setor progressista utilizou largamente as regras definidas a seu favor, através da liderança de Mário Covas, garantindo um forte poder de agenda por meio das relatorias e uma participação maior do que esperado na Comissão de Sistematização, através da ocupação de vários cargos na Constituinte.

A descentralização inicial nas etapas das Subcomissões e Comissões Temáticas favoreceu a inclusão de temas diversos na Constituinte, envolvendo um amplo debate, uma vez que nestas fases seriam definidas as matérias constitucionais. A inclusão do tema do meio ambiente era de certa forma esperada dado o clima político internacional e nacional, o precedente das Constituições de Portugal e Espanha e do Projeto de Constituição da “Comissão Arinos”. O debate maior foi sobre quais questões seriam discutidas em conjunto. Os ecologistas, por exemplo, não queriam o meio ambiente junto a questões polêmicas como a saúde e a seguridade.

Entretanto, a inclusão do tema do meio ambiente na mesma Subcomissão da Saúde e da Seguridade não significou a negligência em relação à matéria, embora a saúde tenha sido privilegiada. Nesta fase, o relator progressista Carlos Mosconi mostrou-se aberto às reivindicações ecologistas, participando das viagens às áreas degradadas e incorporando as propostas ambientais aos anteprojetos. A questão da proibição dos reatores nucleares foi a que despertou mais divergências, não somente nesta fase, mas ao longo de todo o processo constituinte em matéria ambiental, induzindo o relator a adotar uma solução mediada. A elaboração das propostas ambientais, desde os discursos de parlamentares e entidades até os resultados das votações, demonstrou um consenso significativo para que a nova constituição tivesse um capítulo inovador exclusivamente para o meio ambiente.

Na fase de reunião dos Anteprojetos das Subcomissões num único texto da Ordem Social, o relator Almir Gabriel também da ala progressista não modificou essencialmente o capítulo. E acabou por exercer uma influência grande sobre a manutenção do texto, uma vez que o processo de votação foi realizado às pressas e muitos destaques e emendas foram retirados. Merece menção a aprovação da emenda de Fábio Feldmann que proibia o funcionamento e instalação de reatores nucleares, comemorada como uma vitória sobre o lobby da indústria nuclear.

Ao longo dos trabalhos constituintes, se fortaleceu uma heterogênea coalizão de defesa das propostas ambientais da Constituinte, sob a liderança de Fábio Feldmann. A coalizão foi

formada a partir de um evento promovido pela SEMA, que contou com a participação de diversas lideranças ambientalistas e entidades ecológicas e científicas. No decorrer do processo, passaram a integrar a Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte parlamentares partidários de diversas tendências ideológicas, mas que compartilhavam um núcleo de crenças políticas comuns sobre a importância da defesa ambiental. Estes constituintes atuaram a favor das propostas ambientais nas votações e na busca de apoio dentro das suas bancadas partidárias. A coalizão de defesa atuou no sentido de promover a aglutinação de preferências e produzir uma decisão coletiva em favor da *policy image* defendida.

Na fase da Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral havia se comprometido a manter o texto sobre meio ambiente, aprovado na Comissão da Ordem Social. Cumpriu em parte a promessa, mantendo a essência do texto, reduzindo alguns dispositivos que eram redundantes e que se encaixavam em outras partes do Projeto de Constituição. A Sistematização significou o enxugamento de todo o texto constitucional e não somente do meio ambiente. O ponto polêmico novamente foi a questão nuclear, pois a emenda de Feldmann aprovada na Comissão da Ordem Social foi excluída.

Novamente a atuação do relator ganhou ainda mais importância, pois não houve votação dos destaques ao texto do meio ambiente do substitutivo II aprovado. Sendo assim, o capítulo do meio ambiente do Projeto A, enviado ao primeiro turno em Plenário, foi resultado da deliberação do relator sobre o projeto oriundo da Ordem Social e as emendas apresentadas, negligenciando a votação da emenda popular da questão nuclear e outras destacadas.

Apesar destas questões, o texto aprovado na Comissão de Sistematização foi considerado, de maneira geral, um avanço pela Frente Verde e por isso, foi defendido intensamente nas fases em Plenário. Os defensores das propostas ambientalistas enfrentaram seu maior desafio no Primeiro turno da fase em plenário, quando tiveram que negociar com os membros do Centrão para garantir a aprovação do texto da Sistematização, com o mínimo de alterações. O entendimento geral do processo constituinte possibilita a compreensão desta negociação. O Centrão se organizou como uma coalizão de veto ao projeto A e conseguiu uma mudança regimental, entretanto, não alcançou a coesão necessária à aprovação de suas propostas e por isso foi forçado a negociar. Estabeleceu-se então uma rotina de negociações de lideranças partidárias e informais antes das votações dos títulos e capítulos do Projeto de Constituição. Os membros do Centrão não possuíam uma visão consensual sobre as suas propostas ambientais e alguns de seus membros, inclusive, integravam a Frente Verde. O

acordo foi fechado, sem grandes dificuldades, através de uma emenda conjunta que preservou praticamente todo o texto da Sistematização, condicionando algumas questões à legislação ordinária. Na fase do 2º turno em plenário e na Comissão de Redação, o texto foi aprovado com mínimas alterações na redação, compondo o texto final da Constituição de 1988.

Desse modo, é possível afirmar que a essência do texto sobre meio ambiente aprovado na Constituição de 1988 foi construída no nível da Subcomissão e preservada ao longo de todas as fases subsequentes do Congresso Constituinte. Mesmo que algumas de suas propostas essenciais tenham sido retiradas do capítulo, a maioria delas foi incluída em outras partes da Constituição. Fazer esta afirmação não significa dizer que o meio ambiente esteve longe das disputas políticas, mas que no amplo processo decisório da Constituinte as principais propostas ambientais saíram vitoriosas.

A força destas propostas derivou, em parte, do virtual consenso social quanto à necessidade de proteger o meio ambiente. A conjuntura da Constituinte vinculou fortemente a questão ambiental emergente no Brasil ao ideal de construção de uma nova ordem social e econômica, que não poderia mais negligenciar a proteção de seu patrimônio natural e cultural. A questão global do meio ambiente encontrou um terreno fértil na Constituinte de 1987-1988, e provocou reflexões acerca da formação econômica brasileira predatória e da necessidade de resgatar esta “dívida ambiental”. Pode-se dizer que a ideia da proteção ambiental, em face da conjuntura internacional e da percepção da deterioração da qualidade de vida, alcançou um consenso significativo, mesmo que no plano do discurso.

Entretanto, esta noção genérica não pode camuflar a diversidade de percepções sobre como esta proteção deveria ser realizada. No debate dedicado a questão ambiental na Constituinte, estas divergências foram mais claras nas discussões sobre o uso da energia nuclear. O que se pode afirmar é que ao menos nos temas definidos como “ambientais” por excelência, como a preservação das florestas, que foram direcionados para a Subcomissão responsável, os conflitos foram relativamente amenos. Obviamente as negociações e disputas de bastidores escapam ao exame realizado neste trabalho, mas os discursos públicos dos atores não deixam de trazer indícios importantes. Além disso, embora a pesquisa não tenha analisado as interfaces da questão ambiental em outros debates na Constituinte, é razoável supor que os conflitos mais acirrados ocorreram quando o tema do meio ambiente vinculou-se fortemente às questões distributivas, sociais e econômicas polêmicas como a reforma agrária, a garantia da propriedade indígena e quilombola, a questão urbana, entre outras. Deste modo, há ainda um campo enorme para novas investigações.

Esta pesquisa visou responder quais condições levaram a elaboração de um capítulo ambiental inovador na Constituição de 1988, mesmo em um Congresso com maioria conservadora. Este trabalho permite afirmar que o processo de elaboração das normas ambientais da Constituição de 1988 resultou da interação dos seguintes elementos: a emergência da questão ambiental no contexto internacional e nacional e seus efeitos nos discursos e práticas da sociedade e do Estado; a associação entre o aumento das preocupações ambientais e um clima político propício a mudanças institucionais; a configuração institucional do processo decisório da Constituinte, que favoreceu a inclusão de temas e a participação; o uso estratégico das regras pelo bloco progressistas sob a liderança de Mário Covas, garantindo o poder de agenda, através das relatorias; a participação dos movimentos ecologistas e do setor governamental (SEMA e CONAMA), através dos canais institucionais; a negociação com o Centrão; a atuação de Fábio Feldmann como principal articulador das propostas ambientais na Constituinte e como empreendedor político, a formação de uma frente parlamentar suprapartidária e uma coalizão de defesa integrada por diversos setores sociais.

A Constituição de 1988 selou um novo pacto social sobre as regras de funcionamento do Estado e da sociedade, que não pôde negligenciar a problemática ambiental emergente. As soluções ou propostas escolhidas resultaram de complexo processo decisório para o qual confluíram uma diversidade de preferências e interesses. Este trabalho buscou desvendar este processo de escolhas, sem pretensões de esgotar a sua análise, dada a tarefa hercúlea de analisar uma questão transversal como o meio ambiente em um contexto rico em documentação histórica e complexidade sociopolítica como a Assembleia Nacional Constituinte. Dentro dos limites desta pesquisa, o objetivo foi oferecer uma pequena contribuição aos estudos sobre a dimensão política da questão ambiental no Brasil.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Documentos

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p. 1-330.

_____. **Atas da Comissão da Ordem Social**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. p.1-189.

_____. **Atas da Comissão de Sistematização**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. **Atas das sessões da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987-1988.

_____. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 192. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. **Emendas ao anteprojeto do relator da Subcomissão**. Vol. 193. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. **Anteprojeto**. Vol. 194. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Comissão da Ordem Social. **Substitutivo II**. Vol. 185. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Junho de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição A**. vol. 251. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Novembro de 1987.

_____. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição – Substitutivo do relator**. Vol. 235. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Agosto de 1987.

_____. **Projeto de Constituição – Substitutivo do relator (segundo)**. Vol 242. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Setembro de 1987.

_____. **Projeto de Constituição B - 2º turno**. Vol. 299. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Julho de 1988

_____. **Projeto de Constituição C**. Vol. 314. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Setembro de 1988;

_____. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição D - redação final**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988.

BRASIL. **Mapa nº5 - Audiências Públicas**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso: 0605/2014.

Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> Acesso: 05/07/14.

CMMAD. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO Provisória de Estudos Constitucionais, Anteprojeto Constitucional. In: **Diário Oficial da União**, seção 1, 26 de setembro de 1986.

NEVES, Tancredo. “Não vamos nos dispersar”. Discurso pronunciado por Tancredo Neves quando de sua eleição à Presidência da República. *Brasília, 15-1-1985*. In: DELGADO, Lucília A. N. (org). **Tancredo Neves**. 3ªed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010, p. 820.

Legislação

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 6938 de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm Acesso em: 08/09/2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso: 03/04/14.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso: 06/04/14.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso: 06/04/14.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso: 20/08/2013.

Jornais

Correio Braziliense, Brasília, nº 8821, 06/06/1987.

Correio Braziliense, Brasília, nº 9168, 24/05/1988.

Folha de São Paulo, São Paulo, 16/05/1988.

Gazeta Mercantil, São Paulo, 04/01/ 1988.

Gazeta Mercantil, São Paulo, 24/05/1988.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 24/08/1987.

Jornal de Brasília, Brasília, nº 4345, 22/02/1987.
Jornal de Brasília, Brasília, nº 4351, 01/03/1987.
Jornal da tarde, São Paulo, nº 6567, 25/04/1987.
Jornal da tarde, São Paulo, nº 6568, 27/04/1987.
Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6604, 09/06/1987.
Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6610, 16/06/1987.
Jornal da Tarde, São Paulo, nº 6896, 19/05/1988.
O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34635, 24/01/1988.
O Estado de São Paulo, São Paulo, nº 34736, 24/05/1988.

Sites da WEB

<http://www.mma.gov.br/>
<http://www2.camara.leg.br/>

Bibliografia

- ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais** – o caso do movimento por justiça ambiental. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf> Acesso: 15/12/15.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro**. Novos estud. CEBRAP no.79 São Paulo Nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/08.pdf>. Acesso: 12/01/2014.
- AMARO, Rogério Roque. **Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação?** ISCTE: Lisboa, 2004. Disponível em: http://repositorioiul.iscte.pt/bitstream/10071/3186/1/2003_4_02.pdf Acesso em: 20/05/13.
- BARACHO JR, J.A.O. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **“Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”**. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press, 1999. p. 97.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 4.ed. 2000.
- BOSCHI, Renato. **A abertura e a nova classe média na política brasileira 1977-1982**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 29, nº1.
- CABRAL, Eugenia Rosa. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de regulação ambiental: Convergências e divergências**. 2007. 414 f. Tese

(Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT 19 - Políticas Públicas, 2005. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318 Acesso: 04/05/14.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

COELHO, Gilberto Lucas. **O processo constituinte**. In: GURAN, Milton. O processo constituinte 1987-1988. Brasília: AGIL-Unb, 1988.

DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (org). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009.

DELGADO, I. G. **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, M. G. & PORTO, L. V. (orgs.). **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**. São Paulo: LTR, 2007.

DIEGUES, A.C. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas**. São Paulo em perspectiva, 6 (1-2): 22-29, janeiro/junho 1992. p.24. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf Acesso em: 12/03/2014.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 2001.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: DINIZ, ELI; BOSCHI, Renato; LESSA, BOSCHI, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. São Paulo: Vértice, 1989.

DINIZ, Eli e CAMARGO, Aspásia. Introdução. In: ____ (orgs). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo, Vértice, 1989.

ELSTER, Jon. **Forces and mechanisms in the constitution-making process**. V.45. *Duke Law Journal*. P 364-396, 1995. p. 367. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3297&context=dlj> Acesso: 12/04/2015.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo, Boitempo Editorial, 1998.

- FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da Constituinte. In: GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL-Unb, 1988.
- FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Samuel. **Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88**. Concurso ANPOCS-FUNDAÇÃO FORD.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, s/d.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. LUNARUA Nº 58- 2003. P. 194, 200-01.
- GOMES, Sandra. **O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006
- JENKINS-SMITH, Hank C. e SABATIER, Paul A. **The Advocacy Coalition Framework: An Assessment**.
- KATZNELSON, Ira. Periodization and Preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, James e RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003. p.4.
- LEIS, Hector R.; VIOLA, Eduardo. A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In: LEIS, Hector R. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.
- LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas de participação**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.
- LUTZENBERG, J. **Manifesto Ecológico Brasileiro**. Porto Alegre: Lançamento, 1976.
- MICHILES, Carlos et al. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p.22.
- MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. Cadernos Fundap, São Paulo, 9(16): 15-24, jun.1989.
- NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

OFFE, Claus. A democracia partidária e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de estabilidade e desorganização. In: _____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Juliano Diniz. **Ordem, Instituições e Governança**: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e a construção da ordem internacional. 2010. 124 f. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010. Disponível em: http://www2.dbd.pucrio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0812650_10_Indice.html Acesso: 20/05/2013

PÁDUA, J. A. **As bases teóricas da história ambiental**. Estudos Avançados 24 (68),2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/09.pdf> Acesso:04/05/2014.

_____. Produção, consumo e sustentabilidade: O Brasil e o contexto planetário. In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs.). **Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas**. Brasília: FLACSO/Abaré, 2005.

_____. Natureza e projeto nacional: As origens da ecologia política no Brasil. In:

_____(org.).**Ecologia e política no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987, p. 14.

_____.O nascimento da política verde no Brasil: Fatores endógenos e exógenos. In: LEIS, Hector. **Ecologia e Política Mundial**. Rio de Janeiro: Vozes/Fase/ AIRI PUC-Rio, 1991.

_____. **Um sopro de destruição**: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 2004, p. 27.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio/Ed. Lumen Juris, 2008

PILATTI, Adriano. **A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas**. Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 28 a 48 - jul/dez 2006. p. 29.

POLANYI, Karl. **A grande transformação. As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Bases materiais do consentimento. In: _____. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

REIS, Daniel Aarão. A vida política. In:____ (org). **Modernidade, ditadura e democracia (1964-2010)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da constituinte**: do autoritarismo à democratização. Lua Nova, São Paulo, 2013.

- RIST, Gilbert. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madrid: La Catarata, 2002.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2012.
- SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS —Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº3, 2001
- THEODORO, Suzi Huff e BARROS, J.G.C. Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In: THEODORO, Suzi Huff(Org). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- VERSIANI, Maria Helena. **A sociedade brasileira vive a democracia (1985/1987)**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH/ São Paulo, julho 2011.
- VIEIRA, Paulo e VIOLA, Eduardo. **Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável**: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. Rio de Janeiro, 1992.
- VIOLA, Andreu. La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. In:___(org). **Antropología del desarrollo**. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. Barcelona: Paidós, 2000.
- VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): Do ambientalismo a ecopolítica. In: PADUA, José Augusto (org.). **Ecologia e política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987.
- WASSERMAN, Cláudia. **Desenvolvimento e modernização**: os eixos do debate intelectual latino-americano entre os anos 1950-1970. ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História – Londrina, 2005. p.4.Disponível em: <http://anpuh.org/anais/wpcontent/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0235.pdf> Acesso em: 15/04/13.
- WEINGAST, B. **Persuasion, Preference Change and Critical Juncture**: The Microfoundation of a Macroscopic Concept. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry (ed). **Preference and Situations**: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism. New York: Russel Sagell Foundation, 2005. p.168. 2005.