UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL

JÉSSICA GARCIA DA SILVEIRA

CIÊNCIA, POLÍTICA E NATUREZA NA CONSTRUÇÃO DO "PARLAMENTO
AMBIENTAL" BRASILEIRO: O CONAMA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
MEIO AMBIENTE NO BRASIL (1981-1992)

*De acordo,
Jéssica R. Garcia da Silva*

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S587c Silveira, Jéssica Garcia da
Ciência, política e natureza na construção do
"Parlamento Ambiental" brasileiro: O Conama e a
institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981-
1992) / Jéssica Garcia da Silveira ; orientadora
Márcia Regina Barros da Silva. - São Paulo, 2017.
214 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de História. Área de concentração:
História Social.

1. Conama. 2. Meio ambiente. 3. Políticas
ambientais. 4. Institucionalização. 5. Teoria Ator-
Rede. I. Silva, Márcia Regina Barros da, orient. II.
Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL

JÉSSICA GARCIA DA SILVEIRA

**CIÊNCIA, POLÍTICA E NATUREZA NA CONSTRUÇÃO DO "PARLAMENTO
AMBIENTAL" BRASILEIRO: O CONAMA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL (1981-1992)**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
História Social do Departamento
de História da Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São
Paulo para obtenção de título de
Mestre em História.

Área de Concentração: História Social

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Regina
Barros da Silva

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2017

*Para minha mãe Sirlei,
pela coragem, carinho e dedicação*

Agradecimentos

A presença de algumas pessoas se tornaram essenciais para a concretização deste trabalho. Para começar, gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos à professora Márcia Regina Barros da Silva, pela paciência, compreensão, incentivo e confiança ao me orientar pelos caminhos da pesquisa.

Aos professores Paulo Martinez e Renzo Taddei pelos apontamentos, críticas e sugestões na qualificação, contribuições que se mostraram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação. Agradeço ao Paulo, assim como Francisco de Queiroz, que gentilmente aceitaram o convite para compor a banca avaliadora deste trabalho.

À Maria Amélia M. Dantes, Thomás Haddad e Rogério Siqueira, pelos debates que foram essenciais para ampliar a minha visão sobre os estudos de ciência e tecnologia por meio dos encontros no Labcite. Ao Francisco e Wilson Barbosa pela oportunidade de cursar disciplinas no departamento de História que muito contribuiu para aprofundar meus conhecimentos sobre ciência e tecnologia e sobre a história econômica do Brasil. À Janes Jorge, Wagner Ribeiro, Roger Collacios, Eduardo Giavara, Dominichi M. de Sá, Claiton Silva, Eurípedes Funes e Carlos Alberto Menarin pelos questionamentos e contribuições em eventos acadêmicos. A todos os professores do curso de História da FACIP-UFU, que me conduziram nos primeiros passos da caminhada universitária, onde tudo começou. Em especial ao professor Marco A. C. Sávio, pela orientação e incentivo para seguir em frente nessa caminhada.

À FAPESP, pelo apoio financeiro na concessão da bolsa de mestrado. Ao Arquivo Central do Ministério do Meio Ambiente e ao Centro de Documentação do Ibama, que me permitiram o acesso aos documentos que compõem grande parte das fontes deste trabalho, em especial ao Thiago, Danilo, Graça e Giovanni que me receberam muito atenciosamente e me deram todo suporte necessário para a pesquisa nas instituições.

À Ana Maria Evaristo Cruz, Suely Vaz Guimarães de Araújo, Roberto Monteiro e Paulo Nogueira Neto pelas informações e esclarecimentos importantes que me conduziram às fontes e também a reflexões que estruturam essa pesquisa.

Aos amigos que muito me apoiaram e que compartilharam comigo as benesses e também os percalços da pós-graduação: Paulo, Isabella, Apoená, Eduardo e Letícia. Aos amigos de Ituiutaba dos tempos da graduação que sempre estiveram presentes. Aos

vizinhos cruspianos, pelas conversas e experiências muito agradáveis: Yara, Noemi, Danielle, Alexandra, Fabíola, Suzana, Sarah, Vanessa, Luciana, Fran, Juliana, Gustavo, André e Paul. Em especial à Samia, Renata, Natânia e Danielle que fizeram da residência estudantil em São Paulo um lar e tornaram meu dia-a-dia repleto de risadas e discussões sempre muito instigantes.

Ao Daniel, que me apoiou de todas as formas quando me mudei para São Paulo. Ao Michel, que esteve disposto a me mostrar os caminhos para a sobrevivência da vida metropolitana. À Manu e Adilson pelos momentos de descontração e por terem me apresentado uma São Paulo mais alegre e colorida nos nossos passeios incríveis pela cidade. À Sarah, que com todo o carinho me acolheu em sua casa e tornou meus dias de pesquisa em Brasília tão agradáveis que me deixava sempre com vontade de voltar.

Não há como não mencionar aqueles que me apoiaram desde sempre, minha mãe Sirlei, minha irmã Jenifer, meu irmão João e meu pai Vander, que nunca me deixaram desamparada e sem os quais a realização deste trabalho não seria possível. Aos meus tios Eurípedes, Maria, Inês, Irene, Sirlene e Margarida que se empenharam de todas as formas em me ajudar quando souberam de minha vinda para São Paulo. Em especial, agradeço ao meu sobrinho Lucas, que sempre me arranca um sorriso e inunda toda a minha alma de felicidade com um simples olhar.

RESUMO

A construção institucional das políticas ambientais no Brasil tem como marco inicial a criação da Lei Nº 6938 (1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. A partir desta lei foi estabelecido um Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, criado para organizar os mecanismos para a construção e o funcionamento de uma legislação ambiental no país. O Sisnama foi composto por órgãos setoriais (órgãos estaduais de meio ambiente), um órgão superior (o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama) e um órgão central executor (Secretaria Especial do Meio Ambiente - Sema). Como órgão superior e deliberativo do Sisnama, o Conama se tornou um campo de negociação ao agregar interesses heterogêneos pelo objetivo de definir um conjunto de resoluções que, ancoradas na lei Nº 6938 (regulamentada pelo Decreto Nº 88351 de 1983), adquiriram força de lei. O referencial teórico-metodológico utilizado para a análise do Conama é a Teoria do Ator-Rede (TAR, ou ANT, em inglês). O presente trabalho tem como objetivo analisar a construção e atuação do Conama, como arena ambiental desde a sua construção até o momento em que foi estabelecido o Ministério do Meio Ambiente (1981-1992), entendendo esse período como momento de institucionalização do meio ambiente no Brasil. O Conama reuniu humanos e não-humanos, entre os quais: políticos, engenheiros, cientistas, ambientalistas, as hidrelétricas, a floresta amazônica, as usinas nucleares, os resíduos atômicos, as unidades de conservação, as destilarias de álcool, os rios, entre outros. A discussão proposta consiste, portanto, em analisar a trajetória deste conselho e sua particip(ação) no cenário político nacional como órgão designado a estabelecer uma política de proteção ambiental em um momento marcado pelos desdobramentos da crise energética e pela tentativa de retomada do crescimento econômico no Brasil.

Palavras-chave: Conama, Meio Ambiente, Institucionalização, Políticas ambientais, Teoria Ator-Rede

ABSTRACT

The institutional construction of environmental policies in Brazil has as starting point at the creation of Law No. 6938 (1981), which established the National Environmental Policy. Within this law was established a National Environmental System (Sisnama) created to organize mechanisms for the construction and the operation of the environmental legislation in the country. The Sisnama was composed by institutional bodies (state environmental agencies), a higher body (the National Environmental Council - CONAMA) and an executor central body (Special Environmental Secretariat - SEMA). As the superior and deliberative body of Sisnama CONAMA became a trading field by adding heterogeneous interests by the objective of defining a set of resolutions which, anchored in the law No. 6938 (regulated by Decree No. 88351 of 1983), acquired the force of law. The theoretical framework used for the analysis from CONAMA was the Actor-Network Theory (ANT). This study aims to analyze the construction and the operation of CONAMA, as environmental arena, since its construction until the moment the Ministry of the Environment was established (1981-1992), understanding this period as the environmental institutionalization in Brazil. CONAMA gathered humans and nonhumans actors including: politicians, engineers, scientists, environmentalists, hydropower, the Amazon rainforest, nuclear power plants, atomic waste, conservation units, alcohol distilleries, rivers, among others. Therefore the discussion proposed is to analyze the trajectory of this council and its particip(ation) in the national political scene as designated agency to establish an environmental protection policy in a period highlighted by the consequences of the energy crisis and the attempt to re-establish the economic growth in Brazil.

Keywords: CONAMA, Environment, Institutionalization, environmental policies, Actor-Network Theory

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Adeflora - Associação de Defesa da Fauna e Flora de São Paulo

Ademasp – Associação de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

APA – Áreas de Proteção Ambiental

APP – Áreas de Proteção Permanente

Arie – Área de Relevante Interesse Ecológico

Agapan – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural

Aspan – Associação Pernambucana de Defesa da Natureza

BNH – Banco Nacional de Habitação

Cesteb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear da Presidência da República

CNI – Confederação Nacional da Indústria

Ceme – Comissão de Exportação de Materiais Extratéticos

Cepam – Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Bahia)

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente

Conpet - Programa Nacional de Racionalização do uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural

CPRH – Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos

CSN – Conselho de Segurança Nacional

CT – Câmara Técnica

DMA-RS – Departamento de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

EIA/Rima – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras

FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

Feema – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

IEA – Instituto de Energia Atômica

IEN – Instituto de Engenharia Nuclear

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério de Minas e Energia
Nuclebras – Empresas Nucleares Brasileiras S/A
Nuclep – Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
ONU – Organização das Nações Unidas
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB – Programa Nuclear Brasileiro
PND – Plano Nacional do Desenvolvimento
PNUMA – Políticas das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
Polamazonia - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polocentro – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
Polonoroeste - Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
Proálcool – Programa Nacional do Álcool
Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
Proconve – Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores
Pronar – Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar
Proterra - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Seplan - Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SG/CSN – Secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
Sobradima – Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente
Sodepan – Sociedade de Defesa do Pantanal
Sudeco - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Sudepe – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
Sudhevea – Superintendência da Borracha
UC – Unidades de Conservação
USP – Universidade de São Paulo
UHE – Usina hidrelétrica

Lista de Tabela, Gráfico e Quadro

Tabela 1 - Representantes presentes na 1ª reunião ordinária do Conama	61
Gráfico 1 - Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conama.....	68
Quadro 1 - Número de Resoluções Conama por ano	69
Quadro 2 - Média de frequência dos representantes no Conama em Reuniões Ordinárias por ano na década de 1980:	70

Sumário

Introdução	13
1. Capítulo - Desenhando uma arena ambiental no Brasil: o Conama e a Política Nacional do Meio Ambiente	32
1.1 Paulo Nogueira Neto e a Secretaria Especial do Meio Ambiente	36
1.1.1 Entre o desenvolvimento econômico, a poluição e o meio ambiente: um trabalho de ajustamento de interesses	43
1.1.2 Definindo uma Política Nacional do Meio Ambiente: A Lei Nº 6938/81	49
1.2 O Conselho Nacional do Meio Ambiente	58
1.2.1 Estrutura e organização: Plenário, Câmaras Técnicas e Comissões Especiais	64
1.2.2. Funcionamento: reuniões e resoluções Conama	68
1.3. Política, ciência e democracia na construção do “Parlamento ambiental” brasileiro	71
2. Capítulo - Desatando os nós da Política Nacional do Meio Ambiente: expansão industrial, energia e as primeiras resoluções do Conama (1984-1987).....	80
2.1 Política ambiental e política energética: A Usina Hidrelétrica de Tucuruí, o Pentaclorofenol e a Lei dos Agrotóxicos	82
2.1.1 A Usina Hidrelétrica de Tucuruí e os agrotóxicos: árvores, rios, turbinas e o pentaclorofenol.....	86
2.1.2 A lei dos Agrotóxicos.....	101
2.2 O Proálcool, as destilarias e a Política Nacional dos Recursos Hídricos.....	106
2.2.1 O vinhoto, o Pantanal, a Bacia Hidrográfica do Paraguai e a poluição hídrica	109
2.2.2 A Política Nacional dos Recursos Hídricos	113
2.3 Usinas Nucleares e os resíduos tóxicos: o Programa Nuclear Brasileiro	118
2.4 O Conama como um <i>ponto de passagem obrigatório</i>	132
3. Capítulo - O impacto das ações do Conama e a política brasileira: a nova Constituição Federal, a Rio-92 e o Ministério do Meio Ambiente (1988-1992)	135
3.1 “O meio ambiente quer falar com a Constituinte”: um debate sobre a inclusão do meio ambiente na Constituição Federal de 1988	138
3.1.1 A participação do Conama na Assembleia Nacional Constituinte.....	147
3.2 O Programa <i>Nossa Natureza</i> , o Ibama e a centralização das políticas ambientais.....	157
3.3 Da Rio-92 ao Ministério do Meio Ambiente: alguns aspectos sobre as (des)continuidades na institucionalização do meio ambiente no Brasil	166

Considerações finais	177
Fontes	184
Bibliografia.....	190
Anexos	200

Introdução

A história da institucionalização¹ do meio ambiente no Brasil percorreu um longo caminho. Atualmente o órgão responsável pela condução das políticas ambientais no país é o Ministério do Meio Ambiente – MMA, que tem como função coordenar 1.as políticas de preservação, conservação e utilização dos ecossistemas e biodiversidade florestal; 2.a política nacional dos recursos hídricos; 3.as políticas para integração do meio ambiente e produção; 4.os programas para proteção da Amazônia Legal e 5.as políticas de zoneamento ecológico-econômico².

Criado em 1992 o MMA é composto por cinco secretarias e sete órgãos colegiados. Dentre as cinco secretarias que compõem o Ministério estão: Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; Secretaria de Biodiversidade e Florestas; Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; e Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Além destas Secretarias, o MMA tem como órgãos colegiados o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz); Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Conselho de Gestão de Florestas Públicas; e Comissão Nacional de Florestas (Conaflor).

Diante desse quadro é possível afirmar que o MMA possui hoje uma ampla estrutura organizacional, no entanto foi um longo caminho trilhado para tal estruturação das políticas ambientais, no que antecedeu à criação deste ministério. O percurso do tema “meio ambiente” na política brasileira começou, em uma primeira etapa, durante a década de 1970, quando o conceito apareceu pela primeira vez em um órgão estatal por meio da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema (1973). Durante a década de 1980 a estrutura institucional designada para tratar do meio ambiente passou por uma expansão por meio da criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6839/1981).

¹ Trataremos desse termo e de seu significado para o presente trabalho mais adiante.

² Estes temas estão relacionados no histórico do MMA, como áreas de atuação do ministério. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>

Com a regulamentação da lei N° 6938/1981 foi estabelecido o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, que se tornou o órgão responsável por criar as normas que orientariam as políticas ambientais. O Conama consistiu, à época, em um conselho que reuniu professores universitários, engenheiros, políticos, ecologistas militantes, trabalhadores e empresários. Este conselho tinha como objetivo deliberar sobre os mecanismos de condução das políticas de meio ambiente, como o licenciamento ambiental. Esse texto tratará da implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e da história das políticas ambientais no Brasil, via Conama.

A história da construção das políticas ambientais no Brasil é parte integrante da história da criação, estabelecimento e ordenamento do próprio conceito “meio ambiente”. Apesar desse conceito se fazer presente em nosso cotidiano de modo que nos pareça que ele sempre existiu, o “meio ambiente” consiste em uma “figura antropológica” recente (LATOUR; SCHWARTZ; CHARVOLIN, 1998: 96). Falaremos a seguir sobre do que é composto esse conceito híbrido e sobre o significado de sua inserção em nossa realidade.

Meio Ambiente: história da construção de um conceito

Como apontou Reinhart Koselleck (2006), a linguagem é a forma de expressão que demarca as mudanças e permanências em nossa realidade. A relação estabelecida entre acontecimento, suas permanências e alterações, no tempo pode ser acessada por meio da historicidade dos conceitos. Os conceitos são construídos historicamente e ampliados constantemente ao longo do tempo para expressar necessidades sociais e nomear as experiências humanas. Para compreender as mudanças marcadas pela inclusão do conceito “meio ambiente” na realidade brasileira nos interessa perceber a relação entre o contexto no qual este conceito foi estabelecido e os significados em torno de sua apropriação ao longo do tempo.

Como apontou Latour; Schwartz e Charvolin (1998) o nascimento do conceito “meio ambiente”, tal como nos é apresentado atualmente, no singular (muitas vezes grafado em letras maiúsculas) esteve associado a uma série de mudanças que o mundo ocidental vivenciou na segunda metade do século XX. Nos anos 1960, os efeitos da poluição industrial no hemisfério Norte do mundo estimularam estudos e um debate que desencadeou, durante a década de 1970 e 1980, uma série de enunciados científicos, teorias sobre a relação homem-natureza e ações políticas.

Fenômenos como as “chuvas ácidas” ocorridas na Europa e na América do Norte durante a década de 1960, explicadas pelos cientistas como provenientes do lançamento de diversas substâncias químicas na atmosfera, foram debatidos dentro e fora das comunidades científicas. Diante dessas novas experiências surgiram reflexões sobre o modo como o homem se relacionava com a natureza, tanto no campo das ciências naturais como também entre as ciências sociais.

Robert Lenoble (1969), em seu trabalho *História da ideia de natureza*, trouxe um conjunto de reflexões sobre a dimensão social da natureza. Para este autor a forma como o homem se relacionava com a natureza ao longo dos séculos levou à construção de uma “natureza pensada”, que se modificava de acordo com as sociedades que também se modificavam. O trabalho de Lenoble contribuiu para estabelecer a visão que a natureza não era algo imutável e universal, distante do mundo social. Para ele a natureza só adquiria sentido por meio das relações sociais. No entanto, apesar de associar uma dimensão social da natureza ao modo como o homem se relacionava com esta, Lenoble acabava por negar a “dimensão natural” do homem, e a própria influência do mundo natural na construção das relações sociais.

Outro trabalho que surgiu no contexto dos debates sobre o homem e natureza, mas em uma perspectiva diferente, foi o de Serge Moscovici (1972), *Sociedade Contra Natureza*. Nesta obra o autor tratou da relação de separação estabelecida pela civilização ocidental entre sociedade e natureza. Não desprezando a dimensão social da natureza nas relações humanas, mas resgatando a dimensão natural do homem, a abordagem de Moscovici foi que haveria uma confluência constante entre natureza e sociedade (MOSCOVICI, 1972: 23).

Moscovici foi fortemente influenciado pelo filósofo Henri Bergson, à quem remeteu no seguinte trecho: “*Existe uma natureza fundamental e existem aquisições que se superpõem à natureza, imitam-na sem com ela se confundirem*” (MOSCOVICI, 1972: 10 apud BERGSON, 1932). Seguindo o pensamento de Bergson, o autor destacou que ao longo do tempo o homem passou a criar uma ideia de natureza por meio do conhecimento. Isso quer dizer que a partir do momento em que o homem conhece, ele se apropria e forja uma ideia sobre o mundo natural, traduzido como natureza, que se modifica constantemente na medida em que o homem altera sua relação com esse mundo natural. Mas além da natureza que o homem cria por meio do conhecimento, conforme o pensamento de Moscovici, existe um meio natural que não se confunde com a ideia daquela natureza que é acessada por meio do conhecimento.

Uma vez que o ser humano é o único ser que cria uma ideia de natureza separada do mundo natural, conforme Moscovi, por essa razão a civilização ocidental dizia que este teria saído da natureza, mas como ele mesmo questiona: “*em que circunstâncias o homem saiu da natureza?*” (Idem, ibidem). Na visão de Moscovici, o homem só pode construir o seu mundo social a partir da relação que estabelece com o mundo natural, sociedade e natureza são indissociáveis, conforme apontou: “*Saber governar as forças materiais, como reduzir as distâncias entre a expansão demográfica e os recursos do ambiente, que papel atribuir ao progresso científico, suscita movimentos sociais e obriga-nos a rever nossas opções fundamentais*” (Idem, ibidem: 9).

As duas obras citadas tiveram em comum a motivação do debate sobre a condição humana em um contexto que colocou em xeque a ideia do homem como “*senhor e dono da natureza*” (Idem, ibidem). Dentre os efeitos provocados por este questionamento que se disseminou na década de 1970, Moscovici afirmou que a tentativa de ruptura do homem com a natureza refletia a ideia de que se tratava “*mais de defender a natureza contra o homem que de defender o homem da natureza*” (MOSCOVICI, 1972: 12). Essa ideia caracterizou o surgimento de um novo movimento que tinha como objetivo lutar pelo direito de cidadania à natureza – o movimento ecológico.

O movimento ecológico apresentou uma característica única em sua formação: consistiu em um movimento social que se orientava pelos fundamentos da ciência ecológica (LATOURET, 2004). Conforme a teoria científica que estabeleceu os princípios da ecologia, o mundo se organizava por meio de sistemas integrados que se auto-regulam a partir da interdependência estabelecida entre os seres (MORIN, 2003). No entanto, na perspectiva ecológica as ações humanas desequilibrariam essa relação.

A Ecologia é uma ciência que surge no século XIX, a partir de novas teorias sobre o funcionamento do mundo. As origens da Ecologia remetem à Lamarck³ e

³ Jean-Baptiste de Monet, chevalier de Lamarck, foi um naturalista francês responsável pela formulação de uma teoria de transformação das espécies no século XVIII. Nascido no dia 1º de agosto de 1744, em Bezant-le-Petit, Lamarck teve seu primeiro trabalho publicado em 1778: *Flore Française*, a partir do qual demonstra seu interesse por estudos botânicos, se estendendo depois à química, meteorologia, paleontologia e zoologia de invertebrados. Suas obras mais conhecidas são: *Recherches sur l'organisation des corps vivants* (1802) e *Philosophie zoologique* (1809). A teoria da transformação das espécies na concepção de Lamarck se dá por dois processos: o primeiro, auto-organizador, consiste em uma geração espontânea, na qual fluidos energéticos de determinados tipos de matéria proporcionam uma sequência de estruturas que se sobrepõem na criação de novos seres vivos, sensíveis em relação ao ambiente; e o segundo, circunstancial, no qual cada tipo de organismo condiciona-se ao meio natural em

Darwin⁴, principalmente este último, que em grande medida influenciou Ernst Heinrich Haeckel⁵ em seus estudos, e que por sua vez sugeriu o termo “Ecologia” para definir os estudos sobre as relações estabelecidas entre animais e plantas com seu *habitat* (MORAES, 2005:71).

A Ecologia surgiu, portanto, da preocupação em se conhecer a “fisiologia das relações” de dependência dos seres humanos, plantas e animais ao seu ambiente e se consolidou como uma ciência no início do século XX. A partir de 1905 a Ecologia foi disseminada através da publicação da obra *Métodos de Pesquisa em Ecologia*, escrita pelo ecólogo vegetal estadunidense Frederick Edward (NUCCI, 2007: 83).

Até o início do século XX a Ecologia se serviu de uma concepção mecanicista da natureza, influenciada pela visão newtoniana, baseada na quantificação. Ao longo dos primeiros estudos ecológicos foram salientadas as fragilidades e a incapacidade do esquema mecanicista de explicar problemas, que se mostravam cada vez mais complexos em relação à forma como os seres se organizavam em seu meio. Sendo assim, uma alternativa que logrou êxito entre a comunidade científica foi a denominada *Teoria Geral dos Sistemas*⁶.

que se encontra, adaptando-se por meio de desvios que descaracterizam a continuidade da escala dos seres, em um processo necessário à preservação dos mesmos. (FERREIRA, 2007: 5-8).

⁴ Charles Robert Darwin foi um naturalista inglês que se destacou no século XIX pelos seus estudos que resultaram na, amplamente conhecida, teoria sobre a evolução das espécies. Darwin nasceu em Shropshire, em 1809, e teve como principal obra publicada: *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life* (1859). A perspectiva da evolução das espécies para Darwin se divergiu da proposta de transformação de Lamarck pelo sentido da adaptação, que para o primeiro consistia em uma função necessária à ordenação natural, enquanto que o segundo tratava a adaptação como uma contingência, sendo a transmutação hereditária uma determinante. (Idem: 126).

⁵ Ernst Heinrich Philipp August Haeckel (1834-1919) foi o zoólogo e médico alemão seguidor da teoria darwiniana, que propôs a continuidade dos estudos sobre a evolução das espécies por meio da seleção natural através de fatores cumulativos. Haeckel argumentou que a mais simples vida orgânica tinha origens espontâneas a partir de matérias inorgânicas com base em uma espécie de cristalização. A partir daí se esforçou para explicar aspectos da natureza orgânica e inorgânica a partir das mesmas leis da física. Seus estudos sobre invertebrados marinhos, a partir de uma teoria de sistematização deu origem ao estudo da ecologia. (ROBINSON, Gloria. Ernst Haeckel. In: _____. Disponível em: <http://www.britanica.com/bcom/eb/article>; Acesso em 12 de mar. 2013.)

⁶ A Teoria Geral dos Sistemas foi disseminada a partir de meados do século XX pelo biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, consolidada pela publicação em 1968 de um livro homônimo à teoria. A Teoria Geral dos Sistemas se fundamenta em uma perspectiva unitária do funcionamento do mundo no qual os seres vivos são organismos que, compostos de sistema, conseguem manter uma dinâmica de equilíbrio por meio da energia e da matéria que o integram e se renovam constantemente. O conceito de *sistemas* não era novo, pois fora já utilizado por Newton (sistema solar) e Lavoisier (sistema respiratório, digestivo, circulatório, etc), entre outros. Porém a partir de 1928, este foi ampliado por Bertalanffy - que com base na teoria do holismo de Smuts (1926), segundo o qual o universo seria composto de uma complexidade de estruturas - átomos, moléculas, células, indivíduos, sociedades, etc. - considerou que a utilização do conceito seria plausível a diferentes disciplinas e campos da atividade humana. A partir daí foi criada a *teoria geral dos sistemas*, uma visão que implica na integração dos estudos sobre os organismos, que apresentariam pontos comuns em seu funcionamento (NUCCI, 2007: 84).

O próprio termo *Ecossistema*, criado por Arthur Tansley⁷ em 1935, indicou que a natureza, consistia em um organismo sistêmico composto por um conjunto de organismos que se estabelecem em uma relação de dependência entre si. A *Teoria Geral dos Sistemas* inaugurou o princípio ecológico de que a partir de um conjunto que reunia todas as partes o todo se organizava, por meio de sistemas que se autorregulam, promovendo uma permanente evolução (Idem, ibidem). No entanto, apesar de considerar que “*toda totalidade está baseada na competição entre seus elementos e pressupõe a luta entre as suas partes*” (VON BERTALANFFY, 1968: 66 apud MORIN, 2003: 154) a visão ecológica considerou que o homem, por meio das suas intervenções no meio natural, promovia o desequilíbrio na organização do mundo.

O *Ecossistema* (do grego: *Oikos*, casa + *systema*, conjunto) remete à “*disposição conjunta dos seres em determinado meio*” (COIMBRA, 1985: 20). Na perspectiva ecológica, o ecossistema é a evolução *natural* do ambiente. Considerando que o homem transforma o ecossistema natural na medida em que constrói seu ambiente *social*, a visão ecológica diferenciou o “ambiente antrópico”, resultante da ação do homem, do ambiente natural. Marcou-se uma diferença, portanto, entre o ambiente que não foi modificado pela ação (predatória) humana, do ambiente que passou por uma “evolução social”, seria este então o “meio ambiente”.

O “meio ambiente”, foi caracterizado como o *habitat* do homem, que modificou o *ecossistema natural* por incorporar-lhe novos elementos. O termo meio ambiente é originário da palavra francesa *Environnement*, que em sua etimologia latina remete ao sentido de estar à volta. A conjugação dos dois termos: “meio” e “ambiente”, é uma característica da língua portuguesa e espanhola (médio ambiente), e incide em uma redundância, uma vez que os dois termos apresentam uma conotação espacial (CANTO; ALMEIDA, 2008: 2).

O “meio” indica uma posição central, na qual se atribui o sentido de cercar ou envolver algo, portanto estabelece-se ao “meio” um sentido espacial que cerca aquele que está “dentro”. A palavra “ambiente” é composta pelos vocábulos latinos: *amb* (preposição que indica posição: ao redor, à volta,) e *ire* (verbo: ir), que juntos (*ambire*) expressam um sentido: “ir à volta”. Portanto, ambiente é aquilo que vai à volta, o que

⁷ Arthur George Tansley foi um ecólogo inglês que em 1913 fundou a primeira sociedade de ecologia, a *British Ecological Society*, e sugeriu, em 1935, o termo *ecossistema* como um modelo teórico que ressaltava a importância do estudo da natureza como conjunto de organismos e fatores inorgânicos como sistemas, daí o termo ecossistema para designar as unidades naturais fundamentais. Desse modo Tansley propunha um modelo abstrato de organização que poderia ser identificado na natureza (Idem, Ibidem: 83).

está em volta, o que rodeia algo. O termo “ambiente” tem sua origem como participio do verbo *ambire* (*ambiens*, *ambientis*), mas ao longo do tempo passou a se tornar adjetivo. Associando-se o termo “meio” à palavra “ambiente”, construiu-se um substantivo. O meio ambiente, portanto, nos remete a uma entidade (por ser um substantivo) que está “à volta”, ou “em volta”, mas que também existe em si mesma (COIMBRA, 1985: 24).

Portanto, “ambiente” e “meio” confluem-se em um só sentido, o que pode ser compreendido se tomarmos os termos *Environnement*, em francês, ou sua transposição para a língua inglesa: *Environment*. Estes termos conservam a mesma raiz etimológica latina e o mesmo sentido de “estar à volta” (*ambire*), incorporando apenas algumas alterações gráficas (*env* + *iron* = “Os arredores”). Portanto, o termo *meio ambiente*, substantivo composto por duas palavras, nos remete a uma noção espacial. Estar no “meio”, ou no centro, incide em uma condição de relatividade sem previsão de qualquer limite que estabeleça uma posição concreta, pois está em sua essência a totalidade: o meio ambiente é tudo o que está em volta.

Desse modo, não existe uma fronteira para demarcar o que não é meio ambiente, uma vez que este engloba uma totalidade: o *tudo que tudo envolve*. À medida que compreendemos tudo que nos cerca como *meio ambiente*, logo tornamos nós, os humanos, o ponto de referência, somos nós que estamos no “centro” de uma totalidade que denominamos como meio ambiente. Conforme o termo utilizado por Latour, Schwartz e Charvolin (1998), o meio ambiente se torna um constructo “antropológico”, pois é produto das relações humanas com os não-humanos e expressa essa relação.

Conforme o historiador francês Florian Charvolin (2003) a primeira definição de meio ambiente na França data de 1971, foi descrita como: “*tudo que incorpora agentes físicos, químicos e biológicos e os fatores sociais suscetíveis a efeitos diretos e indiretos sobre os seres vivos e atividades humanas*” (CHARVOLIN, 2003: 20). A definição do conceito “meio ambiente” na França ocorreu simultaneamente à criação do primeiro Ministério de Proteção à Natureza e ao Meio Ambiente. Considerando a literatura que primeiro tratou de meio ambiente na França, segundo observa Charvolin, havia uma dificuldade em fixar limites acerca da definição deste conceito. Conforme o autor, o geógrafo Pierre George afirmou, à época, que: “*o meio ambiente é praticamente ilimitado, especialmente pelo perigo que se apresenta sobre as condições de existência da coletividade humana que tem inspirado os trabalhos e a crise que alarma as*

instituições de estudos para a sua proteção”⁸ (GEORGE, 1971: 126 apud CHARVOLIN, 2003: 20).

A dificuldade em encontrar uma definição concreta e precisa para o termo meio ambiente apresentou uma relação direta com o momento de “crise ecológica”, marcado pelo tom de denúncia do movimento ecologista. A ideia de que o equilíbrio ecológico estaria ameaçado por meio das ações antrópicas se intensificou durante a década de 1980, com base na divulgação de estudos científicos sobre o buraco na camada de ozônio e dos riscos de um “inverno nuclear”⁹. Esses eventos encaminhavam a organização de um movimento científico-político que marcou a ampla popularização do conceito meio ambiente, sob a representação de que os efeitos da ação humana na natureza tinham proporções planetárias.

Nesse sentido, “unificou-se” e “internacionalizou-se”, os meios ambientes que anteriormente eram localizados: cada ação humana possuía o seu meio ambiente. Conforme apontaram Latour, Schwartz e Charvolin (1998), o ato de apertar um aerosol, em qualquer lugar do mundo, não se relacionou anteriormente com o buraco da camada de ozônio, que é global. Mas a partir do momento em que a nossa realidade passou a ser povoada por essas associações, estabeleceu uma relação direta entre ambientes, antes dispersos e fragmentados, e a ação humana. Houve uma fusão entre todos os meios ambientes, que resultou em um único meio ambiente, no singular (LATOUR; SCHWARTZ; CHARVOLIN, 1998).

Durante a década de 1970, já com ampla divulgação na comunidade científica¹⁰, falava-se em resfriamento e aquecimento global e mudanças climáticas como efeitos globais da poluição (COLACIOS, 2014: 64). O problema da poluição atmosférica se tornou a pauta de discussão pública que associava as reivindicações do movimento ecológico às discussões científicas. O meio ambiente “global” se tornou nessa época tema da agenda internacional (SATO, 2000). A partir daí se desencadeou

⁸ “[l’]environnement] est pratiquement illimitée, d’autant plus que les dangers qui pèsent sur les conditions d’existence des collectivités humaines ont inspiré travaux et cris d’alarme, et mise en place d’institutions d’études et protection” (CHARVOLIN, 2003 : 20). Tradução livre da autora.

⁹ O que se chamou de inverno nuclear consistia em um enunciado científico do período da Guerra Fria, no qual se estimava uma queda nas temperaturas do planeta caso houvesse uma guerra nuclear. O inverno nuclear seria causado por uma nuvem de fumaça e poeira radioativa gerada mediante a explosão de bombas nucleares em meio à uma guerra entre EUA e URSS (COLACIOS, 2014:13).

¹⁰ Conforme o estudo sobre as mudanças climáticas nas revistas estadunidenses de circulação mundial *Science* e *Nature*, feito por Roger Domenech Colacios (2014), estes temas começaram a aparecer desde 1970 por meio de relatórios de pesquisa, comentários, cartas, editoriais e matérias.

uma série de ações políticas e acordos internacionais em torno da proteção do meio ambiente.

A partir da década de 1970 o debate sobre a necessidade de promover ações políticas para conciliar o desenvolvimento à proteção ambiental foi marcado pela publicação do relatório *Limites do crescimento* (1972), a respeito do estudo feito pelo Clube de Roma¹¹, que demonstrou que os recursos naturais do mundo estavam se esgotando. Em 1972 foi também realizada a I Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia (GIDDENS, 2008: 86).

A Conferência de Estocolmo reuniu 114 países e se tornou responsável por estabelecer as bases para uma internacionalização das discussões sobre políticas ambientais. A partir daí foi criado o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – PNUMA, que se tornou o órgão internacional que desenvolveu um sistema de monitoramento em rede das condições ambientais em todo o planeta. Esta conferência encaminhou também discussões que teve como desdobramento uma série de acordos políticos mundiais que se seguiu ao longo da década de 1980.

O primeiro acordo político de grande expressão internacional foi o Protocolo de Montreal (1987). O acordo mundial realizado em Montreal, que reuniu 191 países, marcou o início de uma ação política integrada empenhada em conter a destruição da camada de ozônio. A justificativa por um acordo mundial foi que, sendo a camada de ozônio um elemento que não possuía fronteiras, seria preciso uma ação global para a sua proteção (SILVA, 2009: 164).

Foram geradas a partir daí as condições necessárias para o surgimento do Protocolo de Kyoto, negociado dez anos depois. A primeira reunião que deu origem ao referido Protocolo ocorreu em 1988 em Toronto, Canadá, onde governantes e cientistas encaminharam discussões para a criação do grupo de colaboração científica internacional. Este grupo teria como função realizar estudos sobre as alterações climáticas no planeta e sua divulgação. Este grupo de colaboração denominou-se Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, ou IPCC (em inglês), oficialmente criado no ano de 1990 (Idem, ibidem).

¹¹ O Clube de Roma foi uma associação fundada em 1968 por um grupo internacional de profissionais das áreas de: diplomacia, indústria, academia e sociedade civil, com o objetivo de debater questões do futuro do mundo, que visava estabelecer discussões entre as esferas econômicas, políticas e científicas. No primeiro relatório publicado, *Limites do Crescimento*, ou Relatório Meadows, o grupo expressou os efeitos da dinâmica do crescimento econômico ocidental sobre a escassez dos recursos naturais. Ver histórico em: www.clubofrome.org/.

Dois anos após a criação do IPCC ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, também conhecida como Rio-92. Essa Conferência resultou em alguns importantes acordos, tais como a Convenção Climática, a Convenção de Biodiversidade e a Agenda 21, que se tornaram os pontos articuladores das negociações em Kyoto, no ano de 1997 (RIBEIRO, 2010: 76).

Ao longo da década de 1980 a perspectiva alarmante sobre a escassez de recursos divulgada pelo relatório *Limites do Crescimento*, passava a ser alterada pela proposição de que seria possível conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental (OLIVEIRA, 2012: 82). A partir daí surgiram medidas políticas fundamentadas pela proposta de mitigar¹² os efeitos provocados pela industrialização e foi popularizado o conceito “Desenvolvimento Sustentável”, originalmente proposto pelo *Relatório Bruntland* (1987) feito pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹³, também conhecido como *Nosso Futuro Comum* (GIDDENS, 2008).

No entanto, à medida que se estabeleceu uma política internacional para disciplinar a relação entre o desenvolvimento e a proteção desse meio ambiente “global”, foram também estabelecidas medidas políticas locais, em cada um dos países, para a mitigação dos efeitos provenientes da poluição no planeta. A resposta do governo brasileiro a esta necessidade imposta pela ONU foi, de início, a construção da Sema, em 1973, mas que posteriormente se desdobrou na criação de uma lei que estabelecia uma Política Nacional do Meio Ambiente (lei Nº 6938/81). Iniciou-se, a partir daí o que entendemos como a institucionalização do meio ambiente no Brasil.

Instituição é um termo que surgiu no século XV, de origem latina, e tem sua raiz etimológica na palavra *institui-*, que possui sentido de “fixar em”. Segundo a definição presente no *Dicionário Houaiss da língua portuguesa* (2007), *instituição* consiste no “ato ou efeito de instituir (dar começo a); estabelecimento; criação; instauração”. A palavra *instituição* representa, portanto, o sentido de “dar início a algo”

¹² O termo mitigação tem sido muito utilizado em documentos oficiais recentemente no Brasil. Na abordagem de Wagner Ribeiro (2008) é possível perceber a influência desses acordos nas políticas públicas brasileiras, incluindo as políticas energéticas que tinham como objetivos fundamentais a busca pela alternativa ao petróleo ou a economia de energia, tais como: o Programa Nacional do Álcool – Proálcool, criado em 1975 com a finalidade de gerar energia alternativa a partir da cana-de-açúcar; o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – o Procel, criado em 1985 e ampliado em 1994 visando diminuir a perda de energia na geração e redução do consumo; e o Programa de Racionalização de Uso de Derivados do Petróleo – Conpet, criado em 1991 com o objetivo de reduzir a demanda pelo petróleo através da eficiência dos motores à Diesel.

¹³ A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criada em 1983 pela Organização das Nações Unidas, após avaliação dos 10 anos de vigência da Conferência de Estocolmo.

e tem como antonímia a palavra *desenlace*, que possui um sentido de “dar fim a algo”, “concluir”. *Instituição* também é definida como: “estrutura material e humana que serve à realização de ações de interesse social ou coletivo; organização; organismo público ou privado estabelecido por meio de leis e estatutos que visa atender a uma necessidade de cada sociedade ou da comunidade mundial”.

No mesmo campo semântico, a palavra *institucionalização* foi criada no século XX, e é definida como: “ato ou efeito de institucionalizar; de transformar-se em instituição”. Tomando como princípio estas definições, pensamos na palavra *institucionalização* como uma possibilidade para compreender a transformação do “meio ambiente”, que até recentemente consistia apenas em um conceito, em uma *instituição*.

Os mecanismos, articulações e interesses em torno do que o conceito meio ambiente representou no mundo ocidental desde a década de 1960, levou este a *se fixar* no tempo, ainda que a sua definição imprecisa tenha sido alvo de constantes questionamentos. O meio ambiente é produto de um amálgama de florestas, dados científicos, campanhas de proteção à natureza, rios, atmosfera, etc. que alcançou uma condição política.

O meio ambiente se fixou como uma entidade onipresente, capaz de conectar todo o planeta, e com isso justificar uma ação política integrada, na perspectiva da globalização. Desse modo, o meio ambiente, considerado como tema de interesse coletivo, adquiriu, no Brasil, uma secretaria, um conselho e depois um ministério para representá-lo. A construção de um Ministério do Meio Ambiente é fruto de uma trajetória, que entendemos como resultado da transformação do meio ambiente em *instituição*. Os procedimentos para esta transformação (negociações, conflitos e possíveis discontinuidades) é o que entendemos como *institucionalização*.

A construção política e institucional do meio ambiente no Brasil, possui uma trajetória marcada pelos impasses entre a política de desenvolvimento econômico, empreendida pelo governo militar brasileiro, e uma legislação crescente que tratou sobre o meio ambiente durante a década 1980. Para compreender esta institucionalização buscamos, por meio desta pesquisa, perceber quais foram os desdobramentos desde a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (1981) até a construção do Ministério (1992).

A Teoria Ator-Rede: caminhos para uma investigação

O meio ambiente foi construído em nossa realidade, mediante uma junção de dados científicos, argumentos políticos e reivindicações de grupos sociais. A forma como foi inserida e sua permanência em nosso cotidiano demonstra que, mesmo com todas as dificuldades para definir o que é e o que não é meio ambiente, esse conceito se fixou no tempo. A permanência do conceito “meio ambiente” é produto de uma relação que se estabeleceu entre as explicações científicas dedicadas a encontrar uma linguagem capaz de compreender a mudança global e as respostas no meio político com a criação de instituições para representar os interesses em “proteger” esse meio ambiente.

Por meio de uma conjectura de constante negociação o meio ambiente se adaptou ao nosso mundo, mas não sem influenciar a forma como pensamos e lidamos com ele. A abordagem teórico-metodológica aqui utilizada para a análise sobre a institucionalização do meio ambiente e no Brasil é a Teoria Ator-Rede - TAR (ou *Actor-Network Theory* - ANT, em inglês). Originalmente proposta por autores como Michel Callon (1989), Bruno Latour (1991, 1998, 2000, 2013) e John Law (1992) a TAR remete a um princípio teórico e metodológico que compreende que nossa realidade é definida por meio da inter-relação entre mundo natural e o meio social. O que estes autores propõem é que a visão de mundo construída pela racionalidade moderna estabeleceu uma relação de oposição entre: sociedade e natureza; sujeito e objeto, que nos fez pensar que há dois polos por meio dos quais o mundo se organiza: o polo da natureza (mundo natural) e o polo da cultura (sociedade). A TAR nos permite romper com essa divisão binária.

A TAR surgiu no campo dos Estudos de Ciência e Tecnologia, a partir de influências teóricas advindas de estudos sobre a sociologia do conhecimento, como: *Ideologia e Utopia*, de Karl Mannheim, publicado em 1929 e *Gênese e desenvolvimento de um fato científico*, escrito em 1934 por Ludwik Fleck. A TAR se situou, inicialmente, no campo dos estudos de sociologia do conhecimento, adotando o *princípio de simetria*¹⁴, criado no âmbito do Programa Forte, campo de estudos de ciência desenvolvido na Universidade de Edimburgo (COSTA, 2014: 6).

¹⁴ O princípio da simetria prevê que todas as nossas ações cotidianas são práticas e avaliativas. Assim como as crenças, a construção do conhecimento também consiste em uma prática social, portanto, passível de explicação. Nesse sentido, David Bloor (2005) ao propor uma explicação das práticas científicas, estava interessado no significado da construção destes sistemas que estruturam nossa racionalidade (BLOOR, 2005: 269).

Porém, a partir de outras influências advindas de filósofos pós-estruturalistas, como Michel Foucault, Gilles Deleuze, Felix Guattari, Gabriel Tarde e Michel Serres (LE MOS, 2013: 34), a TAR se tornou uma vertente crítica à sociologia do conhecimento desenvolvida no Programa Forte. A proposta da TAR consistia em estender o princípio da simetria para explicar a agência dos atores não-humanos nas práticas científicas, considerando que o resultado destas práticas estaria diretamente relacionado à inter(ação) destes não-humanos com os humanos.

Dentre os representantes expoentes da TAR utilizamos os trabalhos desenvolvidos por Bruno Latour e nos baseamos na sua proposta de TAR. O primeiro trabalho no qual Latour nos oferece uma visão sobre o papel do laboratório científico na construção da nossa realidade, foi *Vida de laboratório* (1997 [1979]), uma obra escrita em conjunto com Steve Woolgar. Por meio da proposta de realizar uma etnografia da comunidade científica, esta obra destacou a função do laboratório na construção de dados e documentos responsáveis pela transformação de enunciados em fatos científicos, uma tradição já iniciada por Gaston Bachelard (2001).

Para a construção de fatos produzidos no laboratório é necessária a superação de uma série de etapas que são estabelecidas dentro e fora do laboratório. A construção da ciência não depende somente das ações dos cientistas, ou das máquinas, que representam seus informantes, ou mesmo dos órgãos financiadores de pesquisa. A ciência é construída a partir de um conjunto de atores reunidos para a produção do que pode ser entendido como um fato científico, quando o enunciado adquire um sentido na realidade. Entre os atores estão: os cientistas, as inscrições (dados calculados através de máquinas), as máquinas, os agentes que financiam o laboratório, os animais e plantas (utilizados pelos cientistas) e outros atores que são agregados em rede à medida que o fato científico sai do laboratório. É por meio dessa relação entre humanos e não-humanos, cada qual desempenhando uma função, que a ciência é construída.

A partir dessas redes, que são múltiplas, conforme Latour, o fato científico é construído e nossa realidade também, por meio das explicações sobre o funcionamento do mundo emitidas pelos cientistas. Desse modo, por meio da TAR, o autor aponta que “a sociedade é construída, mas não construída socialmente” (LATOUR, 2001: 227), pois considerando que por meio da relação que se estabelece entre humanos e não-humanos, há uma troca de propriedades entre eles. Nesse sentido, o que chamamos de “sociedade” é composta também pelos não-humanos, que passam constantemente por uma “socialização” por meio da ciência e da técnica para que travem relações humanas.

Ao invés de “sociedade”, o autor propõe que vivemos em “coletivos”, que consiste na associação entre humanos e não-humanos. Ao invés de “coletivos” sociais, vivemos em “coletivos” sociotécnicos.

Os “coletivos”, no plural, se opõem ao termo “sociedade”, uma vez que esta última remete a uma unidade substantiva, enquanto que a primeira sugere uma condição procedimental que relaciona tanto humanos como não-humanos sem que haja uma distribuição entre poderes de ação entre eles. Quando o autor critica o uso da palavra “sociedade” ele está interessado em romper com o acordo moderno que impôs uma divisão do mundo que coloca de um lado Natureza (explicada pelas ciências) e de outro Sociedade (relações humanas), por meio do que Latour chamou de *Constituição Moderna*.

O termo Constituição é emprestado da Ciência Política e utilizado para remeter à distribuição entre humanos e não-humanos, coisas e pessoas. O que Latour classificou Constituição Moderna consiste no acordo que fundou o mundo moderno (que aqui não caracteriza um período, mas sim uma forma de passagem no tempo). A Constituição Moderna foi tratada pelo autor no ensaio, *Jamais fomos modernos* (1994 [1991]), no qual se dedica a compreender a construção da racionalidade moderna. O modo como o autor define a Constituição Moderna, representa uma crítica à epistemologia moderna, por meio da qual se estabeleceu que a natureza seria composta por leis universais imutáveis que só poderiam ser “descobertas” pelas ciências e que a sociedade estava separada da natureza, composta somente pelos humanos. A partir daí se criou duas zonas distintas pelas quais são definidos os poderes políticos de um lado, encarregado de representar os humanos e de outro os poderes científicos, encarregados de representar os não-humanos ou a natureza.

Um estudo no campo da história da ciência que tratou também dessa separação moderna entre a ciência e a política foi desenvolvido por Steven Shapin e Simon Shaffer, *O Leviatã e a bomba de vácuo* (2005 [1985]). Neste trabalho os autores se dedicaram a analisar a disputa entre Thomas Hobbes e Robert Boyle a partir da discussão sobre a existência do vácuo na natureza. Por meio do trabalho de Shapin e Shaffer, Latour apontou que além de estabelecer uma divisão entre sociedade e natureza, no mundo moderno se inventou uma assimetria, entre a representação das coisas e a representação dos cidadãos. Essa assimetria foi forjada pela divisão entre o laboratório e o parlamento, de um lado as coisas são representadas e de outro os cidadãos. Conforme apontou Latour, se estabeleceu, por meio dessa divisão que a

política deveria ser excluída do discurso científico e a ciência experimental não deveria invadir a política científica:

“Se formos até o fim da simetria entre as duas invenções de nossos dois autores (Robert Boyle e Thomas Hobbes), compreenderemos que Boyle não criou simplesmente um discurso científico enquanto Hobbes fazia o mesmo para a política; Boyle criou um discurso científico de onde a política deve estar excluída, enquanto Hobbes imaginou uma política científica da qual a ciência experimental deve estar excluída. Em outras palavras, eles inventaram nosso mundo moderno, *um mundo no qual a representação das coisas através do laboratório encontra-se para sempre dissociada da representação dos cidadãos através do contrato social*. Não foi, portanto, de forma alguma por engano que os filósofos políticos esqueceram tudo aquilo que está relacionado à ciência de Hobbes enquanto que os historiadores da ciência esqueceram as posições de Boyle sobre a política das ciências. (grifo do autor) (LATOUR, B. *Jamais Fomos Modernos*, 1994, p. 33).

Porém, de acordo com Latour, essa visão dicotômica entre: natureza e sociedade, ciência e política, sujeito e objeto, foi inventada pela epistemologia moderna e a divisão do mundo em dois polos opostos nunca existiu. Ao tentar separar humanos e não-humanos em polos opostos é inevitável que estes acabem por se misturar novamente através dos mecanismos de “tradução”.

A “tradução” consiste em um conjunto de práticas desenvolvidas através das redes sociotécnicas responsáveis por fornecer sentidos à nossa realidade. A explicação da realidade é fruto da interpretação da relação estabelecida entre os humanos e não-humanos. A tradução consiste no resultado dessa construção teórico-metodológica da modernidade. Este é o paradoxo dos modernos. Para serem traduzidos, os “híbridos”, também considerados “quase-objetos” (nem sujeitos por completo, tampouco objetos), são submetidos à “provas de força” (LATOUR, 2000), que decidem pela sua aceitação, ou não, pelo coletivo. Uma vez aceitos, os “quase-objetos” fecham-se, na retórica de Latour, em uma “caixa-preta”, se tornam inquestionáveis.

O meio ambiente é entendido como um constructo sociotécnico composto a partir do recrutamento de: florestas, rios, atmosfera, animais, políticos, engenheiros, empresários, relatórios, um conjunto de leis, cientistas, automóveis, indústrias e ambientalistas militantes, entre muitos outros. Todos esses atores inter(agem) na construção das políticas ambientais.

Nesse sentido a TAR tem a contribuir na análise da institucionalização do meio ambiente no Brasil, especificamente na análise do Conama, que é o *locus* privilegiado para a investigação. Para explicar melhor como a TAR entra na análise situamos o Conama – estruturado a partir de uma composição heterogênea (políticos, biólogos,

geógrafos, engenheiros, políticos, ecologistas militantes) este conselho foi criado com objetivo de produzir um conjunto de leis, realizar estudos de campo, emitir relatórios técnicos de pesquisa, organizar pareceres jurídicos, etc. Para analisar como esse trabalho interno de construção das políticas ambientais acontece no Conama, por meio da TAR percebemos como agem os conselheiros em sua diversidade e como os não-humanos são chamados a participar do Conama por meio dos debates.

No Conama o que esteve em disputa era: os critérios para a conservação de áreas de reserva ambiental; o destino do vinhoto; a classificação das águas; o desmatamento da Floresta Amazônica; a contaminação dos rios; entre outras. Diante de todos estes esses problemas de degradação ambiental o Conama teve como função criar mecanismos para ajustar todos aos interesses dos ambientalistas, dos industriais, do governo federal, dos usineiros, dos agricultores, etc. Porém, para ajustar esses interesses se colocavam *provas de força* para manter, por exemplo, os rios despoluídos e as indústrias funcionando. Para ajustar um número cada vez maior de interesses, cada vez mais heterogêneos entre si, coube ao Conama estabelecer um “licenciamento ambiental”.

A partir da concessão de uma licença ambiental, mediante apresentação de estudos de impacto ambiental e relatórios (EIA/Rima) realizados pelos solicitantes, de modo a seguir os critérios e normas emitidas pelo Conama, além da avaliação destes impactos pelo próprio conselho, no Conama se estabelecia um campo de negociação. O licenciamento ambiental se tornou então o instrumento de controle por parte do Conama, estabelecido mediante uma construção coletiva. Sendo assim, o licenciamento ambiental é aqui entendido como um mecanismo de *recrutamento* (LATOUR, 2000), que consiste em um primeiro conjunto de estratégias que visam interessar os atores humanos associados a um segundo que tem por objetivo interessar os atores não-humanos, no sentido de manter as associações.

O *recrutamento* é realizado mediante uma série de associações e quando bem-sucedido, promove uma rede na qual se criam *pontos de passagem obrigatórios*, como explicou Latour em sua obra *Ciência em ação* (2000 [1987]). Considerando que o Conama representou o órgão responsável pelo licenciamento ambiental que concede permissão para a instalação de usinas hidrelétricas e nucleares, de destilarias de álcool, atividades de mineração, funcionamento de indústrias (em geral), etc. entendemos que este se tornou um ponto de passagem obrigatório, por onde as políticas ambientais são construídas e saem. Desse modo, nos interessa, com a utilização da TAR, compreender

o Conama como o *locus* específico por onde se travaram as disputas pela “tradução” das políticas ambientais no Brasil. Por meio desta pesquisa buscamos entender o desempenho deste conselho no cenário nacional no período coberto pela pesquisa.

Considerando que a criação do Conama é desdobramento da lei Nº 6938/81, por meio da qual o governo brasileiro estabeleceu uma Política Nacional do Meio Ambiente, o recorte temporal que cobre a análise é 1981-1992 - período em que a referida lei foi criada até o ano de criação do MMA. Porém, para compreender como essa lei chegou a ser estabelecida, recuamos um pouco no tempo, em uma incursão há alguns anos que antecederem à sua criação. A ênfase da análise recaiu sobre os anos de 1984-1987, período em que verificamos uma maior movimentação do Conama mediante a implementação de um maior número de resoluções e de rápida expansão do número de membros. Com base nas ações analisadas através do Conama, buscamos, portanto, traçar a trajetória de institucionalização do meio ambiente no Brasil.

Os principais documentos analisados para a produção desta dissertação consistiram, fundamentalmente, nas atas de Reuniões, Ordinárias e Extraordinárias, do Conama e nos documentos associados a estas, tais como: propostas de resoluções apresentadas em reunião; manifestações; relatórios e pareceres técnicos; correspondências de conselheiros direcionadas ao Conama; regimento interno; informativos; além de outros documentos, como leis e decretos relacionados. A partir destas fontes, foi possível compreender os aspectos gerais de funcionamento do conselho e também analisar os caminhos percorridos para a concretização das resoluções do Conama. O *Livro de Resoluções do Conama* (2008), também consistiu em uma fonte importante para compor a análise.

O conteúdo das atas de reunião do Conama consistiu na principal fonte utilizada para análise do Conama. Ao trazer uma grande quantidade de assuntos de ordem interna e externa ao conselho as mesmas contribuíram para uma análise das principais questões que envolveram as políticas ambientais no Brasil, durante o período que cobre este estudo. Para apoiar e aprofundar a análise foram utilizados também documentos externos ao Conama como fontes, entre os quais: imprensa (jornal e revistas); o II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1980); o III Plano Nacional do Desenvolvimento (1980-1985); atas da Assembleia Nacional Constituinte; e Diários do Congresso Nacional.

Entre as fontes de imprensa utilizamos a *Revista Interior*, do Ministério do Interior, e alguns jornais, entre eles: *Folha de São Paulo*, *Diário do Pará* e *Jornal do*

Brasil. A escolha destes jornais se deu mediante uma ampla pesquisa em diversos jornais que publicassem matérias que se relacionavam com o tema abordado. Encontramos, sobretudo no Jornal *Folha de São Paulo*, um maior número de matérias que apresentavam denúncias e a divulgação de assuntos ligados às políticas ambientais.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. A divisão, apesar de seguir uma ordem cronológica, foi realizada mediante a proposta de delimitar momentos distintos dentro de um mesmo percurso de institucionalização. O intuito foi destacar as mudanças entre os momentos delimitados em cada capítulo: um primeiro momento, que ficou marcado pela articulação entre diversos atores para a criação do Conama; um segundo no qual o Conama é o *locus* de inúmeras articulações, arena de negociações das políticas ambientais no país; e um terceiro momento quando esse conselho, em posição de ator institucional, batalha contra interesses externos ao conselho por sua consolidação na política brasileira.

No primeiro capítulo discutimos as condições e interesses que levaram à criação da lei Nº 6938/81, e do Conama no cenário nacional. Apresentamos também a estrutura do Conama e o modo como o conselho se organizou como órgão superior da Política Nacional do Meio Ambiente, a partir de uma composição heterogênea que abrigava diversos interesses. A proposta do capítulo é demonstrar como se construiu uma arena ambiental.

O segundo capítulo é dedicado à análise das ações realizadas do lado de dentro do Conama. Buscamos mapear as primeiras atividades do conselho, relacionado os encaminhamentos dos principais assuntos debatidos à forma como os atores/membros se organizavam dentro do conselho no momento em que o Conama precisava mostrar à que veio diante do cenário nacional (1984-1987). Com base no conteúdo das atas de reuniões, o objetivo foi compreender como uma arena composta por uma diversidade de interesses operacionalizou as primeiras decisões, que resultou nas principais resoluções do Conama no período.

Por fim, no último capítulo buscamos entender como foi a atuação do Conama, que se colocava como o *porta-voz* do meio ambiente, na disputa pela inclusão de um capítulo sobre o tema na nova Constituição (1988). Buscamos analisar também qual foi a participação do conselho na realização de dois eventos marcantes do histórico sobre as políticas ambientais no Brasil, como a Rio-92 e a criação do Ministério do Meio Ambiente (1992). Se no segundo capítulo a análise é feita de dentro para fora do conselho, no terceiro capítulo propomos o sentido inverso. No capítulo discutimos as

mudanças estruturais na lei N° 6938/81 no final da década de 1980 e como essas alterações interferiram na atuação do Conama, que buscava se consolidar como protagonista na produção das políticas ambientais brasileiras.

1. Capítulo - Desenhando uma arena ambiental no Brasil: o Conama e a Política Nacional do Meio Ambiente

O primeiro contato com a história de construção das políticas ambientais no Brasil se deu por meio da leitura do *Livro de Resoluções do Conama* (2008). Além de conter o conjunto de resoluções que representou a legislação ambiental, definida e estabelecida pelo conselho desde o ano de 1984, este documento nos revelou um pouco sobre a história da construção de um Conselho de Meio Ambiente no Brasil. Foi por meio dos indícios que obtivemos nesse primeiro contato que buscamos trilhar os caminhos percorridos pelo tema “meio ambiente” na política brasileira. Começaremos apresentando essa história marcada por descontinuidades.

A primeira iniciativa de criação de um conselho nacional para tratar de questões ambientais data da década de 1960. Em 1967 foi criado, pela Presidência da República, o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, por meio do Decreto-Lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967. Subordinado ao Ministério da Saúde, o conselho foi revogado no mesmo ano pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967 (CONAMA, 2008: 11).

A segunda tentativa de se criar um conselho de meio ambiente ocorreu já no âmbito da Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema (1973), o primeiro órgão criado em nível federal para tratar a temática. O Conselho Consultivo de Meio Ambiente da Sema – CCMA, foi composto por 9 membros e tinha como função deliberar normas e diretrizes para viabilizar medidas legislativas em relação às políticas ambientais no país (Art. 3º, Decreto Nº 73030, 1973).

O primeiro secretário de meio ambiente, Paulo Nogueira Neto¹⁵, apontou que o CCMA contou com a participação de funcionários do Ministério do Interior e ambientalistas. Entre os principais nomes que compunham o conselho, esteve o Almirante Ibsen Gusmão Câmara, à época ligado à Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN¹⁶ (entidade ambientalista) e o próprio secretário-

¹⁵ Sobre Paulo Nogueira Neto e sua participação na construção das políticas ambientais, voltaremos a falar em um tópico neste capítulo.

¹⁶ Conforme Franco e Drummond (2009b), a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, foi criada em 1958 no Rio de Janeiro, sob a inspiração das associações pela proteção das aves em Londres. Durante a década de 1960 a FBCN demonstrou grande expressão a partir da colaboração com a Academia Brasileira de Ciências para a realização do Simpósio sobre Conservação da Natureza e Restauração do Ambiente Natural (1968), que teve como inspiração a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre Bases Científicas e Utilização Racional e Conservação dos Recursos Naturais, realizado pela Unesco em Paris no mesmo ano. A partir daí a FBCN passou a receber recursos para

geral do Ministério do Interior, Henrique Brandão Cavalcanti. Porém, este conselho tinha poderes limitados, sem a possibilidade de criar mecanismos para a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas pelo mesmo. Em função disso, este conselho não foi à frente, uma vez que os próprios conselheiros não mostraram interesse pela sua permanência, aparentemente por não conseguirem de fato interferir na legislação naquele momento (CONAMA, 2008: 11).

A não-efetivação do CCMA e a revogação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (que nem mesmo chegou a se reunir) indicam a fragilidade da temática “meio ambiente” durante as décadas de 1960 e 70 no Brasil. A dificuldade de sustentação desses conselhos pode ser interpretada como sinal de que os debates sobre meio ambiente ainda passavam por uma fase introdutória no país. Devido à falta de *elos fortes*, ou seja, interesses articulados entre setores de governo e associações ambientalistas em torno do tema, nas duas situações não foi constituída uma *rede*¹⁷ que sustentasse uma política ambiental no Brasil.

Uma rede em torno das políticas ambientais começou a ser construída somente na década de 1980, pois nesse período já havia um maior número de grupos organizados em ONGs que representassem interesses ambientalistas (FRANCO; DRUMMOND, 2009b). O movimento ecológico passou a se integrar de forma participativa nos setores políticos a partir da década de 1980 (VIOLA, 1987). Além disso, houve expressiva movimentação no cenário internacional em torno da temática entre os anos de 1970 e 1980 (COLACIOS, 2014; RIBEIRO, 2010; SATO, 2000).

A ressonância dos debates sobre meio ambiente no mundo, juntamente com as demandas advindas das ONGs, influenciou o governo brasileiro no período a estabelecer uma estrutura institucional para criar e implementar políticas ambientais no país. No início da década de 1980, o governo brasileiro estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6938/1981). Somente após a regulamentação desta lei (pelo Decreto nº 88351, de 1º de junho de 1983) o Conselho Nacional do Meio Ambiente, se preparava para sua primeira reunião em 1984.

desenvolver seus projetos de conservação da natureza e passou também a conquistar maior espaço nas esferas de governo, com a crescente participação de integrantes em cargos do Governo Federal.

¹⁷ Neste capítulo, por vezes aparecerá o termo “rede”. O termo é utilizado no sentido empregado por Bruno Latour, e consiste na ideia de que há conexões estabelecidas entre os atores através das quais recursos, que antes eram esparsos, passam a se concentrar em alguns locais (nós) interligando os fios e se transformando em uma teia a partir de uma ligação contínua, que se estende continuamente agrupando cada vez mais atores. (LATOUR, 2000: 294).

No dia 05 de junho de 1984 o Conselho Nacional do Meio Ambiente reuniu, pela primeira vez, no auditório do Ministério do Interior, no Distrito Federal, 34 membros, entre os quais: representantes do Governo Federal, dos governos estaduais e da sociedade civil. Reuniram-se, naquela ocasião, representantes do governo federal (os treze ministérios); de 11 governos estaduais¹⁸; da Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio; da Confederação Nacional da Agricultura; da Confederação Nacional dos Trabalhadores do comércio e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura. O setor da sociedade civil no conselho foi composto também pelas seguintes Organizações Não Governamentais – ONGs: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)¹⁹; Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN)²⁰; Associação de Defesa e Educação Ambiental do Paraná (Adea)²¹; e Sociedade Brasileira de Direito Florestal (Sobradima)²².

A primeira reunião do Conama marcou o início da execução da chamada “Política Nacional do Meio Ambiente”. Mediante aprovação da Lei Nº 6938, em 1981, uma estrutura institucional ampla e complexa era organizada com o objetivo de definir as diretrizes das políticas ambientais a nível nacional, assim se criava a Política Nacional do Meio Ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente foi estruturada por meio de um sistema composto por órgãos superior, central e setoriais, denominado Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

Nos termos da Lei Nº 6938/1981, o Sisnama foi pensado para operar a partir da articulação e em uma relação de interdependência entre os órgãos que o compõem. A Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, foi designada como o *órgão central* do Sisnama, responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente, com a

¹⁸ Os governos estaduais representados no Conama em sua primeira composição foram: Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Acre, Alagoas e Goiás. A inserção destes estados, e não outros, será discutido na segunda sessão deste capítulo.

¹⁹ A Abes foi criada em 1966 por um grupo de engenheiros sanitaristas do Rio de Janeiro, entre os quais: Enaldo Cravo Peixoto, Adilson Seroa da Mota e Carlos Philipovisek. A Abes surgiu no Rio de Janeiro, mas se expandiu durante a década de 1970, quando integrou membros de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia. Instalada inicialmente na Superintendência de Saneamento do antigo estado da Guanabara (Sursan), junto à Comissão de Planejamento de Esgoto Sanitário, mediante a criação do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, o governo fez um convênio com a Abes para o treinamento sobre os quadros de saneamento no país durante a década de 1970. A partir de então a sede da Abes foi transferida para o prédio do BNH, onde permaneceu até 1984. Histórico disponível em: <http://abes-dn.org.br/>

²⁰ Cf. nota nº 2.

²¹ A Adea foi uma ONG ambientalista, fundada em Curitiba em 1974 por José Bigarela, geólogo e militante ambientalista paranaense. Foi a primeira ONG ambientalista do Paraná.

²² A Sobradima foi fundada em 1979 por Paulo Affonso Leme Machado como resultado do I Curso Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente, em Piracicaba-SP. Conforme Nazo e Mukai (2001), a associação contribuiu para elaboração da Lei Nº 6938, fazendo análise do projeto de lei em 1981.

função de disciplinar e avaliar a sua implantação. As Fundações criadas para o disciplinamento dos recursos ambientais, entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e secretarias estaduais de meio ambiente compunham o Sisnama como *órgãos setoriais*. O órgão superior, responsável por formular as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, que deveriam ser executadas pelos demais órgãos foi, portanto, o Conama.

O Conama como órgão superior do Sisnama, consistia em um conselho deliberativo dotado de capacidade para “determinar, quando julgasse necessário, a realização de estudos sobre as possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, informações” (BRASIL, 1981: 6). Ficou estabelecida como função do conselho o estabelecimento das normas a serem seguidas na execução de atividades que envolveriam a utilização de recursos naturais ou consideradas como “potencialmente poluidoras”²³. Essas normas, definidas por meio de resoluções²⁴, compõem atualmente os critérios necessários para obtenção de uma licença ambiental, que funciona como permissão atestada pelo órgão ambiental para a realização de determinadas atividades econômicas. Nesse sentido, o Conama representou um núcleo organizado em torno da definição do que viria a ser a Política Nacional do Meio Ambiente. Composto por diversos representantes, o Conama serviu como uma *arena*²⁵ na qual diversos setores do governo federal, estadual e sociedade civil se reuniam para definir sobre as políticas ambientais.

Este capítulo tem como objetivo discutir esse novo espaço, a ser criado por meio do Conama, para definir as políticas ambientais brasileiras a partir da década de 1980. Para isso, começamos a discussão a partir de alguns aspectos antecedentes que

²³ O termo é frequentemente utilizado para definir as atividades que apresentem, em sua preparação ou execução, qualquer nível de poluição, ou riscos de degradação ambiental, tais como: A produção agrícola, pelo uso de agrotóxicos; as indústrias, de um modo geral; a construção civil; as usinas hidrelétricas, pela sua construção; mineração; a geração de energia nuclear; entre outras.

²⁴ Por definição, resolução é o dispositivo de ação do Conama que configura a decisão representativa do conselho como instância máxima da Política Nacional do Meio Ambiente. As resoluções podem dispor sobre diversas questões, como: regulamentação de atividades no setor de geração de energia elétrica, procedimentos necessários para instalação de indústrias, criação de reservas ecológicas, critérios e proibições para realização de atividades econômicas em áreas de proteção ambiental, entre outras. Para criação de uma resolução, sobre quaisquer temáticas, estas devem ser apresentadas e submetidas à votação entre os membros. Ao serem aprovadas se tornam documentos emitidos pelo Conama com função de lei, por serem ancoradas na Lei Nº 6938. O significado e o modo como resoluções são construídas no conselho serão discutidos mais à frente no presente texto.

²⁵ O termo arena é aqui utilizado no sentido empregado por Latour (2004), entendida como um fórum no qual se reúnem diversos atores que travam disputas pela construção do que entendemos como realidade, partir de um ajustamento dos inúmeros interesses.

levaram à criação da Lei Nº 6938/81, que deu origem ao Conama. Analisamos, primeiramente, o papel da Sema na construção da referida lei, considerando que o Conama e a proposta de criar uma Política Nacional do Meio Ambiente foram articulados por meio desta Secretaria. Além disso, analisamos como a Sema desempenhou a função executiva do conselho, e a atuação do primeiro Secretário de Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto, na criação do Conama.

Na segunda sessão deste capítulo discutimos alguns aspectos da construção do Conama, principalmente sua estrutura e funcionamento. Entendendo que esse conselho reuniu atores de diversos segmentos do governo e da sociedade civil reunidos em torno da negociação sobre o futuro da Floresta Amazônica, disciplinar a ação dos agrotóxicos e controlar a poluição, por exemplo, apresentamos o Conama como uma “arena ambiental”.

A última sessão deste capítulo será dedicada à discussão sobre aspectos relacionados à alteração da estrutura institucional que tratou o meio ambiente no Brasil a partir da criação da lei Nº 6938/1981 e do papel a ser desempenhado pelo Conama na institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente.

1.1 Paulo Nogueira Neto e a Secretaria Especial do Meio Ambiente

Em 1972 aconteceu um evento mundial que deu maior visibilidade aos debates sobre meio ambiente, a I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente marcou a inserção do meio ambiente na agenda política internacional naquela década (SATO, 2000: 142). O governo brasileiro enviou uma delegação para participar do encontro em Estocolmo, Suécia, e como resposta às demandas estabelecidas pela conferência, foi criado no Brasil o primeiro órgão designado a estabelecer uma gestão do meio ambiente. Em 1973 foi criada, por meio do Decreto Nº 73030, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema.

De acordo com alguns autores que analisaram a criação desta secretaria, a Sema foi fruto de uma medida burocrática do governo sem o propósito de criar uma política ambiental efetiva. Conforme Eduardo Viola (1987) a criação da Sema representou uma medida do presidente Ernesto Geisel para cumprir as exigências internacionais movida pelo interesse em conseguir empréstimos para realização de grandes obras públicas (VIOLA, 1987: 84). Para Leila Ferreira (1998), a Sema

representou a associação entre os interesses tecnoburocráticos em torno da continuidade do crescimento econômico, que buscavam associar os preceitos da soberania e segurança nacional ao gerenciamento ambiental (FERREIRA, 1998: 82).

Em 1973, o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, enviou um Memorando Interno ao Presidente da República, para justificar a necessidade de se criar um órgão específico, como “autoridade central orientada para a preservação do meio ambiente, sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais” (BRASIL, 1973: 2). O projeto de Decreto que dispõe sobre a criação da Sema foi intitulado: *Exposição de motivos nº 01119, de 17 de outubro de 1973, dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral*. Entre as atribuições da Sema, foi estabelecido que:

Caberia a essa autoridade, direta ou indiretamente, a função de atuar nos campos da pesquisa, planejamento, coordenação e de assessoramento, com vistas ao combate à poluição ambiental, em especial dos recursos hídricos. Necessitaria, para tal, de instrumentos jurídicos, administrativos e financeiros. E realizaria sua missão, evitando a duplicação de esforços, mediante convênio ou contrato com entidades federais, estaduais, municipais e da iniciativa privada (BRASIL, 1973: 2).

Publicado no Diário Oficial da União em 30 de outubro de 1973, o Decreto Nº 73030 criou a Sema como órgão de administração direta, coordenada pelo Ministério do Interior, em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Designada a assessorar a presidência da República na análise das implicações causadas pelos empreendimentos industriais no país, a Sema foi criada mediante os seguintes critérios:

I - Do órgão e seus fins

Art. 1º Fica criada, no Ministério do Interior, subordinada diretamente ao Ministro de Estado, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão autônomo de administração direta, nos termos do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais.

§ 1º A Atividade da SEMA se exercerá sem prejuízo das atribuições específicas legalmente afetas a outros Ministérios.

§ 2º O Ministério do Interior atuará em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que examinará principalmente as implicações, para a conservação do meio ambiente, da estratégia de desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, este; último aspecto em coordenação com o Conselho Nacional de Pesquisas. (Idem, ibidem: 4).

Conforme o decreto de criação da Sema, sua função era realizar uma gestão estratégica dos recursos naturais, “sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais” (BRASIL, 1973:2). Pelo trecho acima é possível interpretar que ao criar a

Sema, o governo buscou associar as demandas internacionais pela proteção ambiental e controle da poluição, à “compatibilização” com seus projetos econômicos.

A Sema foi composta por especialistas e técnicos, servidores requisitados da administração pública federal cedidos de outros ministérios, e colaboradores externos, mediante desempenho de funções de assessoramento superior da administração civil e sob modalidade de prestação de serviços. De um modo geral, a Secretaria contou com poucos especialistas no momento de início de suas atividades.

A Sema foi coordenada, inicialmente, por Paulo Nogueira Neto, que à época atuava no meio acadêmico como pesquisador e como professor do departamento de Zoologia da Universidade de São Paulo. Paulo Nogueira Neto tem formação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e em História Natural na mesma instituição, onde também atuou como professor titular de Ecologia durante os anos de 1988 até 1992. Foi um dos fundadores do Departamento de Ecologia Geral no Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo e eleito em 1983 presidente do Conselho Federal de Biologia (NOGUEIRA NETO, 2013: 299).

Além de cientista, zoólogo e professor da USP, Nogueira Neto pertence à uma família tradicional de políticos paulistanos. Nogueira Neto é bisneto do ex-presidente do Brasil, Manoel Ferraz de Campos Salles (1898-1902), e filho de Paulo Nogueira Filho, um dos líderes e fundadores do Partido Democrático, conforme relatou em seu livro *Uma trajetória ambientalista* (2010) – obra que transita entre auto-biografia e diário, por anexar uma série de registros de reuniões, acontecimentos e anotações diárias desde a década de 1970, quando foi secretário da Sema.

Paulo Nogueira Neto, esteve desde cedo inserido no meio político nacional e mantinha relações pessoais com membros do governo durante o período em que começou a carreira de docente na USP, desde meados da década de 1960. Uma das pessoas com quem frequentemente se relacionava era Henrique Brandão Cavalcanti²⁶,

²⁶ Henrique Brandão Cavalcanti tem formação em engenharia civil (1951) pela Universidade Mc Gill, em Montreal, Canadá. Entre 1951 e 1959 desenvolveu sua atividade profissional como engenheiro hidráulico na Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras. Entre 1965 e 1967 foi diretor-presidente da Sociedade Termoeletrica de Capivari (Solteca) e, simultaneamente, diretor-superintendente da Companhia de Força e Luz do Paraná. Desligou-se de ambos os cargos em 1967, para atuar como secretário-geral do Ministério de Minas e Energia, na gestão do ministro José Costa Cavalcanti. Pouco depois, ocupou esse mesmo cargo no Ministério do Interior, cujo titular era o general Afonso de Albuquerque Lima. Nessa condição, participou do conselho de administração do Banco Nacional de Habitação (BNH). Posteriormente, foi vice-presidente da Comissão de Regiões Metropolitanas e de Política Urbana, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1972. Informações disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cavalcanti-henrique-brandao>

que fez parte da delegação brasileira que foi à Conferência de Estocolmo em 1972, e quem fez o convite à Nogueira Neto para ocupar o cargo de Secretário do Meio Ambiente.

Além de professor no departamento de zoologia à época, Nogueira Neto também esteve associado ao movimento conservacionista. Fundador da Associação de Defesa da Fauna e Flora de São Paulo – Adeflora²⁷, junto a Lauro Pereira Travassos Filho e José Carlos dos Reis Magalhães (ambos biólogos pela USP), Paulo Nogueira Neto se autodenomina como conservacionista (FRANCO, DRUMMOND, 2009b: 61).

Conforme Franco e Drummond o movimento conservacionista no Brasil tem origem entre as décadas de 1920 e 1940 e foi composto por cientistas, engenheiros e técnicos de classe social emergente. O Conservacionismo teve como principal expoente o alemão Gifford Pinchot (1865-1946), que definiu como objetivos do movimento: “a) o desenvolvimento, obtido pelo uso dos recursos existentes pela geração presente; b) a prevenção do desperdício, garantia do uso dos recursos existentes pela geração futura; e, c) o desenvolvimento dos recursos naturais para o benefício de muitos e não de poucos” (FRANCO; DRUMMOND, 2009b: 67). Desse modo, para os conservacionistas a perspectiva adotada prevê a exploração do solo, das florestas e da água como inevitável na relação homem-natureza, mas defende a necessidade de instrumentalizar essa relação por meio do conceito de “uso racional”.

Ao ser convidado a dirigir a Sema, Paulo Nogueira Neto representava, sobretudo, um cientista já articulado com alguns atores do governo e também de ONGs conservacionistas. Por isso, como político se tornou uma figura-chave, tanto para representar interesses do governo em “conciliar” os projetos econômicos com algumas medidas para disciplinar o uso dos recursos naturais, como para representar os interesses dos conservacionistas.

No início da década de 1970 o conservacionismo predominava entre os grupos interessados na proteção ambiental no Brasil. Já os interesses ligados ao ambientalismo, que teve sua origem relacionada aos movimentos de denúncia contra a degradação do meio ambiente na cidade e em comunidades rurais, ainda eram dispersos no período. Como apontou Eduardo Viola (1987), somente entre 1974 e 1981 o movimento ecológico/ecologista no Brasil passaria por uma primeira fase, chamada por ele como ambientalista. Nesta fase havia, por um lado, uma organização por parte de atores

²⁷ A Adeflora foi uma Organização Não-Governamental conservacionista fundada em 1956. Atualmente se chama Ademasp – Associação de Defesa do Meio Ambiente de São Paulo.

preocupados em denunciar a degradação ambiental urbana, e por outro lado havia movimentos engajados pela proteção ambiental no espaço rural. Esses dois lados passaram a convergir e a se articular politicamente somente durante a década de 1980 (VIOLA, 1987: 89).

Ainda conforme Viola (1987), na posição de Secretário do Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto foi combatido por setores mais radicais do movimento ecológico durante o período em que esteve à frente da Sema. Porém, é possível verificar a sua forte articulação com o governo, o que garantiu sua permanência no cargo por doze anos, mesmo após a transição do governo de Ernesto Geisel (1975-1979) para o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985).

A Sema começou já com diversas dificuldades, com um número reduzido de funcionários e baixo orçamento (NOGUEIRA NETO, 2010). A Sema foi composta, originalmente, por apenas 3 servidores: Carlos Celso do Amaral e Silva, engenheiro; Neylor Calasans Rego, bacharel em ciências jurídicas com cargo de secretário adjunto de operações no Ministério do Interior e Eduardo Maia Nogueira, engenheiro agrônomo e secretário adjunto de Ciência e Tecnologia²⁸.

Os recursos financeiros da Sema eram consignados no Orçamento Geral da União e em créditos adicionais, além de receber contribuições através de convênios e acordos com entidades públicas, nacionais e internacionais. Conforme apontou Paulo Nogueira Neto, em entrevista para a *Revista Interior*, periódico bimestral do Ministério do Interior, sobre a trajetória da Sema:

[...] quando a SEMA começou, deram-me um título muito imponente de Secretário Especial do Meio Ambiente, duas salas e três funcionários. Nessa ocasião a SEMA realmente não tinha nada, mas fomos crescendo aos poucos. No ano passado, contudo, é que demos o salto decisivo ao obtermos, do DASP, o quadro especial que permitiu contratar o pessoal administrativo e também de nível universitário. [...]. Não tínhamos retaguarda alguma e saíamos falando aí sobre todos esses assuntos e, com isso, fomos ocupando espaço. (NOGUEIRA NETO, 1982: 13).

Conforme depoimento do primeiro Secretário do Meio Ambiente, o órgão passava por dificuldades orçamentárias e administrativas desde sua criação. Além de

²⁸ Na pesquisa realizada nos arquivos da Sema, disponíveis no Centro de Documentação do Ibama, não foi possível encontrar uma relação dos funcionários que foram agregados à secretaria no primeiro ano em que esta atuou. Mas por meio de um exemplar encontrado neste centro de documentação sobre um evento organizado pela Sema em 1975, o *I Encontro Nacional sobre Proteção e Melhoria do Meio Ambiente*, foi possível identificar que naquele ano outros nomes já compunham a Sema, entre os quais: Zélia Azevedo Campos, Angelo Fleury de Campos Curado, General Clovis Nova da Costa, David Felinto Cavalcanti, Ednalva Ávila, Hidely Grassi Rizzo, Levy Gonçalves Coelho, Lucia Ribeiro do Valle Nogueira, Maria Elizabeth de Lima Veloso, Marluce Espadeiro Guimarães, Norma Maria Arrais Bandeira, Rafael Negret Fernandez, Suzana Negrita F. Wanderley, Thereza Vieira da Fraga, e Vicente Rigitano Neto.

problemas financeiros, a Sema contava também com um agravante que comprometia sua capacidade de atuação: a ausência de instrumentos legais de fiscalização ou para estabelecer penalidades por infrações às normas definidas pela mesma. No Decreto Nº 73030 não foi previsto nenhum dispositivo que garantisse à Sema poderes para fiscalizar ou estabelecer penas a serem aplicadas pelo não cumprimento dos critérios e normas estabelecidos pela Secretaria. Entre as competências estabelecidas para a Sema, constam no Decreto Nº 73030/1973:

a) acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção; b) assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais; c) promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social; d) realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos; e) promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente; f) atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores; g) cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético; h) manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País; i) promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente (BRASIL, 1973: 2)

A Sema reuniu em suas funções todos os passos para cumprir um papel de órgão técnico para o estabelecimento de uma gestão do meio ambiente. Por meio das competências da secretaria, entendemos que esta deveria abastecer o governo com estudos sobre as alterações do ambiente, identificar suas causas e propor soluções para os problemas apresentados por meio de pareceres “científicos”. No entanto, não foi inclusa, desde o momento de sua criação, a função de fiscalização para garantir a efetivação das medidas que o órgão determinasse. Em outras palavras, a Sema era o órgão responsável por definir todos os passos a serem seguidos para a proteção do meio ambiente, mas não poderia, ela mesma, fazer cumprir todas as determinações que estabelecia, pois não possuía condições legais para isso.

Por essa razão a Sema foi considerada, até mesmo pelo próprio secretário do meio ambiente, como um órgão frágil, que apesar de ter como atribuição promover uma gestão do meio ambiente e garantir a sua proteção, não foi dotado de mecanismos legais para efetivar suas ações. Essa percepção de fragilidade pode ser verificada no seguinte

comentário de Nogueira Neto em uma entrevista para a revista *Cadernos de problemas brasileiros*:

O que se pretendia de nós era levantar na opinião pública a questão ambiental, fazer com que as pessoas se preocupassem mais com o meio ambiente, evitassem atitudes predatórias, coisas desse tipo. Mas não havia o menor poder de polícia, tudo devia funcionar apenas na base missionária em relação ao meio ambiente (NOGUEIRA NETO, 1988: 3).

A falta desse “poder de polícia” apontado por Nogueira Neto, era o que, segundo ele, tornava o trabalho realizado pela Sema pouco efetivo. Sem poder fazer cumprir as medidas impostas pela Secretaria, esta não faria parte, efetivamente, das redes estabelecidas em torno das atividades de mineração que poluísssem os rios, ou da construção de estradas que desmatassem áreas de floresta, ou mesmo da emissão de poluentes na atmosfera pelas indústrias. Todas estas atividades não teriam, necessariamente que passar pela Sema para se concretizarem, pois nem os industriais, nem as empreiteiras ou mesmo os empresários, seriam penalizados por meio de ações da Sema por, eventualmente cometerem infrações por degradação ambiental.

O momento de estruturação da Sema foi também o momento em que o governo brasileiro buscava, por meio de estratégias econômicas, reduzir os impactos provenientes do 1º Choque do Petróleo (1973) e continuar com o crescimento alcançado no auge do chamado “Milagre econômico brasileiro”²⁹. A transição do governo Médici para o governo Geisel ficou marcada por uma série de medidas voltadas para a continuidade do crescimento econômico e apresentava contradições com as políticas ambientais e de controle da poluição estabelecidas naquele período pela Sema.

Uma evidência sobre as contradições que se apresentavam entre as ações empreendidas pelo governo e as determinações expedidas pela Sema, com relação aos projetos de expansão agroindustrial do período, pode ser verificada pelo Decreto-lei Nº 1413/1975. No dia 14 de agosto de 1975 foi regulamentado este decreto, que teve como objetivo retirar da Sema a competência de estabelecer normas e padrões sobre o nível de

²⁹ Convencionou-se chamar de “Milagre Brasileiro”, ou “Milagre econômico brasileiro” o período de 1968 a 1973, que cobre o último ano do governo de Arthur da Costa e Silva e o governo de Emílio Garrastazu Médici. O nome se justifica pelo crescimento econômico que, conforme Skidmore (2004), apresentava a mais alta taxa sustentada desde os anos 50. Nesse período o crescimento anual do PIB no país subiu à média de 10,9 por cento de 1968 a 1973. Segundo o autor: “O setor líder foi a indústria, com 12,6 por cento ao ano. A performance mais modesta foi a agricultura, com a média de 5,2 por cento. A inflação ficou na média de 17 por cento (embora o número oficial de 15,7 por cento para 1973, como se admitiu depois tenha sido uma atenuação da verdade. Quanto às reservas, subiram de US\$656 milhões em 1969 para US\$6,417 bilhões em 1973” (SKIDMORE, 2004: 276).

poluição, transferindo esta competência ao Poder Executivo. Como pode ser observado na redação do referido decreto:

“Art. 2º - Compete exclusivamente ao Poder Executivo Federal, nos casos de inobservância do disposto no artigo 1º deste Decreto-lei, determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional” (BRASIL, 1975).

Ainda que a Sema não possuísse mecanismos para garantir o cumprimento dos critérios estabelecidos pela mesma, é visto que por meio deste decreto, as possibilidades da Sema alçar uma posição que pudesse elevar seu poder de intervenção, ficava desde já limitado. Entendemos que essa medida tomada pelo Poder Executivo, no momento em que a Sema se estruturava como órgão gestor do meio ambiente, foi fruto de uma preocupação do governo com a interferência de outros atores (incluindo a Sema) no andamento dos seus projetos econômicos. As limitações financeiras, administrativas e legais da Sema que verificamos também contribuem para relacionarmos as dificuldades de desempenho da secretaria à intenção do governo em não prejudicar seus interesses econômicos em função das determinações para a proteção ambiental.

As contradições entre a política desenvolvimentista dos militares e as políticas de proteção ambiental e de controle da poluição em gestação ao longo do governo Geisel serão abordadas a seguir.

1.1.1 Entre o desenvolvimento econômico, a poluição e o meio ambiente: um trabalho de ajustamento de interesses

Desde o início da década de 1970 a iniciativa de expansão econômica para o interior do país, por meio do chamado Plano de Integração Nacional – PIN, tinha como objetivo promover o desenvolvimento de empreendimentos estratégicos para a ocupação da região amazônica e expansão da fronteira agropecuária e agroindustrial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 1970). O PIN estruturou as medidas econômicas do I Plano Nacional do Desenvolvimento (I PND – 1972-1974)³⁰ que consistiu na última fase do “Milagre Econômico Brasileiro”. Diante do primeiro

³⁰ O I Plano Nacional do Desenvolvimento foi instituído através da Lei Nº 5727, de 4 de novembro de 1971, com a finalidade de estabelecer prioridades para o desenvolvimento econômico do Brasil. O I PND apresentou como prioridade o desenvolvimento de infraestrutura para expansão industrial no país, com ênfase no aumento da taxa de investimento e nos setores de transportes, siderurgia, petroquímica, construção naval, mineração e energia elétrica (MATOS, 2002: 47).

Choque do Petróleo (1973), ao invés de optar pela contração econômica, Ernesto Geisel realizou uma política de expansão econômica por meio da substituição de importações nos setores de matérias-primas e bens de capital, além de investimentos no setor energético e de infraestrutura (KINZO, 2001: 5).

Para dar continuidade ao crescimento econômico, Geisel empreendeu estratégias de “ajuste estrutural da economia”. O governo promoveu o financiamento dos investimentos privados, através da disponibilidade de linhas de crédito a juros subsidiados; e investimentos públicos, sustentados pelo orçamento federal, para a ampliação do setor industrial e energético naquele período. A execução desse ajuste estrutural de incentivo à expansão do crescimento econômico proposto por Geisel só foi possível em função do recuo das taxas de juros dos países industrializados em 1975, favorecido pela entrada dos “petrodólares” (HERMANN, 2005: 102).

O projeto econômico do governo Geisel, foi explicitado no II Plano Nacional do Desenvolvimento - PND (1975-1980), que apresentou os seguintes objetivos estratégicos: priorizar o incentivo à indústria de equipamentos e insumos e ampliar e modificar a matriz energética brasileira. É possível analisar ainda através do II PND a intenção de continuar com o incentivo à ocupação das regiões pouco, ou “não-urbanizadas” como estratégia para a expansão industrial e urbana no país (CAVARZAN, 2008: 3).

O interesse do governo em ampliar os projetos de ocupação produtiva, visando dinamização econômica das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, denominadas como “novas áreas” (BRASIL, 1974: 35), esteve relacionado também à segurança nacional. No final da década de 1970 e no início dos anos 1980 o governo deu continuidade ao programa já iniciado Polamazônia (1974)³¹, e criou novos programas, seguindo os mesmos objetivos. O Polonoroeste (1981)³² visava a colonização de

³¹ O Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia (Decreto Nº 74607, de 25 de setembro de 1974) tinha como finalidade promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agro-industriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia. As áreas selecionadas para o programa foram: I - Xingu-Araguaia; II - Carajás; III - Araguaia-Tocantins; IV - Trombetas; V - Altamira; VI - Pré-Amazônia Maranhense; VII - Rondônia; VIII - Acre; IX - Juruá Solimões; X - Roraima; XI - Tapajós; XII - Amapá; XIII - Juruena; XIV - Aripuanã; e XV - Marajó. O Polamazônia foi implementado pelo Ministério do Interior, principalmente através da Superintendência do desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Sudeco e do Banco da Amazônia S. A. (Basa). E executado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. (BRASIL, Decreto Nº 74607, 1974).

³² O Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste – Polonoroeste (Decreto Nº 86029, de 27 de maio de 1981), consistiu em um conjunto de medidas governamentais para incentivar a ocupação demográfica e desenvolvimento econômico da região abrangida pelo projeto (no estado do Mato-Grosso: municípios de Cuiabá, Várzeas Grande, Nossa Senhora do Livramento, Poconé, Cáceres, Mirassol d'Oeste, Barra do Bugres, Tangará da Serra, Vila Bela da Santíssima Trindade, Aripuanã; e estado de

Rondônia e o Projeto Calha Norte³³ o desenvolvimento da região ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas. Este último foi um projeto sigiloso elaborado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), concluído em 1985, que só veio a público no ano seguinte.

No Centro-Oeste e interior da região Sudeste (Minas Gerais) foi dada continuidade aos projetos como o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, e do Polocentro³⁴ (1975). Esses projetos visavam à expansão da produção energética e tinham como metas: a construção de hidrelétricas e usinas nucleares e a ampliação do Proálcool, para produção de álcool combustível na substituição dos derivados de petróleo (BRASIL, 1974: 65).

Como podemos observar por meio do II PND, a política econômica do governo Geisel esteve voltada para o desenvolvimento de medidas para urbanizar as regiões consideradas “não-urbanizadas” e aumentar as atividades agroindustriais. Quando analisamos os rumos tomados por essas medidas, percebemos que estas provocaram efeitos negativos sobre a população humana e os ecossistemas (sobre esses efeitos, trataremos no capítulo seguinte).

Rondônia). Os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do programa foram o Ministério do Interior, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Secretaria de Planejamento da Presidência da República e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – Sudeco (BRASIL, Decreto Nº 86029, 1981).

³³ Conforme Eugenio Diniz Costa, o Projeto Calha Norte (Desenvolvimento e Segurança da região ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas) consistiu em uma iniciativa originária no governo militar, mas concluída somente em 1985, no governo Sarney. Este projeto foi resultante de uma confluência de concepções sobre a região norte do Brasil, principalmente com relação à fronteira Amazônica, que foi valorizada pelo pensamento militar, segundo a orientação clássica, por representar um território vulnerável a agressões externas e que por isso deveria ser defendida como território estratégico. Os antecedentes que nortearam o projeto remontam à disseminação de interpretações sobre os interesses estrangeiros na região amazônica e as potencialidades econômicas da região. Segundo o autor, após as iniciativas de desenvolvimento da região Norte (que trouxeram problemas fundiários graves), a exploração mineral, garimpeira e empresarial, na região durante a década de 1980 revestiram o projeto Calha Norte, que tinha como objetivo “vivificar” a fronteira na Amazônia, a partir da formação de vilas e pequenos comércios locais. O projeto, em linhas gerais, visava ocupar para defender, porém essa tentativa gerou inúmeros conflitos sociais em relação à questão das terras, principalmente em relação à política indigenista, que se tornou a moeda de troca na lógica dos idealizadores do projeto. (COSTA, 1994: 175-179).

³⁴ O Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro (Decreto Nº 75320, 29 de janeiro de 1975), foi criado com o objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado. Os locais selecionados para a execução do Programa foram: I - Estado de Minas Gerais: Triângulo Mineiro; Alto-Médio São Francisco e Vão do Paracatu; II - Estado de Mato Grosso: Campo Grande-Três Lagoas; Bodoquena; Xavantina e Parecis; III - Estado de Goiás: Gurupi; Paraná; Pirineus; Piranhas e Rio Verde. A implementação do programa ficou a cargo dos Ministérios do Interior, da Agricultura e da Fazenda, em articulação com os Governos dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, além de possíveis agentes financeiros. (BRASIL, Decreto Nº 75320, 1975).

No entanto, considerando que havia sido criado, há pouco, um órgão que estabelecesse critérios para o controle da poluição e proteção do meio ambiente, o governo viu a necessidade de apresentar, em seu planejamento, ações que corroborassem com essa iniciativa. O que o governo fez então foi ajustar os seus interesses ligados à expansão agroindustrial e urbana ao princípio de combate à poluição. Esse ajustamento se deu por meio da justificativa de que os seus projetos, de cunho econômico, também visavam o combate à poluição pois contribuía para descentralização industrial e a redução da queima de combustíveis fósseis. Esse argumento foi desenvolvido no II PND.

Na segunda parte do II PND foi dedicado um capítulo para definir as medidas adotadas pelo governo para combater a poluição e preservar o meio ambiente. Este capítulo foi intitulado: “Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1974: 66). Em uma sessão deste capítulo, denominada “Poluição industrial e preservação do meio ambiente” é possível destacar um ponto no qual o governo menciona o problema da poluição industrial nos centros urbanos, mas justifica a capacidade de manter seus projetos de expansão urbana:

De um lado já se observam, principalmente em face da excessiva concentração industrial em certas áreas metropolitanas, sem zoneamento adequado, assim como da proliferação de veículos nos mesmos aglomerados urbanos, manchas de poluição agudas ou significativas, em várias regiões do País, como os casos críticos do Grande São Paulo e do Grande Rio. De outro, a devastação de recursos naturais – de solo, vegetais e animais – assume proporções inadmissíveis, em consequência da construção de infra-estrutura, da execução de programas industriais e agrícolas, mas principalmente, da ação predatória de interesses imediatistas [...] O Brasil dispõe de maior flexibilidade, quanto à política de preservação e equilíbrio ecológico, do que a generalidade dos países desenvolvidos, por ainda dispor de amplas áreas não poluídas [...]. A conclusão a tirar é que, mais uma vez, a política a seguir é de equilíbrio, para conciliar o desenvolvimento em alta velocidade com o mínimo de efeitos danosos sobre a ecologia e garantindo o uso racional dos recursos do país” (BRASIL, 1974: 73).

Por meio deste trecho podemos entender que a forma do governo contemplar os interesses em torno do combate à poluição não era reduzir o nível de emissão de poluentes, mas sim desconcentrar a indústria, que à época estava localizada nos grandes centros, sobretudo, em São Paulo, Rio de Janeiro, e levá-la para o interior do país. Em outro trecho do documento esse argumento pode ser observado:

Disciplinar a ampliação de estabelecimentos industriais atualmente localizados em áreas críticas e intermediárias de forma que sua expansão não aumente a intensidade de sua ação poluidora [...] incentivar a *transferência*, para fora da cidade, de fábricas mais poluidoras em funcionamento (Idem, ibidem: 76) (grifo nosso).

Por meio do argumento destacado acima, é possível analisar que o governo incorporou as reivindicações de combate à poluição à sua estratégia de expansão industrial. A justificativa pela continuidade dos projetos estratégicos agroindustriais e de expansão urbana era de que o Brasil possuía ainda uma “ampla área não poluída”, mas que estava ameaçada por “interesses imediatistas” (os quais não define no documento). Para evitar que estas áreas fossem alvo da “ação predatória”, na lógica do governo, era preciso estabelecer um controle sobre estas áreas, consideradas “não ocupadas” no território nacional. Assim o governo também justificava a necessidade de estabelecer mecanismos que garantissem a “soberania nacional”, pois para combater os “interesses imediatistas” o governo deveria ter total controle sobre as atividades produtivas nestas áreas, consideradas ainda não poluídas.

Conforme o discurso presente no documento, a poluição que atingia as grandes cidades era um problema decorrente de uma “metropolização prematura”, enquanto o interior do país sofria com a “pulverização” de suas cidades (Idem, ibidem: 65). Portanto, na lógica difundida pelo II PND, a alta concentração industrial (que promovia a poluição) em algumas cidades era resultante de um desajuste demográfico. Para o governo brasileiro o acúmulo da população urbana e a consequente concentração industrial na região Sudeste era desproporcional à extensão territorial do país. O argumento apresentado, portanto, foi que a expansão do desenvolvimento industrial nas áreas pouco urbanizadas geraria um “equilíbrio” para corrigir esse desajuste demográfico, o que auxiliaria no combate à poluição. Tal proposta de equilíbrio demográfico justificava a política de urbanização para ocupação das “novas áreas”.

A definição de política ambiental disseminada no II PND revela que o governo pretendia ajustar seus interesses econômicos, ligados à continuidade dos projetos de ocupação produtiva, como medidas pertinentes à “proteção do meio ambiente”. Sendo assim, as políticas ambientais estariam relacionadas às políticas econômicas por um vínculo estratégico. A partir do que foi apontado no II PND podemos compreender que, para o governo a função das políticas ambientais seria criar condições para o desenvolvimento nacional.

A realização do projeto de crescimento econômico acelerado empreendido pelos militares, em torno do desenvolvimento regional e expansão da indústria, se mostrou contraditório com uma política de combate à poluição. Porém, como justificativa para continuar com seus projetos de expansão industrial, nas chamadas “novas áreas”, e reduzir as críticas acerca dos impactos negativos ao meio ambiente

provenientes da intensificação das atividades industriais, os militares definiram tais projetos como estratégias para a descentralização industrial.

O vínculo entre as políticas ambientais e o desenvolvimento nacional foi estabelecido por meio do decreto de criação da Sema, pelo II PND, e se reproduzia também nos discursos de Paulo Nogueira Neto, como porta-voz da Sema, como pode ser observado pelo seguinte trecho:

[...] grande atividade da SEMA diz respeito ao controle da poluição. No Brasil esses problemas vão se avolumando em decorrência do progresso da Nação. [...] uma das missões da SEMA é harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade ambiental. Isso, à primeira vista, é muito difícil, porque a área econômica tende a prevalecer. No entanto, já está mais do que provado que hoje existe uma consciência nacional a respeito do fato de que não é possível um desenvolvimento sustentado se não tivermos água, ar e solo de boa qualidade. [...]. Ninguém vai estabelecer uma indústria em lugares com água de má qualidade, pela simples razão que os custos de tratamento são relativamente altos. Poderíamos citar a situação de Santa Catarina, na região de Belo Horizonte e em todos os rios do Nordeste, como áreas em que é urgente preservar a qualidade do recurso água, para que a industrialização possa prosseguir. No Nordeste, por exemplo, os rios são de pequeno volume e isso cria problemas muito graves no que diz respeito ao controle da população. (NOGUEIRA NETO, 1980: 4).

O trecho acima consiste em parte de uma conferência realizada por Paulo Nogueira Neto na Escola Superior de Guerra – ESG, no dia 18 de junho de 1980 para informar sobre a atuação da Sema. Esta conferência foi intitulada: “Ação governamental na preservação do meio ambiente”³⁵. Por meio deste trecho Paulo Nogueira Neto utilizou o argumento da necessidade de haver políticas para a preservação ambiental como garantia para o crescimento econômico e progresso industrial. A fala acima destaca primeiro a relação contraditória entre o “progresso” e a “poluição”, no entanto depois o secretário do meio ambiente direcionou seu argumento para a possibilidade de harmonizar “desenvolvimento econômico” com “preservação da qualidade ambiental”.

Nesta fala do secretário do meio ambiente, a base do argumento que sustenta a importância das políticas ambientais é o projeto de uma gestão ambiental à serviço do progresso industrial. Esta era também a lógica do governo brasileiro. Conforme pode ser observado, tanto no II PND, como no trecho da conferência apresentada na ESG em 1980, a política ambiental foi sendo negociada com as políticas econômicas, na busca por um ajustamento de interesses. A Sema foi criada na perspectiva de conciliar as

³⁵ Um dos objetivos da referida conferência foi apresentar as principais preocupações em relação à degradação ambiental naquele momento, entre as quais foram apontadas: as queimadas, a desertificação do Nordeste e o destino do vinhoto produzido pelas usinas produtoras de açúcar e álcool. Os problemas associados à poluição foram situados nas regiões Sul e Sudeste, sendo estes efeitos provocados, segundo o documento, pela crescente atividade industrial nestas regiões (NOGUEIRA NETO, 1980: 3-5).

políticas voltadas para a expansão industrial com medidas para a conservação ambiental. O decreto de criação da Sema (1973), por exemplo, revela essa relação como indissociável e interdependente. Ao comparar o texto sobre as políticas de meio ambiente, no II PND com o Decreto de criação da Sema (Decreto Nº 73030), podemos entender que, na concepção do governo, as políticas ambientais poderiam servir como um suporte às políticas econômicas.

A ausência do que Paulo Nogueira Neto chamou de “poderes de polícia” na Sema, pode ser entendida, portanto, como reflexo das intenções que o governo tinha em relação às políticas ambientais - garantir condições para a expansão do crescimento econômico do país. Nesse caso, os estudos realizados pela Sema sobre o sensoriamento dos rios, por exemplo, eram de importância estratégica para o governo, enquanto que o controle da poluição não despertava o interesse do governo³⁶.

Analisando o capítulo sobre meio ambiente no II PND podemos concluir que os interesses na criação de políticas ambientais se restringiram, no governo Geisel, à capacidade de associá-las aos interesses ligados à expansão industrial do país. Por essa razão o governo não considerou necessário garantir poderes de fiscalização à Sema, ficando essa função à critério do próprio Poder Executivo.

1.1.2 Definindo uma Política Nacional do Meio Ambiente: A Lei Nº 6938/81

Ao longo dos anos de 1970, conforme Paulo Nogueira Neto, a Secretaria enfrentou problemas orçamentários que também comprometia sua atuação. O principal problema apontado pelo então secretário era a falta de funcionários. No primeiro ano de

³⁶ Entre as ações realizadas pela Sema entre os anos de 1974 a 1978, foram mencionadas no *Relatório das ações executadas pela Sema* (1978), enviado ao Ministério do Interior, as seguintes atividades sobre águas e recursos hídricos: estudos para o controle da poluição das águas no Rio Paraíba do Sul (SP) e Lago Paranoá (DF); estudos para o estabelecimento de normas de balneabilidade e controle de qualidade das águas das praias (CE, PE, SC) e balneários catarinenses; levantamento dos efeitos provocados por defensivos agrícolas nas bacias hidrográficas de abastecimento público nos estados do Paraná e Goiás; elaboração de modelo de simulação matemática dos regimes hidrológicos e energéticos do Rio Paraíba do Sul e suas derivações; estudos sobre as condições referentes à poluição da Baixada Santista; Monitoramento de Emissário Submarino; desenvolvimento de bacteriógrafos para o tratamento de esgotos sanitários; classificação dos Rios Federais Iguaçu e Guaíba; estabelecimento da Portaria Nº 3/1975 SEMA que dispõe sobre a concentração de mercúrio em águas marinhas e mananciais de abastecimento público. Já sobre a poluição atmosférica a Sema desenvolveu as seguintes ações: levantamento de dados sobre a qualidade do ar na cidade industrial de Contagem – MG; estudos sobre o controle da poluição nas fontes com assessoramento técnico à instalação de equipamentos anti-poluentes nas seguintes indústrias: Companhia Souza Cruz Indústrias e Comércio (MF), Cimento Aratu S.A. (BA), Companhia de Cimento Portland Itaú (MG); estudo da poluição causada pela exploração e industrialização de carvão no Estado de Santa Catarina (BRASIL, 1978:4).

atuação da Sema, conforme os relatos de Paulo Nogueira Neto, o número de funcionários foi negociado com o então Ministro do Interior (interino), Maurício Rangel Reis, e não correspondia às expectativas sobre o que seria a Sema:

27 agosto 1974: De manhã fui convocado ao Gabinete do ministro [...]. Fiz uma rápida exposição da organização que planejamos. Em seguida, o ministro discutiu comigo o número de técnicos que havíamos solicitado: 94. Ele achou a quantidade excessiva. Fomos argumentando, de lado a lado, o ministro fazendo cortes e eu na defesa, conseguindo salvar aqui e ali alguns cargos. No final sobraram 57, o que me pareceu razoável em nossa fase inicial. Consegui ainda incluir mais cinco administradores e 15 guardas de Estações Ecológicas, o que elevou o nosso número total de funcionários a 77. (NOGUEIRA NETO, 2010: 47).

Conforme Paulo Nogueira Neto registrou, no dia 16 de janeiro de 1976:

Com Neylor, Eduardo e Regina, tivemos ampla conversa com Dona Dulce, Chefe do Departamento de Pessoal do Ministério, sobre o quadro da Sema. Surpreendentemente, ela achou razoável fixar o nosso efetivo em 250 pessoas, com uns 20 DAS (cargos comissionados de Assessoramento Superior). Já estão prontos os nossos Programas, num total de 22, aos quais estão relacionados uns 50 Projetos. Com isso a Sema realmente adquirirá proporções de certo vulto, para cumprir a sua missão. Apesar de estar longe dos 12 mil funcionários ou mais da Environmental Protection Agency (EPA), dos Estados Unidos. (NOGUEIRA NETO, 2010: 49).

À época, a Environmental Protection Agency, Agência de Proteção Ambiental nos Estados Unidos era a referência como órgão de gestão ambiental e o que inspirou a criação da Sema. A EPA foi criada em 1970 como uma agência regulatória designada para fiscalizar a qualidade da água, dos resíduos sólidos e do ar nos Estados Unidos, para isso usufruía de uma quantidade significativa de funcionários e tinha autonomia política, se reportando diretamente ao presidente dos Estados Unidos (COLACIOS, 2014: 68).

Ao contrário da EPA, a Sema não possuía autonomia política e seus recursos financeiros eram definidos conforme a verba disponível para o Ministério do Interior, ministério ao qual era subordinada. A verba destinada à Sema para o ano de 1977, por exemplo, foi de 0.90% da verba do Ministério do Interior, segundo Paulo Nogueira Neto, o que não correspondia ao orçamento previsto para o ano. Nesse caso, o secretário solicitava recursos a outros órgãos. Naquele ano foi solicitado 30 milhões de cruzeiros ao Banco Nacional de Habitação - BNH, e 500 mil à Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco (Idem, *ibidem*: 52).

Em função da falta de recursos da Sema durante a década de 1970, é percebido que Paulo Nogueira Neto buscava uma maior articulação entre outros órgãos do governo. Em seus relatos, mencionou diversos encontros que realizava com

ministros e representantes de setores afins ao meio ambiente, tais como o Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Ministério da Marinha, entre outros³⁷.

As reuniões com setores do governo, segundo relatos de Paulo Nogueira Neto, eram motivadas pela busca de apoio financeiro e político à Sema. A condição de secretário do meio ambiente facilitava a capacidade de articulação também com representantes políticos estaduais e entidades ambientalistas, como a Abes (com a qual firmou convênios durante a década de 1970). Pelo modo como narra sua trajetória, é possível perceber que, apesar de sua postura como conservacionista, mantinha um relacionamento amigável com os militares, uma vez que não se posicionava contrário a diversos projetos desenvolvimentistas, como o caso da construção da rodovia Transamazônica³⁸, que como afirmou, foi muito criticada à época pelos ambientalistas (NOGUEIRA NETO, 2010: 58).

Conforme apontou Silva-Sánchez (2010), durante a década de 1970 o movimento ambientalista, ainda incipiente, se posicionava em constante confronto com o Estado, representado pela Sema, considerando que a atuação desta secretaria esteve voltada apenas para a redução da degradação ambiental que compromettesse as atividades produtivas (SILVA-SÁNCHEZ, 2010: 77). Os relatos de Paulo Nogueira Neto demonstram que uma aliança de interesses foi estabelecida entre a Sema e o governo, e que se expressou nas prioridades estabelecidas no plano de ação da Sema em seu projeto de gestão ambiental. No entanto, entendemos que por meio desta aliança de interesses, definida pelos ambientalistas à época como “ambientalismo de Estado” (Idem, *ibidem*), que foi formulado o projeto que deu origem à Política Nacional do Meio Ambiente.

³⁷ Paulo Nogueira Neto narrou os encontros com os ministros: Almeida Machado (M. Saúde), Shigeaki Ueki (M. Minas e Energia), Almirante Azevedo Henning (M. Marinha), Elcio da Costa Couto (M. Planejamento) e Paulo Cabral de Araújo (M. Justiça) no ano de 1978 para informar sobre a situação da Sema e solicitar auxílio. Se reuniu também com órgãos com os quais buscava convênios, como: Abes, Dnae, BNH, entre outros (NOGUEIRA NETO, 2010: 54-58).

³⁸ A Transamazônica é o desdobramento de duas rodovias federais que passam por João Pessoa-PB e Recife-PB, se confluem na cidade de Picos-PI e penetra a região propriamente de selva a partir de Marabá-PA. A Transamazônica entronca-se com a rodovia Cuiabá-Santarém, o segundo eixo principal na integração rodoviária nacional programada no PIN, somando mais de 3000 km que se articulam e ligam a malha rodoviária e às bacias fluviais do Nordeste e da Amazônia (MENEZES, 2007: 57). Concluída em 1974, a obra consistiu em uma das medidas estratégicas para a penetração no território amazônico. Motivada pela expansão da fronteira agrícola partindo do Centro-Oeste (viabilizada pela rodovia Cuiabá-Santarém e pelos incentivos fiscais para a agricultura nesse período) e pelo conflito fundiário na região Nordeste, dada à pressão demográfica dela proveniente, a rodovia foi responsável por ligar as regiões Nordeste e Norte, sob a justificativa de possibilitar o fluxo migratório da primeira para a segunda, uma vez que o “vazio demográfico” nesta região preocupava o Governo Brasileiro.

Em 1977 foi elaborado, no interior da Sema, um Projeto de Lei que tinha como objetivo a criação de um sistema que integrava os estados, municípios, governo federal e entidades da sociedade civil em uma estrutura de política ambiental, a nível nacional. A proposta de criar uma Política Nacional do Meio Ambiente, tinha como objetivo criar mecanismos sustentados por lei, para ampliar o campo de atuação da Secretaria. Diante das dificuldades financeiras, além da fragilidade como órgão, o projeto de lei representou uma proposta de expansão da Sema, na busca por sua autonomia. O referido projeto, apresentado ao Ministério do Interior, justificava a necessidade de criar uma Política Nacional do Meio Ambiente, conforme definiu:

A institucionalização de uma Política Nacional do Meio Ambiente, representada pelo conjunto unificado de normas e diretrizes administrativas, financeiras e legais, é destinada a orientar as ações da União, dos Estados e Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade do meio ambiente. Essa política conteria em si os próprios mecanismos de aferição global do conjunto de órgãos que atuam na área do meio ambiente, além de explicitar a filosofia governamental a respeito dessa matéria [...] (BRASIL, 1977a: 246).

A *institucionalização* da Política Nacional do Meio Ambiente foi apresentada no trecho acima como a criação de um conjunto de órgãos que, interligados, ofereceriam uma resposta sobre o que seria esse meio ambiente. Por meio da unificação de um conjunto de diretrizes, como foi mencionado no referido documento, o governo definiria a sua tradução do meio ambiente. Em outras palavras, por meio da Política Nacional do Meio Ambiente, o governo estabeleceria uma noção unívoca do meio ambiente, fornecendo-lhe uma representação política por meio dos órgãos criados para tratar das políticas ambientais. Na lógica presente no documento, o meio ambiente então seria uma *instituição*.

Um dos mecanismos previstos no projeto da Política Nacional do Meio Ambiente, foi a criação de um conselho, conforme descrito:

Propõe-se, portanto, a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, integrado por representantes dos diversos órgãos da administração federal que, por suas atividades ou objetivos, se associam de modo relevante à preservação ambiental, bem como de personalidades de notória competência científica ou técnica nessa matéria. Além da formulação, avaliação e revisão da Política Nacional do Meio Ambiente caberá ao Conselho expedir as normas e diretrizes necessárias à aplicação dessa Política. (BRASIL, 1977a: 247).

Pelos trechos supracitados do projeto de lei, a Política Nacional do Meio Ambiente consistia em uma proposta de integração entre a Sema e um conjunto de órgãos a tratar de meio ambiente por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o

elemento responsável pela deliberação da Política Nacional de Meio Ambiente. Até então, cada estado legislava sobre o meio ambiente, por meio de órgãos ligados ao governo do estado, em geral companhias responsáveis pelo saneamento (como a Companhia Tecnologia de Saneamento Ambiental - Cetesb em São Paulo, e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - Feema no Rio de Janeiro).

A proposta de criar um Conselho responsável pela deliberação de uma legislação unificada, neste projeto de lei sobre meio ambiente, inauguraria uma integração entre esses órgãos e criaria um sistema unificado. O conselho proposto por este projeto incluía representantes do governo federal e cientistas (biólogos, geógrafos, químicos, etc.). Porém, este projeto não chegou a ser aprovado, segundo Paulo Nogueira Neto, pela grande extensão do conselho proposto (NOGUEIRA NETO, 2010: 225).

Ainda no governo Geisel, durante os anos de 1977 e 1978, a Sema conseguiu apoio de alguns órgãos como o BNH, mas permaneceu com um orçamento abaixo do esperado. Em 1979, já no governo Figueiredo, Paulo Nogueira Neto buscou se manter no cargo de secretário do meio ambiente por meio de uma articulação com os novos representantes do quadro de ministros³⁹. Como ministro do interior, Mário Andreazza (ex-ministro dos transportes no governo Médici) manteve a Sema em sua estrutura então vigente (Idem, ibidem: 58).

No início da década de 1980 a Sema adquiria mais visibilidade. Conforme relatadas as atividades da Sema, por Paulo Nogueira Neto, em janeiro de 1980 a Secretaria realizou, o 1º Encontro Sobre Áreas Naturais Preservadas da Região Neotropical, em Porto Alegre-RS, patrocinado pela Unesco (NOGUEIRA NETO, 2010: 386). No mesmo mês a Sema negociava parte dos empréstimos destinados ao programa Polonoroeste, com o Banco Mundial (Idem, ibidem: 143).

Em agosto de 1980, Paulo Nogueira Neto articulava com o Secretário de planejamento do Ministério do Interior, Roberto Cavalcanti, um novo Projeto de Lei sobre Meio Ambiente. Conforme Paulo Nogueira Neto sobre a ocasião:

20 de agosto de 1980: Acertamos os últimos detalhes [do Projeto de lei sobre meio ambiente]. Falta apenas a concordância do Ministério da Fazenda em relação a algum tipo de incentivo fiscal. Eles estão demasiado duros, pois não querem perder na arrecadação. Parece, porém, que Roberto Cavalcanti vai conseguir algo com Mario Berardi do Ministério da Fazenda. Roberto Cavalcanti acha não ser possível colocar todos os Estados no Conselho. Eles

³⁹ Conforme seu relato, Paulo Nogueira Neto se reuniu com o secretário-geral do ministério do interior do governo Figueiredo, Rocha Maia, para pedir apoio junto ao ministério. Além disso, comentou que articulou contatos na Fundação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, com o então presidente Theobaldo De Nigris, para solicitação ao ministro Delfim Neto para interceder junto a Mario Andreazza para sua permanência na Sema (NOGUEIRA NETO, 2010: 60).

deverão tomar parte nas câmaras técnicas. Na opinião de Roberto e de outros, os conselhos grandes não funcionam (este teria 34 Membros) (NOGUEIRA NETO, 2013: 224).

No dia seguinte o Projeto de lei foi apresentado no I Encontro das Entidades Ambientalistas da Região Sudeste, que reuniu 60 pessoas em Guarapari, no Espírito Santo. Conforme Paulo Nogueira Neto houve críticas sobre a não participação de todos os estados no conselho proposto, mas explicou que em um projeto anterior, que tinha como proposta a criação de um “conselhão”, havia sido vetada (NOGUEIRA NETO, 2010: 225).

O projeto que dispunha sobre a criação da Política Nacional do Meio Ambiente foi reformulado algumas vezes, com a participação de Nelson Nefussi, Francisco Van Acker e Fernando Guimarães (Cetesb); Paulo Affonso Leme Machado (Abes); além do diretor de assuntos jurídicos da Sema, Neylor Calasans Rego e seu assessor Luiz Paulo Tavares. Após apresentado ao Congresso um substitutivo com as emendas solicitadas pelo Ministro da Marinha, Maximiano da Fonseca⁴⁰, o Projeto de Lei ainda sofreu pressões da Confederação da Indústria e de alguns políticos. Segundo Paulo Nogueira Neto, o deputado Nardini (PDS), que liderava a maioria na Câmara dos Deputados, entrou em contato solicitando a derrubada da emenda 35, que previa penas de prisão aos membros da administração pública e diretores de empresas poluidoras (Idem, *ibidem*: 226).

Paulo Nogueira Neto foi chamado ao Congresso no dia 12 de agosto de 1981 pelo líder do Governo, à época Ricardo Fiúza, para uma reunião para discutir a emenda 35 do Projeto de lei sobre meio ambiente. Conforme afirmou o então secretário:

Ricardo Fiúza, nos disse que o PDS não aprovaria a emenda 35. O senador Milton Cabral tentou argumentar, inutilmente. Luiz Paulo, entusiasta da emenda, ficou sucumbido. Fiúza se manteve firme. Diante dessa situação, disse a ele que o fundamental era a aprovação do substitutivo, dando a entender que se isso fosse feito poderia cair a emenda 35. Ficou assim estabelecido um acordo tácito, que era de interesse da Sema, pois garantia o essencial. Em poucos minutos, decidimos que a lei não mencionaria penas de prisão. Era o preço que tivemos que pagar para a aprovação do projeto. Realmente, bastaria ao líder pedir verificação de presença para restaurar o projeto original, onde não constavam penas de prisão, nem tampouco outras emendas muito importantes (NOGUEIRA NETO, 2013: 228).

⁴⁰ Segundo Paulo Nogueira, o ministro da marinha solicitou uma subemenda ao projeto de lei para assegurar que o controle da poluição causada por navios e portos permanecesse à cargo da Marinha, alegando que as multas pela poluição marinha consistiam em fonte de receita do Fundo Naval. A pedido do Ministro, a matéria foi acrescentada à redação no dia 29 de julho de 1981 (NOGUEIRA NETO, 2010: 227).

Aprovado no Congresso Nacional o Projeto de lei passou ainda por uma chamada “batalha de veto”, segundo o então secretário do meio ambiente. Antes que a lei fosse sancionada pelo então presidente da República, João Figueiredo, a Confederação Nacional da Indústria propôs um artigo na lei que concedia permissão a qualquer pessoa a solicitação de medidas judiciais contra o licenciamento de atividades industriais, proposto pela referida lei. Em resposta, o secretário de meio ambiente enviou um ofício ao Ministro do Interior afirmando ser contra esta proposta, justificando o prejuízo contra o dispositivo do licenciamento ambiental (Idem, ibidem: 228).

Conforme o relato de Paulo Nogueira Neto, a lei que criava uma Política Nacional do Meio Ambiente encontrou resistência, na medida em que despertou reações contrárias, principalmente dos empresários e industriais. No entanto, mediante uma negociação, por meio da qual Paulo Nogueira Neto demonstrou, houve um “ajustamento” de interesses que criou as condições para que tal projeto de lei fosse sancionado em 31 de agosto de 1981.

A aprovação da Lei Nº 6938 representou para o secretário de meio ambiente, fundamentalmente, a possibilidade de fortalecer a Sema e, como o órgão de meio ambiente, adquirir autonomia política, uma vez que desempenharia a função executiva do conselho e da Política de meio ambiente. A expectativa de Nogueira Neto quanto ao fortalecimento da Sema, com a aprovação da referida lei, foi registrada com entusiasmo em seus diários:

A Sema vai ter, agora, melhores condições para agir. Contudo, o trabalho e a responsabilidade que temos pela frente são de assustar. As áreas de proteção permanente, que passarão do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), subordinado ao Ministério da Agricultura, para a Sema, como as margens dos rios e as encostas inclinadas, são imensas e numerosíssimas. Como defender tudo isso? No regulamento da Lei teremos que estabelecer prioridades (NOGUEIRA NETO, 2013: 229).

Com a aprovação da Lei Nº 6938 a Sema se tornava o órgão central que responderia institucionalmente pelas políticas ambientais. Por lei, a Sema passava a reunir entre suas competências o planejamento, coordenação, supervisão e controle sobre as diretrizes fixadas acerca das políticas ambientais a nível federal (BRASIL, 1981: 4). A transferência de atribuições que anteriormente eram do IBDF para a Sema, como o controle sobre as áreas de proteção ambiental, representou um impulso à ampliação da Sema, uma vez que esta passava a absorver um maior número de funções.

Com base nos relatos de Paulo Nogueira Neto, durante fins da década de 1970 e início de 1980 é possível observar que a partir do governo Figueiredo, as articulações feitas entre setores do governo e a Sema, garantia à secretaria mais espaço no cenário político nacional. Ao compararmos o primeiro momento de atuação da secretaria (1974-1978), ainda durante o governo Geisel, com o momento que sucede (1979-1980), nota-se que a secretaria foi lentamente conquistando espaço. Só a partir de 1979 a Sema foi ampliando sua capacidade de ação com base nas associações com outros setores do governo. Entendemos que durante o governo Figueiredo a Sema se apresentava em uma condição política que abria maiores possibilidades de expansão, considerando o momento histórico de “abertura política” vivenciado no país.

No início dos anos de 1980 outros fatores que se associavam à crise econômica e política do regime militar também contribuíam para que o tema meio ambiente adquirisse um maior destaque no contexto nacional. O momento de transição do governo Geisel (1974-1979) para o governo Figueiredo (1979-1985) ficou marcado por uma brusca mudança econômica. O crescimento da dívida externa e dos níveis de inflação no país ao final da década de 1970 levou a equipe econômica do governo Figueiredo a implantar ajustes, o que gerou uma queda das atividades produtivas e aumento do desemprego (KINZO, 2001: 6).

O contexto de crise econômica no final da década de 1970 se desencadeou em um alto número de greves⁴¹, protestos de empresários contra as medidas econômicas impostas pelo governo e uma maior articulação dos movimentos sociais (CODATO, 2005: 94). A volta de militantes exilados pelo regime com a proclamação da lei da Anistia, de 1979, fortalecia os movimentos sociais e disseminava discursos acadêmicos e de movimentos sociais internacionais (OTTMAN, 1995: 199).

Além disso, a derrota nas eleições de 1974 para o MDB (mesmo dentro do bipartidarismo de fachada estabelecido pelo regime), e o conflito interno entre os próprios militares em relação à “política de distensão” do regime anunciada por Geisel, enfraquecia a proposta de transição democrática lenta e gradual (KINZO, 2001: 6). A falta de apoio popular ao governo e a crise política já estabelecida no interior do regime, agravada pelo problema econômico enfrentado desde o fim do governo Geisel, abria condições para uma “abertura política” menos lenta e gradual que pretendida pelos militares (Idem, *ibidem*).

⁴¹ Conforme Codato (2005), entre os anos de 1978 e 1979 houve um total de 364 greves, com um número médio de 11645 trabalhadores (indústria, construção civil, setor de serviços) parados no país.

A insatisfação social e as reivindicações pela democratização demonstravam diversas críticas ao modelo econômico adotado pelo governo e à degradação ambiental no país, que estimulou a realização de campanhas, como a campanha em Defesa da Amazônia em 1978 (FERREIRA, 1998). Esta campanha articulou a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – Agapan (PR), o Movimento Arte e Pensamento Ecológico – Mape (SP) e Associação Paulista de Proteção Natural – APPN (SP)⁴². A causa da redemocratização associada à reivindicação contra os contratos de exploração da Amazônia com empresas internacionais reuniu, no dia 15 de janeiro de 1979, cerca de 1,5 mil pessoas em ato público em São Paulo organizado pela Campanha em Defesa da Amazônia (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007: 158).

Além do desmatamento na Amazônia, outras denúncias surgiam ligadas ao movimento de ambientalistas contra a construção de usinas nucleares no Brasil (1977-1985), à luta contra a inundação de Sete Quedas, no Rio Paraná (1979-1983), e a reivindicação pela criação de leis que estabelecessem o controle do uso de agrotóxicos (1982-1985) que já era intenso no país (LEIS, 1996: 98).

Conforme Eduardo Viola (1987), a partir de 1982 iniciou-se uma nova fase do movimento ambientalista. Essa nova fase ficou marcada pela maior articulação e participação dos movimentos, denominados a partir daí como “ecológicos”, na política nacional. Sendo 1982 o ano das eleições estaduais, houve no período um aumento das associações ambientalistas urbanas, e de sua inserção na política por meio do apoio a candidatos a deputados estaduais. A partir daí se intensificou o conflito entre o uso predatório de recursos naturais por empresas ou agências estatais, e as preocupações com a poluição industrial, reservas ecológicas e as ameaças de destruição de áreas urbanas de valor arquitetônico. Conforme Viola essa fase do ambientalismo (1982-1986) ficou marcada pela percepção e divulgação da degradação ambiental no Brasil (VIOLA, 1987: 90).

Diante do contexto de maior movimentação dos movimentos sociais e de transição democrática, ainda que tenha sido lenta, entendemos que foi estabelecido um novo momento do debate sobre meio ambiente no Brasil. No início dos anos de 1980, com as mudanças no cenário político nacional, se ampliava o campo dos debates sobre meio ambiente, o que levou à Sema uma condição mais favorável de negociação sobre o espaço destinado ao meio ambiente na política nacional.

⁴² Estes movimentos foram fundados em: 1971, 1973 e 1976, respectivamente (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007: 158).

Com base na maior visibilidade adquirida pela temática meio ambiente no início da década de 1980, com o aumento das pressões do movimento ambientalista, verificamos que as associações em torno da aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente se fortalecia. A aprovação da lei que fora vetada em sua primeira versão apresentada em 1977, comprova que outras condições se estabeleciam para políticas de meio ambiente no Brasil a partir da década de 1980. Ao nosso ver, tal mudança esteve relacionada aos diversos aspectos do contexto nacional mencionados acima. Sendo assim, podemos interpretar que as articulações de Paulo Nogueira Neto no novo governo Figueiredo, combinadas com a situação de maior destaque do tema meio ambiente no cenário nacional e internacional, formaram as condições que contribuíram para a aprovação da Lei Nº 6938/1981 naquele período, e não antes.

A criação de uma Política Nacional do Meio Ambiente consistiu na institucionalização da temática meio ambiente, pois a proposta de estabelecer uma estrutura composta por diversos órgãos integrados por meio de um Sistema Nacional conferia ao meio ambiente um espaço próprio na política nacional. Um dos mecanismos previstos no projeto que instituía uma Política Nacional do Meio Ambiente, foi a criação de um conselho capaz de reunir vários representantes do governo e de setores da sociedade civil que se associavam ao tema. Pela primeira vez, se instituiu, por lei, um conselho de meio ambiente de deliberação coletiva com a finalidade de formular as diretrizes de uma Política Nacional do Meio Ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente, foi o ponto de destaque da lei Nº 6938/1981, porém só começou a funcionar a partir de 1984, pois a regulamentação da lei levou dois anos, sendo regulamentada pelo Decreto Nº 88351, de 1º de junho de 1983.

1.2 O Conselho Nacional do Meio Ambiente

No dia 5 de junho de 1984, dia mundial do meio ambiente, foi instalado o Conselho Nacional do Meio Ambiente. Na ocasião, o presidente do Conama e Ministro do Interior, Mário Andreazza, apresentou o conselho e comentou sobre a posição deste no cenário político nacional, bem como sobre sua função: zelar por uma legislação que resguardasse os interesses estratégicos do uso dos “recursos naturais”, sem interferir no “crescimento futuro”:

[...] ‘o Conama vem exatamente para não impor sacrifícios ao ambiente, impedindo que se comprometam os objetivos de bem-estar coletivos buscados pelo desenvolvimento. E tem ainda a missão de impedir que, pela

destruição de recursos naturais estratégicos, como a água, se inviabilize o crescimento futuro’. (BRASIL, 1984a: 6).

Diante do pronunciamento do então presidente do Conama, é possível observar uma continuidade do projeto do governo estabelecer uma gestão estratégica dos recursos naturais, que começou a partir da criação da Sema. O ministro também definiu o Conama como “órgão superior de uma cadeia institucional de órgãos e entidades federais” (Idem, ibidem), que tinha como característica ser um espaço democrático:

A composição deste conselho – com 1/3 de seus membros ao Governo Federal, 1/3, aos Governos Estaduais e 1/3, a entidades privadas com grande parcela de responsabilidade em questões de natureza ambiental – foi concebida de modo a assegurar adequada representatividade a todos os interesses envolvidos na problemática nacional do meio ambiente (CONAMA, 1984a: 7).

Na edição 57 da *Revista Interior*, um periódico bimestral do Ministério do Interior, de julho/agosto de 1984, a instalação do Conama também recebeu divulgação. A matéria intitulada “Guerra à destruição. CONAMA se instala e promete ouvir a população” tinha como objetivo apresentar o Conama e informar sobre o início das atividades do conselho:

A impunidade que acompanha, desde Cabral, as agressões que se fazem ao meio ambiente no Brasil, deve esbarrar, agora, nas medidas que o recém-instalado Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) certamente vai-se dispor a reivindicar, a partir de sua instalação oficial, no dia 5 de junho deste ano. Regulamentado após um longo processo que vinha se arrastando desde a aprovação da lei 6.938, em 81, o Conselho vai definir as diretrizes da política nacional do meio ambiente e as medidas prioritárias que deverão ser adotadas pelo governo federal para garantir a defesa da qualidade ambiental, e vai contar, para isso, com um importante suporte: a participação direta dos grupos empresariais e das associações e entidades de classe e ambientais. (PAIVA, 1984: 8).

Na apresentação do Conama pelo governo, tanto no discurso de cerimônia de instalação como no periódico, foi destacado o potencial de articulação do conselho, por reunir uma diversidade de membros e, portanto, de interesses também diversos. No entanto, ainda que a composição do conselho incluísse também representantes da sociedade civil, o que em um regime autoritário e centralizador representava uma inovação, não garantia um equilíbrio democrático.

Assim como o próprio Mario Andreazza, presidente do Conama e entusiasta da Transamazônica, representante dos interesses desenvolvimentistas no governo Médici, a composição “democrática” do Conama é controversa. Ainda que o conselho apresentasse como proposta reunir uma diversidade de setores em sua composição, o que faria deste uma arena democrática, a seleção dos membros para compor o Conama

também foi fruto de uma negociação com os militares. A condição de criação do Conama fazia deste conselho “democrático” na forma, mas não em seu conteúdo. A criação de um conselho participativo, que envolvia representantes da sociedade civil, configurou-se como um reflexo do projeto de transição para a democracia dos militares.

No momento em que os militares anunciaram uma abertura política, pretendiam que esta transição para o regime democrático fosse lenta e utilizaram como tática para se fortalecer a busca por novos aliados junto à sociedade civil (STEPAN, 1987: 13). Após as eleições para governadores de 1982 e o escândalo sobre o caso do Riocentro, em 1981, a principal preocupação dos militares, conforme apontou Alfred Stepan (1987) era que não houvesse revanchismo. O apoio a um presidente civil e tentativa de estabelecimento de um consenso entre os interesses militares de manutenção de um complexo industrial-militar e da presença dos militares no aparelho de informações do Estado, foi o que deu o tom da Nova República, que iniciou ainda com forte presença dos militares (Idem: 84).

Durante a década de 1980 a ideia de participação social foi difundida mundialmente como a melhor forma de implementar políticas públicas (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2012: 184). No Brasil esta noção de participação social ganhou o apoio dos movimentos sociais (AVRITZER, 2012). No entanto, a aliança entre industriais e os militares que renderam à Nova República uma “democracia de face burguesa” acabou por evidenciar uma participação civil “fechada” às demandas dos trabalhadores, conforme apontou Florestan Fernandes (1989).

Assim como os representantes estaduais no Conama, o setor da sociedade civil no conselho também foi definido pelos militares. A representação das ONGs ambientalistas no conselho, por exemplo, na primeira formação do Conama, foi negociada diretamente com o presidente da República. Ainda que o Conama consistisse em um conselho que envolveu um número significativo de membros já em sua primeira formação, a maneira como o Conama foi estruturado remete aos conselhos técnicos do Estado Novo. Conforme apontou Maria do Carmo Campello de Souza, os conselhos técnicos implementados no Estado Novo consistiam em órgãos criados para coordenar políticas ligadas a assuntos específicos, como foi o caso da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, 1940, e do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, 1943 (SOUZA, 1990: 99).

Os conselhos técnicos serviam como órgãos de assessoramento do governo e desempenhavam funções normativas ou consultivas, incluíam engenheiros e

economistas em sua composição. Alguns destes órgãos foram ampliados ao longo dos anos e se remodelaram, como no caso do Conselho Federal do Comercio Exterior, que após 1949 se tornou Conselho Nacional de Economia. Conforme aponta Maria do Carmo Souza, esses órgãos institucionalizaram uma modalidade de participação direta dos interessados, mas numa atuação semi-representativa, ou seja, a sistematização das informações, a elaboração de alternativas e normas eram feitas com base nas reações de interessados potenciais (Idem: 103).

Assim como os conselhos técnicos do Estado Novo, o Conama foi implementado como o órgão designado a assessorar o governo e deliberar as políticas ambientais brasileiras. Na primeira reunião do Conama em 1984 se desenhava o que chamamos como uma primeira arena ambiental. Por meio da tabela abaixo é possível visualizar a composição inicial do Conama:

Tabela 1 - Representantes presentes na 1ª reunião ordinária do Conama

Setores representados	Número de representantes	%
Governo Federal (Ministérios)	13	38
Governo Estadual	11	32
Governo Municipal	0	0
Trabalhadores (Confederações)	3	9
Empresários (Confederações)	3	9
Entidades e associações ambientalistas	4	12
Total	34	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela ata da 1ª reunião ordinária do Conama (CONAMA, 1984).

Conforme os dados acima podemos notar que os representantes governamentais que compunham o Conama totalizavam 70%, contabilizando os representantes dos governos estaduais e federal. Os setores que representavam a sociedade civil correspondiam apenas 30% do conselho. Ainda que o Conama tenha integrado a sociedade civil em sua composição, o governo federal representava quase 40% do conselho, ou seja, menos da metade da composição total, porém o maior grupo, se considerado o número absoluto de representantes. Esta parcela foi representada pelos 13 ministérios, sem contar o Ministério do Interior, que presidia o conselho.

Quanto à representação estadual, fizeram parte do Conama os estados da região Sudeste: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; da região Sul: Paraná, Rio Grande

do Sul e Santa Catarina; da região Nordeste: Alagoas, Bahia e Pernambuco; das regiões Norte e Centro-Oeste: Acre e Goiás, respectivamente. A justificativa dada pelo governo na regulamentação do conselho (Decreto Nº 88351, de 1º de junho de 1983) para a seleção destes estados e não de outros para compor o Conama, foi a de que integrariam o Conama os estados que apresentavam áreas de poluição consideradas críticas⁴³. Além disso, conforme Paulo Nogueira Neto, uma condição imposta pelo governo para o conselho de meio ambiente, foi a restrição do número de membros, que se refletiu na não-inclusão de representantes de todos os estados⁴⁴.

Os Estados selecionados para compor o Conama contavam também com movimentos ambientalistas organizados que se inseriram no meio político durante a década de 1980. Um setor do movimento ambientalista participou diretamente das eleições de 1982 em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o que demonstra que nestes estados, uma articulação política já se desdobrava no interior destes movimentos. Outros estados, como Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Santa Catarina, também contavam com organizações ambientalistas que já possuíam também uma estruturação básica (JACOBI, 1987; VIOLA, 1987).

Já no Acre, a luta dos seringueiros pela posse da terra (1970-1980) foi, à época, um foco de conflitos entre o governo e grupos de trabalhadores seringueiros, o que estimulou a formação de um movimento forte em defesa da floresta. Conforme Elder Andrade de Paula (2004), os efeitos negativos decorrentes da derrubada da mata para as comunidades locais, que tinham suas fontes de renda na extração de castanheiras e árvores de seringa, durante a década de 1970 desencadeou ações coletivas contrárias ao desmatamento, denominadas “empates”⁴⁵. Estas ações dos seringueiros contra a

⁴³ Conforme apontou Henri Acselrad (2008), o Decreto Nº 88251, que regulamentou o Conama fixou a composição do Plenário em 28 membros, acrescida de representantes dos estados que apresentassem áreas de poluição consideradas críticas. Os demais estados foram integrados em 1985, por meio do Decreto Nº 91305, de 3 de junho de 1985, foi definido que todos os estados teriam representantes no Conama (ACSELRAD, 2008: 19).

⁴⁴ Cf. citação, página 22.

⁴⁵ Conforme analisou Elder de Paula (2004), o primeiro “empate” foi realizado no Seringal Carmem, município de Brasiléia, em março de 1976: “A iniciativa de “empatar” o desmatamento partiu dos “posseiros” dessa área e contou com o apoio da direção do recém fundado Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR, daquele município. Armados com suas espingardas de caça, aproximadamente sessenta homens cercaram o acampamento dos “peões” contratados pelo fazendeiro para realizar a derrubada da mata. A estratégia da Delegacia Regional neste caso e nos demais “empates” que o sucederam foi extremamente astuciosa. Por um lado, ela orientou a direção do STR de Brasiléia para que não assumisse a autoria do movimento, devia-se sustentar que a decisão havia sido tomado autonomamente pelos “posseiros” da área. Por outro, tomou a iniciativa de encaminhar relatórios ao Conselho de Segurança Nacional, Secretaria de Segurança Pública estadual e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA. O conflito foi solucionado após uma reunião entre as partes envolvidas (seringueiros,

destruição da mata, que representava sua fonte de sobrevivência, aproximaram os seringueiros dos movimentos ambientalistas (PAULA, 2004: 92). Esta aproximação gerava um movimento crescente de denúncias em torno da ocupação predatória na Amazônia, fator que levou o estado do Acre a se inserir no debate sobre meio ambiente de forma mais intensa do que outros na região.

Na região Centro-Oeste, o estado de Goiás foi o estado que mais sofreu impacto ambiental decorrente do Polocentro, que causou a improdutividade de cerca de 42% dos Cerrados neste estado (PEDROSO, 2004: 6). No Nordeste, Alagoas foi um dos estados que apresentou altos níveis de empobrecimento dos solos decorrente da monocultura açucareira durante as décadas de 1970 e 1980. Com os incentivos do Proálcool e Planalsucar⁴⁶ no estado, o avanço da monocultura levou à erosão de encostas e a contaminação dos rios em função do aumento do uso de agrotóxicos e dos resíduos (vinhoto⁴⁷) provenientes da destilação do álcool que eram também lançados nos rios (SANTOS; PEREIRA; ANDRADE, 2007: 30).

A sociedade civil que integrou o conselho era subdividida entre entidades empresariais, de trabalhadores (de natureza sindical) e entidades e associações ligadas ao movimento ambientalista. A composição da sociedade civil representou o núcleo mais heterogêneo do Conama, pois reunia os industriais, os trabalhadores da indústria, comércio e agricultura, e ambientalistas que representavam as ONGs. Entre as entidades selecionadas para fazerem parte do Conama, duas delas (FBCN e ABES) estavam ligadas a setores do governo durante a década de 1970 por meio de convênios com órgãos estatais. Desde a década de 1970 a FBCN estabelecia convênios com a Sema auxiliando, por vezes no financiamento dos projetos da secretaria. Esse financiamento advinha da colaboração de órgãos internacionais, como a União Mundial para a Conservação – IUCN e o Fundo Mundial para Natureza – WWF, com os quais a FBCN desenvolvia projetos (JACOBI, 2003: 2). Já a Abes estabelecia convênios com o BNH desde meados da década de 1970, uma vez que colaborava com diversos projetos desenvolvidos pelo órgão governamental (NOGUEIRA NETO, 2010: 55).

direção do STR, Delegacia da Contag, fazendeiro e Incra), na qual os seringueiros aceitaram trocar suas colocações por lotes de 25 ha” (PAULA, 2004: 90).

⁴⁶ O Planalsucar – Programa de Melhoramento da Cana-de-Açúcar foi criado em 1971 com o objetivo incentivar a melhoria da qualidade da cana, dados os baixos índices de rendimento agrícola e industrial obtidos com a matéria prima nacional no período. Informações disponíveis em: <http://www.iea.sp.gov.br/>

⁴⁷ O vinhoto é um resíduo líquido poluente que é produzido no processo de destilação do álcool. A produção de vinhoto chega a ser de aproximadamente 13 litros para cada litro de álcool destilado. Desse modo, a concentração de vinhoto, que era depositado nos rios, com o aumento da atividade alcooleira, passou a ser uma preocupação desde os anos de 1970.

Em resumo, a Sema, como órgão executivo do Sisnama, se tornou também a secretaria executiva do Conama, com a função de coordenar as atividades de apoio técnico e administrativo necessários ao funcionamento do conselho. A atuação da Sema no Conama consistia em assessorar todas as atividades do conselho, gerenciar o setor orçamentário e financeiro (despesas com custeio para participação dos membros nas reuniões) e coordenar e organizar todo o material relativo às discussões no conselho. (CONAMA, 1984: 41-42). O secretário executivo concentrou todas as funções burocráticas para fazer o Conama funcionar. Desse modo, a Sema representou a espinha dorsal do conselho.

Além dos conselheiros⁴⁸, que foram selecionados por indicação do presidente da República para compor a primeira formação do Conama, o conselho recebia apoio de outros setores, como: universidades, companhias estaduais de engenharia e saneamento, associações de advogados, entre outros, por meio de uma assessoria técnica que integrava atores externos ao Conama. Para compreender como esse conselho se estruturou e como esses atores internos (conselheiros) e externos ao conselho participavam de sua organização, comentaremos a seguir sobre a estrutura de funcionamento do Conama.

1.2.1 Estrutura e organização: Plenário, Câmaras Técnicas e Comissões Especiais

A estrutura interna do Conama foi composta por um Plenário, no qual se reuniam os 34 membros do conselho; as Câmaras Técnicas (CT); e as Comissões Técnicas Especiais. A presidência do Conama era ocupada pelo Ministro do Interior e seu secretário executivo, foi até o ano de 1988 ocupado pelo secretário de meio ambiente⁴⁹. Segundo o primeiro Regimento Interno do Conama as CTs consistiam em “órgãos de assessoramento do Plenário do Conama, coordenadas pela Sema” (CONAMA, 1984: 9-10). Deveriam compor as CTs representantes de: “Universidades,

⁴⁸ Cf. Anexo 1: Representantes do Conama (1984).

⁴⁹ O Conama passou a ser presidido pelo ministro do desenvolvimento urbano e meio ambiente a partir de 1986, após a extinção do Ministério do Interior. Em 1988 o Ministério do Desenvolvimento Urbano é extinto e o Conama passa a ser alocado no Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente até o ano de 1992, com a criação do Ministério do Meio Ambiente.

associações conservacionistas, setor empresarial, entidades ambientais dos estados, a Sema e os ministérios” (Idem, *ibidem*)⁵⁰.

As CTs foram estabelecidas em duas modalidades: as permanentes e as temporárias. As CTs permanentes, como a de *Assuntos jurídicos* e de *Ecossistemas*, deveriam permanecer ativas, alterando somente os membros que as integrassem a cada dois anos. Já as CTs temporárias existiriam por um período predeterminado, com possibilidade de renovação a depender da demanda estipulada pelo conselho. As indicações de matérias a serem submetidas às CTs eram feitas pelo Secretário executivo do Conama ou por requerimento assinado por três conselheiros e aprovado em Plenário (CONAMA, 1984: 14).

As primeiras CTs⁵¹ do Conama continham poucos conselheiros, sendo recrutados, em sua maioria, atores externos, muitos deles ligados às universidades brasileiras ou à Sema. A primeira CT *Assuntos jurídicos*, por exemplo, foi composta somente por profissionais de formação jurídica, sendo estes: Euberlândio Guimarães dos Santos, Wilton Lopes Machado, Antonio Anagêde Assis Oliveira, Rômulo Gonçalves, todos advogados; e o único integrante membro do Conama à época, o professor Paulo Affonso Leme Machado, então presidente da Sobradima.

As demais CTs eram também compostas por atores externos ao conselho, com exceção das CTs de *Ecossistemas* e de *Pesquisa e orientação científica*. A CT de *Ecossistemas*, foi inicialmente composta pelo biólogo e então ministro da agricultura, Renato Petry Leal (conselheiro do Conama); Eneas Salati – doutor em engenharia agrônoma da Universidade de São Paulo (USP); Iêda Lúcia de Sousa Carneiro da Paixão – mestre em biologia vegetal pela Universidade de Brasília (UnB); José Carlos dos Reis Magalhães – biólogo (USP); Rogério Marinho – advogado e membro da FBCN à época; Vera Lúcia Imperatriz Fonseca – doutora em zoologia (USP) e Roberto Messias Franco – geógrafo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A primeira CT de *Pesquisa e orientação científica* foi composta por: Paulo Nogueira Neto – zoólogo e então Secretário do Meio Ambiente e secretário executivo do Conama; Luiz Edmundo de Magalhães – biólogo e professor do Departamento de

⁵⁰ Conforme mudanças no Regimento Interno do Conama, a partir de 1986 ficou estabelecido que as Câmaras Técnicas deveriam ser formadas, preferencialmente, por: I. três representantes do poder executivo federal; II. dois representantes do poder executivo estadual; e III. dois de associações não-governamentais, ou confederações.

⁵¹ As CTs são compostas atualmente pelos próprios conselheiros e são alteradas em sua composição a cada dois anos, à medida que o conselho também passa por uma renovação do plenário com a entrada de novos membros. Essa mudança se deu por meio de revisão do Regimento Interno no ano de 1986.

Biologia Geral (USP); João José Bigarela – geógrafo e professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR) também ambientalista militante (fundador da Adea); Eurico de Andrade Neves Borba – economista e professor no Departamento de economia na Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro; Jurandyr Povinelli – doutor em engenharia hidráulica e saneamento (USP); Magda Renner – ambientalista e integrante da ONG Ação Democrática Feminina Gaúcha.

Tanto a CT *Pesquisa e orientação científica* como a de *Ecossistemas* foram compostas majoritariamente por atores ligados a universidades, localizadas na região Sudeste, e muitos com formação em áreas ligadas às ciências naturais. Por consistirem em temáticas que se relacionam diretamente ao conhecimento científico de laboratório, estas CTs podem ser entendidas como áreas de domínio do conhecimento científico, voltado para as ciências naturais, por centrar-se em estudos relacionados à composição do território, classificação de biomas e de reservas ecológicas.

Já as CTs de *Comunicação e educação ambiental*; *Qualidade das águas costeiras e interiores*; *Resíduos sólidos e biocidas*; e *Qualidade do ar*, apresentaram composição mais diversificada, com um maior número de técnicos e engenheiros. Os primeiros integrantes da CT *Comunicação e educação ambiental* foram: Luís Carlos Ferreira e Regina Helena Crespo Gualda – ambos funcionários da Sema à época, José Carlos Barbosa de Oliveira – engenheiro agrônomo; Pedro Demo – sociólogo e professor da UnB; Mário Guimarães Ferri – botânico e professor no Departamento de Botânica da USP; e Fernanda Colagrossi – ambientalista ligada à ONG Associação Amigos de Petrópolis, Patrimônio e Proteção dos Animais em Defesa da Ecologia - Apande.

A CT de *Qualidade das águas costeiras e interiores* foi composta por: Luís Carlos Ferreira (Sema); Samuel Murgel Branco – biólogo, sanitarista e professor do departamento de biologia da USP; Victor Monteiro Barbosa – engenheiro civil ligado à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema); Benedito Eduardo Barbosa Pereira – engenheiro civil e diretor da Companhia de Saneamento da Baixada Santista; José Antonio Lutzemberger – engenheiro agrônomo e ambientalista.

Compunham a CT *resíduos sólidos e biocidas*: Luis Carlos Ferreira (Sema); Werner Eugênio Zulauf – engenheiro civil e sanitarista, funcionário da Cetesb; Arnaldo André Massariol – engenheiro agrônomo; Waldemar Ferreira de Almeida – biólogo e professor no Departamento de medicina preventiva e social da Unicamp.

Por último, a CT de *Qualidade do ar* foi composta por: Luis Carlos Ferreira (Sema); Victoria Valli Braile – engenheira química; Armi Wanderley da Nóbrega – doutor em química analítica e diretor do Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde da Fiocruz; Paulo Bastos Cruz Filho – engenheiro mecânico e funcionário da FIESP; Roberto Godinho – químico e funcionário da Cetesb; Celso Maria de Queiroz Orsini – físico e professor do instituto de Física da USP; e Randolpho Marques Lobato – jornalista e ambientalista.

A formação das primeiras CTs, no âmbito do Conama, demonstra que na estrutura do conselho, ficaram estabelecidos espaços de orientação científica e técnica especializada. Ao reunir cientistas, especialistas, engenheiros e técnicos, em sua maioria, demarcaram-se instâncias de conhecimento científico para os assuntos tratados no Conama.

Para temas sobre o quais o presidente do Conama julgasse como prioritário ou que exigisse um tratamento especial, seriam formadas as Comissões Técnicas Especiais⁵² por indicação da Sema. As Comissões poderiam ser compostas por membros de CTs diferentes, quando o assunto a ser tratado fosse entendido como comum a duas ou mais CTs. Os pareceres emitidos pelas Comissões Especiais seriam apresentados pelo relator designado pelo presidente das mesmas.

Assim como o plenário, as CTs constituíam-se como espaço de formação de redes criadas dentro do Conama, para fornecer explicações científicas que justificassem as ações a serem desempenhadas pelo conselho no estabelecimento de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda que as CTs fossem, na prática, parte integrante do conselho, como não eram compostas inicialmente pelos próprios conselheiros, estas contribuíam para que o Conama se expandisse além dos limites estabelecidos pela legislação. Ao final, o conjunto composto pelos membros oficiais do Conama e os seus integrantes não-oficiais reunidos por meio das CTs e Comissões Técnicas Especiais, compunham a arena responsável pelo debate que resultaria na criação de resoluções ambientais.

A resolução consistia na deliberação final do conselho e representa sua competência legal. Resultado de votação entre os membros do conselho, as resoluções são dispositivos que garantem ao Conama sua condição de órgão deliberativo da Política Nacional do Meio Ambiente. As resoluções consistiam em diretrizes que, por

⁵² As Comissões Técnicas Especiais são hoje denominadas no Conama como Grupo de Trabalho.

meio da Lei Nº 6938/81, adquiriam força de lei e compunham assim a legislação ambiental federal. O conjunto de resoluções aprovadas em conselho consiste na forma de atuação do Conama como o principal ator institucional integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

1.2.2. Funcionamento: reuniões e resoluções Conama

As reuniões do Conama ocorriam, e ainda ocorrem atualmente, em caráter ordinário e extraordinário, sendo que, em média, o conselho se reunia a cada três meses ordinariamente e extraordinariamente quando convocado pelo presidente. As reuniões do Conama funcionam em forma de sessões plenárias nas quais os conselheiros apresentam matérias ou assuntos a serem debatidos. Os temas discutidos nas reuniões são intermediados pela secretaria executiva do conselho, também responsável pela pauta das reuniões.

Desde o início de suas atividades até o final da década de 1980, houve um aumento gradual do número de reuniões e da frequência dos conselheiros. Nos anos de 1984 e 1985, foram realizadas 3 reuniões ordinárias, em cada ano. Já em 1986 o Conama contou com um aumento significativo de reuniões comparado aos primeiros anos de atuação, um total de 5 reuniões ordinárias. Nos anos subsequentes, as reuniões alternaram entre 3 e 4, ao ano, como pode ser observado pelo gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conama

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelas atas de reuniões ordinárias (1ª a 33ª) e extraordinárias (1ª a 12ª) do Conama, no período entre 1984 a 1992.

Por meio do gráfico acima, é possível visualizar que o conselho manteve uma regularidade de reuniões anuais durante os nove primeiros anos de atuação. Com base na quantidade de reuniões neste período, é possível observar que o período de maior atividade do conselho se deu entre os anos de 1986 e 1991, uma vez que houve um maior número de reuniões ordinárias.

Entre 1986 e 1991, se concentrou também um maior número de resoluções aprovadas no Conama, o que confirma uma maior atuação do conselho neste período. Desde o primeiro ano de atuação do Conama (1984) até o ano em que foi criado o MMA (1992) foram estabelecidas pelo conselho um total de 123 resoluções. Veja a distribuição do número de resoluções por ano no quadro a seguir:

Quadro 1 - Número de Resoluções Conama por ano

Ano	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Resoluções	17	5	29	13	12	21	17	9	0	16	123

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo *Livro de Resoluções do Conama* (CONAMA, 2008).

Durante o ano de 1986 o aumento do número de Resoluções do Conama publicadas no Diário Oficial foi significativo comparado ao ano anterior. Foram publicadas 29 resoluções somente no ano de 1986, enquanto que no ano anterior foram publicadas apenas 5. Esse número foi inédito na história do Conama, só superado a partir de 1994. Isso se deveu a uma articulação interna motivada pela preocupação com o fato de que no ano seguinte seria realizada a Assembleia Nacional Constituinte - ANC, e por isso o Congresso se ocuparia desta já no segundo semestre do ano de 1986.

Portanto, às vésperas da ANC, grande parte das discussões foi encaminhada à Presidência da República. Naquele ano foram conduzidos assuntos que já estavam abertos há algum tempo no conselho, como a criação de comissões para o estudo do Programa de Gerenciamento Costeiro e da política florestal da Amazônia; o zoneamento da Bacia hidrográfica do Rio Paraguai; as determinações para a realização de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/Rimas) do setor elétrico; o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – Proconve, entre outras medidas.

Outro fator que contribuiu para que o Conama se articulasse em torno da aprovação do maior número de resoluções possíveis no ano de 1986, se deveu à intenção do conselho em levar as pautas do conselho unificadas à ANC, pelo propósito de inserir o tema meio ambiente na Constituição Federal de 1988.

Em 1989 houve um movimento decrescente de reuniões e só em 1990 o Conama volta a se reunir quatro vezes ao ano. No ano que antecedeu à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecido como Eco-92, ou Rio-92, o Conama também se reuniu quatro vezes, mas no ano da conferência houve uma queda no número de reuniões ordinárias e não houve nenhuma resolução aprovada pelo conselho. Com base nestes dados é possível notar que houve uma atuação mais efetiva do Conama até o ano de 1988.

Outro aspecto a ser observado ao longo da década de 1980, foi a ampliação do número de representantes no Conama. A cada ano o Conama agregava um maior número de membros, isso se refletia na ampliação do conselho em âmbito nacional. Com base nos dados de frequência dos representantes nas reuniões durante a década de 1980, pode ser observado que houve um aumento crescente do Conama, veja o quadro abaixo:

Quadro 2 - Média de frequência dos representantes no Conama em Reuniões Ordinárias por ano na década de 1980:

Setores representados	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Governo Federal	13	27	22	25	22	17
Governo Estadual	11	26	20	22	22	15
Entidades ambientalistas/ ONG	04	04	05	07	07	05
Confederação de Trabalhadores	03	03	02	01	02	03
Confederação de Empresários	03	03	03	04	04	01
Total de membros	34	63	52	59	57	41

Fonte: Elaboração própria com base nas atas da 1ª a 22ª reuniões ordinárias do Conama.

Como pode ser verificado nos dados informados no quadro acima, entre 1984 e 1985 houve um aumento significativo no número de representantes presentes nas reuniões em todos os setores. Em 1986 é possível notar uma redução da frequência de representantes do governo federal e estadual, mas em 1987 há novamente um

movimento crescente de membros presentes até 1988. No ano de 1989 há novamente uma redução na participação em todos os setores.

Com base no aumento da participação de setores como Sociedade Civil e Governos Estaduais em 1985 (por meio do Decreto Nº 91305/1985 que modificou o Regimento Interno do Conama) podemos afirmar que a mobilização de entidades ambientalistas e representantes de estados brasileiros culminou com o aumento das atividades no Conama. A ampliação do número de reuniões foi acompanhado pelo aumento do número de resoluções elaboradas e aprovadas pelo Conama a partir daí.

Diante da proporção que o Conama tomou no cenário político nacional, marcado pelo aumento do número de reuniões e de resoluções, o que conferia seu pleno funcionamento na primeira década de atuação do conselho, é possível afirmar que este se consolidou enquanto instituição. A não-interrupção de suas atividades, diferente do que ocorreu com os conselhos de meio ambiente criados anteriormente (1967; 1973), comprova que o Conama foi um conselho que se firmou a partir de 1984, na institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente.

O momento histórico em que o Conama foi criado se diferenciou em inúmeros fatores comparado aos momentos nos quais o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (1967) e o CCMA/Sema (1973) foram estabelecidos. Entendemos que os fatores que levaram à consolidação do Conama e, portanto, à institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, se relaciona com o contexto de abertura política do Brasil e também com a expressão que o tema meio ambiente foi adquirindo ao longo dos anos de 1980. Dedicaremos a próxima sessão à discussão sobre alguns aspectos que levaram a uma associação de interesses em torno da institucionalização do meio ambiente no Brasil naquele período.

1.3. Política, ciência e democracia na construção do “Parlamento Ambiental” brasileiro

Do início da década de 1970 até os anos de 1980 diversos fatores interferiram para que o tema meio ambiente assumisse outros contornos na política nacional, que se relacionou diretamente ao contexto político e social, marcado pelo início da redemocratização da política nacional. Um conjunto de elementos que levaram a um alargamento do campo de debates sobre meio ambiente no período resultou em uma

mudança estrutural das políticas ambientais, antes representadas por uma secretaria, e a partir dos anos de 1980, representado por uma Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6938). Comentaremos aqui alguns aspectos sobre esse novo percurso do tema meio ambiente no cenário político nacional.

Em 1973, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente representou uma medida estratégica do governo para responder à demanda internacional pela criação de políticas ambientais e de controle da poluição no Brasil, e ao mesmo tempo, estabelecer condições para continuar seus projetos econômicos. A Sema se tornou um órgão técnico especializado, que deveria desenvolver, prioritariamente, atividades de pesquisa sobre os recursos hídricos, considerando “o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1973: 3) e propor medidas para o controle da poluição das águas. De acordo com Viola (1987):

“Brasil acordou subitamente à preocupação com os recursos naturais não renováveis com o choque do petróleo em 1973. Esta preocupação era a única ponte existente entre o movimento ecológico e setores da tecnoburocracia estatal. Porém, as três alternativas desenhadas pela tecnoburocracia para a crise do petróleo, foram predatórias: opção nuclear em grande escala através do acordo com Alemanha; energia biomassa através de uma de suas formas ecologicamente mais perigosas, o álcool da cana-de-açúcar; aceleração na construção de grandes usinas hidrelétricas sem avaliar precisamente seu impacto ambiental e pouco considerando as usinas de médio e pequeno portes (VIOLA, 1987: 88).

Com base na argumentação de Eduardo Viola, podemos entender que, em um contexto de expansão agroindustrial e da chamada “ocupação produtiva” pelo interior do país, a Sema, criada no âmbito do Ministério do Interior, cumpriria uma função estratégica de apoio técnico ao governo. Considerando a orientação desenvolvimentista que via no meio ambiente um sentido restrito aos recursos naturais, a Sema foi criada nesta perspectiva, definida como órgão responsável por criar mecanismos para instrumentalizar o uso dos recursos naturais e evitar o “desperdício”, de modo a não comprometer a sua utilização futura.

Conforme Macarini (2005) entre os anos de 1970-1973 o governo estabeleceu um conjunto de medidas para o incentivo à expansão agrícola. Como resultado foi verificado pelo autor, com base em dados da Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola (Fundag), um crescimento de 18,8% no ano de 1970, enquanto se mantinha uma taxa fixa em 7% até 1969, e quase dobrou em 1973. Segundo o autor, entre as medidas empreendidas para o fomento ao crescimento da produção agrícola, então na segunda fase do governo Médici (1970-1973), é possível destacar: o crescimento do volume de

créditos para financiamento de tratores foi de 16,5% em 1970 e quase triplicou até 1973; o volume de crédito para fertilizantes aumentou em 200% em 1970, comparado ao ano de 1969, chegando a representar 14% do total de crédito rural; e a produção de fertilizantes (em especial nitrogenados) se multiplicou por oito entre 1970 e 1974 (MACARINI, 2005: 74).

Em consequência da intensificação das atividades produtivas ligadas à expansão agroindustrial, entendemos que a Sema se tornava também uma medida estratégia que atuaria na “correção” dos efeitos provocados, principalmente pelo aumento do uso de agrotóxicos e dos impactos da monocultura. A preocupação com os recursos hídricos se refletiu em interesses econômicos, como garantia para a expansão dos projetos do governo. A criação da Sema representou um ajustamento dos interesses do governo em resolver problemas técnicos decorrentes de desdobramentos de sua própria política econômica e atender, ao mesmo tempo, uma demanda internacional. A criação da Sema não foi fruto de uma demanda advinda dos movimentos sociais em âmbito nacional, uma vez que o movimento ambientalista não estava ainda articulado no país durante a década de 1970.

Por meio do decreto de criação da Sema, percebemos que o meio ambiente era entendido pelo governo apenas como recurso natural: águas, solo, fauna e flora. A Sema, então cumpriria a função de elaborar normas técnicas para instrumentalizar a relação entre o homem e o meio natural dentro da realidade brasileira, que esteve associada no período à necessidade de dominar um espaço não-urbano para incorporá-lo em sua perspectiva de crescimento econômico. Sem uma autonomia financeira e ligada ao Ministério do Interior, a Sema se tornou um órgão de recursos limitados e que servia aos interesses ligados ao governo.

Contemporâneo à Sema foi o primeiro ministério de proteção à natureza, criado na França em 1971. Com base na análise de Florian Charvolin sobre a criação deste ministério, foi possível perceber que as condições que envolveram a institucionalização do meio ambiente na França se aproxima da forma como ocorreu no Brasil. Conforme apontou Charvolin, o primeiro ministério de proteção à natureza francês foi criado como uma instituição tecnocrática, distante das demandas populares e com uma série de limitações administrativas, financeiras e de recursos humanos. Sobre a origem do ministério:

O meio ambiente não esteve à esquerda. Esteve em cena diante de um governo de direita de Jacques Chaban Delmas sob a presidência de Georges Pompidou. Sua instalação é tão tecnocrática, enigmática e alquímica que faz

a descrição do nascimento de uma instituição política do reencontro entre uma problematização pela população, uma estrutura de oportunidade entre o mundo político e uma atenção setorial administrativa. De fato, o meio ambiente teve um nascimento pouco democrático, portanto ele foi pensado como uma instituição popular, por uma população que de fato não o conhecia largamente⁵³ (CHARVOLIN, 2003: 11).

Conforme apontou Charvolin, o ministério de proteção à natureza foi criado para responder a uma demanda que, teoricamente, era reivindicada pelos movimentos sociais. No entanto, o ministério se mostrou como um órgão pouco efetivo, de administração frágil e com uma distribuição assimétrica de poderes em favor dos tecnocratas do governo.

Analisando a realidade brasileira, podemos interpretar que a criação da Sema teve muito em comum com o ministério francês. O estabelecimento de um órgão destinado a promover uma gestão ambiental, tanto no caso francês como no caso brasileiro, salvo suas peculiaridades, estiveram associados à interesses burocráticos do governo.

A Sema foi criada como uma política setorial, ligada ao desenvolvimento regional, por isso se reportavam ao Ministério do Interior. O alvo a ser atingido pela ação da Sema foi a poluição hídrica. A poluição urbana não esteve prevista no Decreto de criação da Sema. A relação entre a poluição urbana, ligada à expansão industrial, como um problema a ser tratado por meio de uma política ambiental, só apareceu nos documentos oficiais no governo Geisel, por meio do II PND (1975-1979).

Pela definição das prioridades definidas no II PND, podemos observar que o meio ambiente permaneceu como um fator estratégico, que deveria ser incorporado às políticas de desenvolvimento, mas desta vez associando-o ao espaço urbano. O meio ambiente foi apresentado pelo II PND relacionado ao problema da poluição causada pela concentração industrial nas grandes capitais, enquadrado como um elemento que ligou políticas de desenvolvimento urbano com as medidas de combate à poluição industrial. A localização de um meio ambiente nas cidades e não só relacionado ao

⁵³ L'environnement n'est pas à gauche d'ailleurs. Il est mis au-devant de la scène par un gouvernement de droite, celui de Jacques Chaban-Selmas sous la présidence de Georges Pompidou. Son installation est technocratique, ce qui rend énigmatique l'alchimie qui nous fait traditionnellement décrire la naissance d'une institution politique de la rencontre entre une problématisation par la population, une structure d'opportunité dans le monde politique et une attention administrative sectorielle. De fait, l'environnement a eu une naissance bien peu démocratique et pourtant il été d'emblée pensé <<en grand>> , populaire, pour une population qui, de fait, le méconnaissait largement (CHARVOLIN, 2003 : 11).

produto extraído do mundo natural, distante da vida urbana, demarcou uma ampliação do meio ambiente na política nacional.

Durante o governo Geisel as medidas estabelecidas como estratégicas para preservação ambiental demonstram as contradições de uma política econômica voltada estritamente para a continuidade do desenvolvimento industrial. Já com a mudança de governo e com uma nova configuração do cenário político em 1980, ainda que o regime militar continuasse se perpetuando por alguns anos, a Sema contou com elementos que levaram a uma nova perspectiva de fortalecimento, ou de mais estabilidade institucional. Com base em uma maior articulação interna realizada por Paulo Nogueira Neto, junto aos setores de governo, o meio ambiente já representava também uma demanda do movimento ecológico. Ainda que a participação do movimento ecológico nos setores de governo era inicial, as denúncias sobre a degradação já cresciam junto à opinião pública a partir dos anos de 1980 (VIOLA, 1987: 93).

Com base nos relatos de Paulo Nogueira Neto, é possível entender que, na condição de secretário de meio ambiente, após o governo Figueiredo, houve um maior apoio do governo à Sema. Em seus registros, Nogueira Neto se refere ao governo Figueiredo como um governo mais favorável ao setor ambiental no cenário político nacional, uma distinção em relação ao governo Geisel. A memória de João Figueiredo como governante mais interessado nas políticas ambientais tem uma relação direta com a aprovação da lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente e o Conama, em seu governo, como pode ser verificado no seguinte trecho de seu diário:

Várias vezes o presidente Figueiredo apoiou o lado ambientalista, contra uma opinião oficial dominante. Isso ocorreu também no caso da não aprovação do projeto de lei que regularia os agrotóxicos e na proibição final à caça às baleias em mares brasileiros e ainda na não aceitação de 11 pedidos de vetos pela área industrial federal à Lei Básica Ambiental (Lei 6938/81). (NOGUEIRA NETO, 2010: 623).

A partir da aprovação da lei Nº 6938/1981 se construía uma nova etapa de construção institucional do meio ambiente na política nacional. Conforme apontou Acsehrad (2008), a criação do Conama foi uma medida que procurou estabelecer uma instância participativa, apresentada como abertura de espaços no governo à participação da sociedade civil organizada, marcando seu processo de redemocratização. Essa medida refletia o esvaziamento de poder decisório do Poder Legislativo que fez com que conselhos criados no período, como o Conama, representassem um instrumento para a construção da esfera pública no governo (ACSELRAD, 2008: 16).

No contexto de redemocratização da política brasileira o Conama se tornou, conforme Acselrad, uma “instituição potencialmente democratizante”, criada para estabelecer: “a circulação de mensagens sob a forma de demandas sociais, promover articulações intra-estatais, pactuações sociais e reelaboração governamental das demandas de movimentos sociais ou pressões de grupos e interesses” (Idem, *ibidem*: 16).

No ano em que o Conama se reuniu pela primeira vez, foi publicada uma entrevista de Paulo Nogueira Neto, à *Revista Interior*, na qual o Secretário explica o papel do Conama:

[...] o Conselho veio integrar uma política nacional de meio ambiente dentro de uma proposta amplamente democrática [...] do qual somos partes integrantes e atuantes desse todo, esse é o coroamento de um trabalho que visa dar à problemática ambiental soluções, mas sobretudo de uma deliberação coletiva (NOGUEIRA NETO, 1984: 11).

Entendemos que a criação do Conama consistiu em uma ação do governo para demonstrar suas intenções no estabelecimento de um regime democrático vindouro, na criação de instâncias que permitissem a participação da sociedade civil, mas sob seu controle. Um conselho de meio ambiente representou, portanto, uma resposta do governo a uma demanda interna, por parte de atores ligados à Sema, mas que buscava atender indiretamente a uma demanda social pela democracia do início dos anos de 1980.

O conceito de democracia moderna, conforme Norberto Bobbio, pressupõe que os indivíduos tomem decisões coletivas por meio do voto, o que se configura como soberania dos cidadãos (BOBBIO, 1992: 51). A forma de ação do Conama seria conduzida por meio de “deliberação coletiva”. Reunindo diversos representantes, entre os quais: políticos, cientistas, ambientalistas, empresários, trabalhadores da agricultura, da indústria e comércio, etc. o Conama foi estabelecido como um conselho participativo, no qual todos os setores teriam capacidade de se manifestar no conselho. Nesse aspecto, o Conama pode ser caracterizado como uma instância democrática. Porém é importante destacar que, como foi apontado anteriormente, a escolha por estes representantes se dava mediante acordo com o governo. As ONGs que compunham o Conama, representando parcela do setor sociedade civil no conselho, era indicada pelo presidente da república assim como os representantes de governo estadual. Sendo assim, o Conama pode ser considerado um conselho com características democráticas quanto à sua estrutura e forma de organização, mas não por completo uma vez que a forma de

escolha dos representantes que o compunham era feita de maneira indireta e não pelo voto popular.

Conforme apontou Acselrad (2008) o Conama foi estabelecido como local onde se confrontariam diversos interesses em disputa pela definição da pauta política do debate público, no qual os representantes se reconheceriam como iguais. A ampliação da estrutura institucional para tratar a temática meio ambiente por meio de um conselho participativo refletiu uma nova apropriação da noção de meio ambiente pelo Estado brasileiro. A mudança na forma como esse meio ambiente passa a ser codificado pela legislação estabeleceu-lhe uma nova condição à medida que passou a envolver diversas instâncias dos setores de governo. Conforme Acselrad, a reunião de diversos representantes de setores de governo, como economia, minas e energia, agricultura, visava articulá-los como coautores das decisões sobre meio ambiente e também como coexecutores (ACSELRAD, 2008: 18).

Essa nova configuração do meio ambiente, que até a década de 1970 era concebido como um tema restrito ao setor responsável pelo desenvolvimento regional, passou a ser entendido pelo governo como um tema que dependia da articulação de diversos setores. A diferença na apropriação do meio ambiente pelo Estado a partir da aprovação da lei Nº 6938/1981 refletiu, portanto, em uma mudança em seu status político. Ao deixar de ser representado apenas por uma secretaria localizada no Ministério do Interior, e ao ser representado por um Sistema integrado por um conselho nacional, o meio ambiente tornava-se, institucionalmente, política pública.

As políticas públicas⁵⁴ compreendem um conjunto de ações e decisões, por meio de interesses coletivos, que se desdobram em projetos, pesquisas ou até mesmo uma legislação. As políticas públicas requerem a incorporação de diversos elementos à sua formulação e pressupõe uma inter-relação entre Estado, política, economia e setores sociais (SOUZA, 2006: 26). A condição do Conama como órgão que recrutava grupos de interesse e movimentos sociais, em coalizão com o governo, tornava este conselho um instrumento para a criação de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente.

⁵⁴ Política pública foi definida por David Easton (1965) como um sistema de ação política que resulta dos processos de *input* (demandas) diversos como: saúde, educação, segurança pública, etc. que se configuram como elementos de interesse público, mas que estão sob domínio de um sistema decisório político estatal. Ao mesmo tempo em que a atividade política dos governos consiste em responder às demandas a este dirigidas pelos atores, os governos necessitam de suporte para conseguir satisfazer as demandas. Conforme o que definiu Lindblom (1959) a formulação das políticas públicas ocorre por meio de diferentes etapas e mediante relações de poder até a sua implementação. Dentre os fatores que interferem na construção de tais políticas públicas, seus resultados e efeitos para Easton, estão: partidos políticos, mídia, grupos de interesse (SOUZA, 2006: 24).

O Conama tornou-se, a partir de 1984, o órgão responsável pela definição da *agenda política* de meio ambiente na política nacional. Como conselho superior do Sistema Nacional de Meio Ambiente, este se tornava também a arena responsável pelas decisões sobre as políticas ambientais, representadas na forma de resoluções. O trabalho de análise e avaliação dos problemas relacionados à degradação ambiental e as demandas por intervenção da Sema também era realizado no interior do Conama, por um grupo de técnicos especializados, nas chamadas Câmaras Técnicas. Através de sua secretaria executiva (Sema), o Conama também atuaria para a implementação das decisões que se tornariam resoluções ambientais. Portanto, o Conama estabelecia todo o ciclo deliberativo⁵⁵ em torno da construção das diretrizes das políticas de meio ambiente no Brasil.

Retomando o documento que deu origem a esta pesquisa, no *Livro de Resoluções do Conama* o texto de apresentação do conselho, escrito por Paulo Nogueira Neto 27 anos após a criação do Conama, traz o Conama como um conselho de características únicas. Foi criado mediante o propósito de estabelecer os critérios e normas sobre o uso dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, ele mesmo criar as leis referentes a estes critérios, como pode ser verificado pelo trecho:

Em vários países a regulamentação da legislação de meio ambiente cabe ao próprio Congresso, que estabelece, por exemplo, os níveis máximos de poluição admissíveis nas águas e na atmosfera. Aqui, na Federação Brasileira, o Congresso não dispõe de tempo para cuidar dessas questões altamente técnicas em inúmeras atividades de importância ambiental. Assim, o Congresso Nacional criou o Conama [...] com a missão de regular o bom uso dos recursos naturais (CONAMA, 2008: 11).

Ainda que este trecho represente um olhar atual projetado sobre o momento em que o Conama foi criado, demonstra a visão sobre o papel a ser desempenhado pelo conselho, o que foi algo inédito no cenário político nacional no período. Diante dessa colocação, o conselho foi destacado como um “*verdadeiro Parlamento Ambiental*” (Idem, ibidem), considerando a capacidade deste conselho “legislar” sobre o meio ambiente no Brasil.

Na visão de Nogueira Neto, o Conama possuía todas as características de um parlamento: representava uma *Câmara* que reunia representantes eleitos (de diversos

⁵⁵ Conforme Souza, o ciclo da política pública, entendido como um ciclo deliberativo consiste em um modelo explicativo de Lindblom (1959), que define a política pública como um processo dinâmico, composto por uma série de estágios até sua concretização. Estes estágios são os seguintes: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Idem, ibidem: 29).

setores do governo e da sociedade civil) para decidirem, em conjunto, sobre as *leis* criadas para reger o meio ambiente; possuía uma instância jurídica permanente (CT *Assuntos jurídicos*) para atender às necessidades técnicas para a redação das leis; possuía o instrumento para o estabelecimento das leis – as resoluções.

Como arena de negociações na construção das resoluções ambientais, o Conama se tornou o principal elemento institucional a estabelecer as regras, modelar as decisões e implementá-las como políticas públicas, conforme discutiremos no capítulo seguinte. As ações, mobilizadas pelo conselho em sua diversidade de interesses na construção das primeiras políticas ambientais, é o que pretendemos analisar nos capítulos seguintes com o objetivo de compreender o desempenho do Conama e os desdobramentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Considerando o Conama como o principal elemento na institucionalização das políticas ambientais em sua primeira fase de atuação (1984-1988), o próximo capítulo terá como foco a análise sobre o desempenho desse conselho. Apontaremos no capítulo seguinte as associações estabelecidas entre diversos temas no Conama, seus possíveis conflitos, e a ação dos atores envolvidos no conselho para decidir sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

2. Capítulo - Desatando os nós da Política Nacional do Meio Ambiente: expansão industrial, energia e as primeiras resoluções do Conama (1984-1987)

A Lei Nº 6938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente e o Conama, foi instituída em um momento no qual o Brasil vivenciava o fim do “Milagre Brasileiro” e sentia os efeitos do Segundo Choque do Petróleo (1979). O plano estratégico do governo, diante de uma nova onda de escassez do recurso energético, foi a busca por fontes alternativas de geração de energia. Conforme anunciado no III Plano Nacional do Desenvolvimento⁵⁶ (1980 – 1985) – III PND, a medida estratégica a ser tomada pelo governo brasileiro para enfrentar o problema, seria a alteração da matriz energética nacional. Para isso a proposta consistia, fundamentalmente, na construção de usinas hidrelétricas e nucleares e ampliação do Proálcool, para aumento da produção de álcool combustível⁵⁷ (BRASIL, 1980: 64).

Em meados da década de 1980 a economia brasileira passava por uma etapa de reequilíbrio da balança comercial, em função da desvalorização cambial. Em decorrência disso, a política de desenvolvimento urbano tomou um novo fôlego, o que contribuiu para que o país voltasse a crescer economicamente, a partir do aumento do consumo (REGO; MARQUES, 2000: 153).

Para a continuidade do desenvolvimento econômico brasileiro, o governo intensificou os projetos já existentes e em andamento quanto ao setor energético e agroindustrial no país, visando inclusive expandir a exportação, substituir importações e combater a inflação durante a década de 1980:

A conjuntura adversa requeria medidas como o racionamento de combustíveis, o controle seletivo das importações e um programa de emergência de substituição de importações, além de apoio redobrado às exportações. Eram necessárias, por um lado, a radicalização do II PND e, por outro, uma política de sintonia fina com relação à era da energia cara, com

⁵⁶ No III PND as políticas de desenvolvimento foram divididas por setores, sendo estes: setor de agricultura e abastecimento; setor energético; setores sociais (educação e cultura, saúde e previdência social, trabalho, saneamento básico e ambiental, habitação popular, segurança pública e desenvolvimento comunitário); indústria; setores de infraestrutura (transportes e comunicações); outros setores (mineração e pesquisa mineral, comércio e turismo).

⁵⁷ Entre os pontos estabelecidos como prioritários para o desenvolvimento do setor energético elencados no III PND estiveram: “- desestimular via preços o uso de fontes de energia primária importada (petróleo e carvão mineral); - acelerar o Programa Nacional do Alcool, mediante desenvolvimento de pesquisas no campo de sua produção, transporte, conservação e uso, para incorporar o respectivo progresso tecnológico, além do indispensável estímulo e apoio aos respectivos programas agroindustriais; - privilegiar o equacionamento e a execução de projetos voltados para o aumento da capacidade de geração hidrelétrica; - incorporar a geração nuclear, adotados processos de reação que maximizem a capacidade de produção energética do urânio; - o Governo deverá patrocinar o estabelecimento de uma Política Nacional dos Recursos Hídricos.” (BRASIL, 1980: 64).

intervenções nos vários setores industriais, buscando a melhor utilização das várias formas de energia e a diminuição das perdas. Essas ações deveriam ser mais intensas e mais rápidas nos setores com alto consumo de derivados de petróleo, especialmente o óleo combustível. (REGO; MARQUES, 2000: 133).

Nesse contexto econômico da década de 1980, empreendimentos para a geração de energia e ampliação da produção agrícola, consistiram nos principais objetivos do Governo Federal. Conforme Martine (1991) a partir da modernização no campo e expansão da fronteira agropecuária, principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, foram ampliados os mecanismos técnicos para melhoria na produção agrícola. O aumento do rebanho de gado na Amazônia, no norte do Mato Grosso e de Goiás e sul do Pará, consistiu na ampliação dos latifúndios durante da década de 1980 nas regiões da Amazônia Legal⁵⁸. Em função do Programa de Polos Agropecuários e Madeireiros, além dos Polos Agrominerais e Urbanos, houve ampliação das atividades mineradoras e de garimpo nestas regiões, além da expansão urbana (MARTINE, 1991:10).

Dentre os efeitos provocados por estas atividades econômicas apresentadas, é possível listar: o desmatamento de grandes faixas territoriais na região amazônica, para construção de usinas hidrelétricas e expansão agropecuária; mecanização do campo e a ampliação do uso, produção, armazenamento e transporte de fertilizantes e agrotóxicos; construção de destilarias de Alcool; e construção de novas estradas (Idem, ibidem).

Como no II PND, o governo permaneceu buscando apresentar que os projetos de crescimento econômico descritos no III PND estariam ajustados à medidas para a proteção do meio ambiente. No capítulo *Meio Ambiente e Recursos Naturais*, do documento, é possível observar esse ajustamento:

A expansão no campo da própria integração nacional, o crescimento econômico industrial e geral, a urbanização acelerada e a concentração populacional, a produção de fontes de energia (a exemplo da nuclear), a massificação do uso dos veículos e outros aspectos e reflexos do desenvolvimento brasileiro tornaram prioritárias medidas e ações em benefício da proteção dos ecossistemas e do meio ambiente, como sejam: - compatibilizar a expansão do País com a defesa da melhoria ambientais e equacionar os problemas já existentes [...] – promover a exploração racional e não predatória de novas áreas – como, por exemplo, da Amazônia. (BRASIL, 1980: 93).

A proposta de compatibilizar os projetos do setor energético e de expansão agroindustrial no Brasil com as políticas ambientais foi incorporada como propaganda

⁵⁸ A região denominada Amazônia Legal brasileira contempla os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e uma parte do Estado do Maranhão.

do governo. Seguindo o mesmo princípio que norteou a criação da Sema, o discurso do governo brasileiro buscou enquadrar o meio ambiente como assunto estratégico no III PND (1980-1985).

Porém, ao longo dos anos de 1980 as políticas ambientais no Brasil assumiam um novo espaço por meio da criação do Sisnama e do Conama (lei Nº 6938/81) que contribuíram para modificar a trajetória das políticas ambientais no Brasil. Essas mudanças, que começaram a partir da atuação do Conama, é o que discutimos neste capítulo. O foco principal da análise proposta é a relação que se estabeleceu entre o projeto de expansão energética e as políticas ambientais durante a década de 1980. Essa proposta de análise se justifica pelo destaque que o tema assumiu nos primeiros anos de atuação do Conama, ao que observamos por meio das atas de reuniões do conselho.

Na primeira sessão buscamos analisar a relação que se estabeleceu entre o projeto de construção da hidrelétrica de Tucuruí (PA) e os primeiros debates no Conama, que se desencadearam em resoluções sobre o licenciamento ambiental e ações em torno da Lei dos agrotóxicos. Na segunda sessão analisamos os desdobramentos da expansão do Proálcool e os encaminhamentos no Conama a partir de associações sobre o assunto que alavancou o projeto de criação de uma Política Nacional dos Recursos Hídricos. Na terceira sessão discutimos a relação que se estabeleceu entre o polêmico Programa Nuclear Brasileiro e o problema dos resíduos provenientes da atividade das usinas nucleares. Por fim, a última sessão consiste em uma breve reflexão sobre a atuação do Conama no que chamamos de uma primeira etapa do conselho.

2.1 Política ambiental e política energética: A Usina Hidrelétrica de Tucuruí, o Pentaclorofenol e a Lei dos Agrotóxicos

Durante o primeiro ano de atuação do Conama, os assuntos mais debatidos no Conselho foram: agrotóxicos, poluição das águas e desmatamento. Esses assuntos começaram a ser traçados em um primeiro plano de ação do Conama que foi orientado mediante um relatório feito pela Sema sobre os principais problemas que o Brasil enfrentava com relação à degradação ambiental. Este relatório foi encomendado pelo ministro do Interior, à época, Mário Andreazza e foi apresentado ao Conama em junho de 1984. O documento consistia em um curto relatório apontado a situação de cada estado, no qual se apresentavam problemas como: poluição das águas, desencadeada

pela destinação do esgoto, contaminação advinda de atividade mineradora e pelo vinhoto, poluição atmosférica e a contaminação por agrotóxicos (BRASIL, 1984: 3-5).

Conforme apontado no chamado *Relatório Confidencial*, São Paulo apresentava “grave problema com a poluição atmosférica e esgotos, principalmente em Cubatão e na região metropolitana da cidade de São Paulo” (BRASIL, 1984: 10). O Rio de Janeiro e Santa Catarina também foram apontados como locais atingidos pela poluição atmosférica. Já em Pernambuco e Alagoas, a principal preocupação apontada foi o vinhoto proveniente da lavagem das canas-de-açúcar em destilarias de álcool. Em Minas Gerais, Maranhão e Pará a causa apontada acerca da poluição das águas era a mineração, e no Rio Grande do Sul, os agrotóxicos. Ainda foram pontuados o desmatamento na Amazônia e a construção da Usina de Tucuruí.

O relatório indicava também que um projeto para construção de uma nova legislação federal sobre os agrotóxicos estava sendo estudado por uma Comissão interministerial, da qual a Sema era integrante. Um projeto de Lei sobre Agrotóxicos e Produtos Fitossanitários⁵⁹, (Projeto de Lei Nº 19/1984) foi solicitado ao Ministério da Agricultura pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Seplan. Para encaminhar o projeto de lei à presidência, o Ministério da Agricultura solicitou à Sema um parecer acerca dos agrotóxicos e dos procedimentos para o licenciamento ambiental dos mesmos que constavam no projeto de lei (Processo SEMA nº 01539/84 e Ref. CONAMA 05/84).

Ao ser apresentado à Sema, este projeto foi criticado. Segundo o então Secretário Especial do Meio Ambiente, Paulo Nogueira Neto, sobre o projeto:

O projeto, como está, é insatisfatório. Com o apoio dos Estados, acredito que poderemos melhorá-lo. Esse projeto na realidade foi feito contrariando a orientações e anseios do Rio Grande do Sul e da generalidade dos Estados, o que ao meu ver é um grave erro. Sem a participação real e a boa vontade dos Estados, essa lei será de fiscalização inexecutável e poderá favorecer os grandes fabricantes de agrotóxicos. (CONAMA, 1984a: 3-4).

Não foi possível ter acesso ao projeto de lei para confrontar as informações relatadas por Paulo Nogueira Neto, no entanto, a partir de sua colocação sobre o mesmo, é possível notar que tal projeto de lei despertava um conflito de interesses entre a Sema e o Ministério da Agricultura.

⁵⁹ Produtos fitossanitários são produtos químicos ou biológicos desenvolvidos para controlar pragas, doenças ou plantas que comprometem lavouras (<https://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br>).

Na primeira reunião ordinária do Conama, realizada no dia 5 de junho de 1984, o conselheiro representante do Paraná, Cícero Jaime Bley Junior⁶⁰, pediu a palavra para reivindicar a maior atuação do conselho no sentido de barrar o projeto de lei sobre agrotóxicos e produtos fitossanitários, como foi apresentado pelo Ministério da Agricultura. O argumento do conselheiro foi que a Sema, enquanto “órgão técnico” do Conama, deveria ser responsável pelas decisões para a expedição de licenças para agrotóxicos. O representante do Paraná criticou a falta de uma portaria do Ministério da Agricultura que garantisse a necessidade de pareceres técnicos da Sema entre as atribuições legais que rege o referido projeto de lei.

Nas palavras do referido conselheiro, o Conama:

[...] não pode aceitar que pareceres de seu órgão técnico (Sema), que zela pela obediência dessas normas critérios e padrões, possam ser desconsiderados. Assim sendo, recomendamos à Sema que não atenda às solicitações que lhe sejam feitas nos termos da Portaria nº 28 supra referida e que somente intervenha na matéria quando puder decidir, e que não venha a servir simplesmente de peça opinativa no procedimento de registros (Idem, 1984a: 4).

De acordo com a sugestão do representante do Paraná, a Sema apresentou uma proposta ao Conama para que o conselho criasse uma resolução sobre a necessidade de alterar o projeto de lei apresentado pelo Ministério da Agricultura. A proposta da Sema consistia em solicitar ao presidente da República uma intervenção na tramitação do referido projeto de lei no Congresso Nacional. O argumento para este pedido era que o Projeto de Lei Nº 19/1984 deveria passar por alterações com relação aos critérios sobre licenciamento ambiental dos agrotóxicos, que seria de competência da Sema. O Conama acatou a proposta e aprovou a resolução Conama Nº 13:

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso de sua competência de assessorar o Presidente da República na formulação das Diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente que lhe é assegurada pelo artigo 7º, I, do Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, RESOLVE: Apelar ao Senhor Presidente da República no sentido de ser retirado o Projeto de Lei nº 19, de 1984 - CN, a fim de evitar que sua apreciação pelo Poder Legislativo, seja feita no exíguo prazo previsto no artigo 51, § 2º da Constituição Federal, possibilitando melhor exame da matéria e recebimento

⁶⁰ Possui Graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal do Paraná (1971), Especialização em Ciências do Solo pela Universidade Federal do Paraná (1984) e Mestrado em Engenharia Civil - Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006). Atualmente é Assessor de Energias Renováveis da Itaipu Binacional, coordenador do planejamento e das operações da Plataforma Itaipu de Energias Renováveis. Entre maio de 2013 e dezembro de 2014 foi Diretor-Presidente do Centro Internacional de Energias Renováveis (CIBiogás-ER), o primeiro do gênero na América Latina com ênfase em Biogás. Preside o Conselho de Administração da Associação Brasileira do Biogás e do Biometano (ABiogás). Além disso, coordena o Centro Internacional de Hidroinformática (CIH), uma parceria da ITAIPU com a UNESCO, e representa o Brasil, por indicação da Diretoria de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME) no Task Force 37 - Biogás, da Agência Internacional de Energia (IEA).

de sugestões pelos diversos segmentos da sociedade brasileira em tema tão relevante. (CONAMA, 2008:48).

A Sema reivindicava a necessidade de que a legislação sobre agrotóxicos apresentasse uma exigência: os agrotóxicos e produtos fitossanitários estariam sujeitos a uma “Licença Prévia” e “Licença de Operação” para sua produção e utilização no território nacional. A licença prévia consistiria no parecer positivo da Sema, por meio da avaliação das características dos produtos a serem licenciados, com base nos critérios estabelecidos pela secretaria. Emitida a licença prévia pela Sema, seria então encaminhada aos órgãos estaduais para avaliação e mediante os critérios destes órgãos seria realizada por estes a licença de operação, de acordo com as restrições definidas pela legislação estadual. A proposta da Sema em estabelecer essas duas modalidades de licença para os agrotóxicos e produtos fitossanitários foi levada ao Conama, como Proposição⁶¹ Nº 12, que deu origem à Resolução Conama Nº 13/84, supracitada.

Diante do despertar desse debate sobre a legislação dos agrotóxicos no Conama podemos entender que havia um movimento de mudança na estrutura legislativa anteriormente estabelecida. Um assunto que estava, antes, limitado ao Ministério da Agricultura, passava a partir daí, a envolver também a Sema e o Conama. O Conama se posicionava como um novo elemento a ser integrado na rede da regulamentação dos agrotóxicos.

Por meio da posição apresentada pela Sema, podemos observar que era requerido por esta secretaria a participação no estabelecimento da legislação sobre agrotóxicos por meio do licenciamento ambiental. Nesse sentido, a Sema e o Conama passavam a compor a rede formada em torno da regulamentação dos agrotóxicos, juntamente com o Ministério do Interior, as indústrias de insumos, os agricultores, os comerciantes e os agrotóxicos.

Na ocasião da primeira reunião do Conama, os agrotóxicos se destacaram frente aos demais temas levantados, tanto em função da lei que tramitava no Congresso no momento, como por meio das denúncias⁶² sobre os efeitos provocados pelo uso de agrotóxicos em Tucuruí, local onde seria construída a maior usina hidrelétrica brasileira.

⁶¹ Proposição é um instrumento por meio do qual um membro do Conama pode fazer uma intervenção no conselho ao propor que um assunto seja discutido ou também pode ser feita na forma de uma proposta de resolução a ser analisada e votada no plenário.

⁶² Sobre as denúncias em relação ao uso de agrotóxicos no procedimento de desmatamento na construção da barragem da usina hidrelétrica de Tucuruí, estas serão elucidadas mais adiante no texto, por meio de fontes de imprensa e relatos no Conama.

Sobre essa relação entre os agrotóxicos e Tucuruí, Paulo Nogueira Neto apontou no relatório apresentado ao Conama, ainda na ocasião da primeira reunião do conselho:

A ELETRONORTE foi acusada de usar herbicidas perigosos ao longo da linha de transmissão. Verificamos que realmente ocorreram mortes e intoxicações, aliás difíceis de serem explicadas pela sua violência, muito maior do que se poderia supor pela composição dos produtos usados, aliás de venda permitida. Quanto à represa de Tucuruí, há denúncias sobre a existência de agrotóxicos abandonados pela CAPEMI na área a ser inundada. Achamos que o caso deveria ser investigado numa “operação pente fino”, o que vai ser feito pela ELETRONORTE com a assistência da SEMA. (Idem, Ibidem: 5).

Por meio deste trecho do relatório nota-se que as intoxicações nas proximidades da linha de transmissão em Tucuruí e da barragem da mesma UHE colocou os agrotóxicos em evidência. Para a discussão sobre os agrotóxicos e os problemas ambientais por estes causados, o Conama convocou uma primeira reunião extraordinária⁶³. Além do projeto de lei Nº 19/1984 sobre agrotóxicos, as intoxicações nas imediações da UHE de Tucuruí reforçaram a emergência do problema da regulamentação desses elementos por meio de uma legislação ambiental.

A associação entre os debates sobre o projeto de lei do Ministério da Agricultura e o caso das denúncias de mortes por intoxicação com agrotóxicos utilizados em Tucuruí representou a primeira cena de debate no Conama. Para compreender como a UHE de Tucuruí foi agregada à rede em torno da lei de agrotóxicos e produtos fitossanitários, recorreremos ao histórico de construção desta usina.

2.1.1 A Usina Hidrelétrica de Tucuruí e os agrotóxicos: árvores, rios, turbinas e o pentaclorofenol

A usina hidrelétrica de Tucuruí foi pauta da primeira reunião do Conama. O debate sobre a construção da referida UHE foi motivado pelas ocorrências de contaminação e mortes, confirmadas pela Sema, por uso de agrotóxicos no desmatamento da área a ser alagada na região destinada a abrigar a usina. Na ocasião da

⁶³ Foram realizadas nos dias no dia 24 de setembro e 24 de outubro de 1984, respectivamente, a primeira e a segunda reunião extraordinária do Conama. Estas foram convocadas com o objetivo de votação acerca da manifestação para retirada do caráter de urgência do Projeto de Lei sobre Agrotóxicos e Produtos Fitossanitários, que tramitava no Congresso Nacional, ao Presidente da República.

primeira reunião ordinária do Conama, o conselheiro Paulo Affonso Leme Machado⁶⁴ (Sobradima) apresentou uma proposta de resoluções referente ao caso. Conforme documentado em ata:

Por solicitação do conselheiro Paulo Affonso Leme Machado, da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, foi discutida e aprovada pelo Conselho um projeto de Resolução de sua autoria que determina a realização de estudos das consequências ambientais causadas pelos métodos empregados para desmatar a área a ser alagada para a implantação da hidrelétrica de Tucuruí-Pará. A SEMA indicará três pessoas de notório conhecimento sobre o assunto, sendo que os estudos deverão estar prontos em sessenta dias, apresentando-se relatório na próxima reunião do conselho. As pessoas a serem indicadas pela SEMA não deverão pertencer a órgãos ligados direta ou indiretamente com o projeto analisado. (CONAMA, Ata da 1ª reunião ordinária, 1984: 4-5).

A proposta de resolução, que se transformou na resolução nº 7 daquele ano, foi aprovada e estabeleceu como norma geral, o prazo máximo de seis meses para a realização e apresentação dos estudos sobre o desmatamento em Tucuruí. A apresentação desta proposta de resolução ocorreu após denúncias sobre o uso de pentaclorofenol⁶⁵ no desmatamento realizado para preparar a área a ser inundada para instalação da UHE Tucuruí.

A UHE Tucuruí foi planejada em 1973, mas o projeto para a sua construção foi concluído em 1975, quando começaram as obras de infraestrutura, sendo inaugurada somente em 1984. Localizada no Pará⁶⁶, a UHE de Tucuruí foi projetada com uma potência inicial de 4000 MW em 12 unidades hidrogeradoras de 330 MW e 2 unidades auxiliares de 20 MW cada. Parte integrante do Programa Carajás, para gerar energia para os Polos de Belém e de Marabá, além de suprir os estados de Tocantins e Maranhão, a UHE de Tucuruí ainda teria como função atender posteriormente à

⁶⁴ Paulo Affonso Leme Machado é bacharel em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, mestre e doutor em Direito Ambiental. Como presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente – Sobradima, integrava o Conama como representante da mesma.

⁶⁵ O pentaclorofenol é um sólido branco com odor fenólico, insolúvel em água, mas que dissolve rapidamente em óleos e gorduras. Consiste em uma substância química utilizada na forma de agrotóxico, como desfolhante e no tratamento de madeira, além da utilização na produção agrícola como herbicida pré-emergente e biocida em sistemas de água. Atualmente seu uso está proibido em muitos países, inclusive no Brasil, mas foi alvo de muitas polêmicas em função de seu potencial poluidor ao meio ambiente e à saúde. (CETESB. *Pentaclorofenol*, 2012). O desfolhante à base de pentaclorofenol era, à época, produzido pelas empresas: *Rhodia* e *Jimo Química*, sua tecnologia foi desenvolvida pela *Dow Chemical* e *Monsanto*.

⁶⁶ A barragem de Tucuruí está situada aproximadamente na latitude 03° 45' Sul e longitude de 49° 41' Oeste, no baixo Rio Tocantins, a cerca de 300 km em linha reta da cidade de Belém, capital do Estado do Pará, Região Norte do Brasil (SECRETARIADO DA COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. *Estudos de caso da Comissão Mundial de Barragens*. Usina Hidrelétrica de Tucuruí – Brasil. Relatório Final. África do Sul, 2000. [online].)

produção de alumínio da Albrás (SECRETARIADO DA COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000).

Para a construção da maior usina hidrelétrica nacional em área de floresta, o governo brasileiro começou a planejar o desmatamento da área que abrigaria o reservatório da UHE Tucuruí desde 1980. Esta tarefa foi designada ao IBDF (órgão governamental responsável pelo manejo florestal) e à Eletronorte (órgão regulador das práticas para a produção de energia elétrica). O IBDF seria responsável pela realização do desmatamento da área destinada ao reservatório da hidrelétrica, enquanto que o desmatamento da área de segurança da barragem (cerca de 12.000 há ao entorno da barragem) ficou sob responsabilidade da Eletronorte (Idem, ibidem).

A UHE Tucuruí esteve relacionada ao impulso de expansão industrial nas regiões Norte e Nordeste. Durante a década de 1980 o governo brasileiro visou promover um “equilíbrio” da disponibilidade de infraestrutura entre as regiões, principalmente do Nordeste e na Amazônia (MARTINE, 1991: 11). No III PND o governo estabeleceu que daria continuidade aos programas já iniciados no início da década de 1970 (PIN, Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à agroindústria do Norte e Nordeste - Proterra⁶⁷, Polonoroeste, Polamazônia e Polocentro). A UHE de Tucuruí representou, nesse contexto, um elemento integrante desta política, pois para continuar com tais projetos de expansão agroindustrial seria necessária a expansão energética (BRASIL, 1980: 87).

Para compreender o modo como o governo brasileiro conduziu o projeto de construção da maior usina hidrelétrica à época no Brasil, buscamos analisar seus desdobramentos por meio dos relatos sobre o projeto no Congresso Nacional. Em 1983, o então ministro da agricultura, Amaury Stabile, em plenária da 46ª sessão legislativa ordinária do Senado Federal, se pronunciou em relação à construção da Usina de Tucuruí:

Como é do conhecimento desta Casa, são três as usinas em construção - Tucuruí, Balbina e Samuel -, sendo que a primeira já tem sua entrada em operação prevista para janeiro de 1985. Três usinas encravadas na grande floresta equatorial, onde qualquer ação de exploração econômica, fora os projetos de grande amplitude, como Carajás ou as usinas hidroelétricas, se perde na imensidão da massa verde da região (CONGRESSO NACIONAL, 1983: 1238).

⁶⁷ O programa Proterra foi criado por meio do Decreto-Lei Nº 1.179, de 6 de julho de 1971, como um desdobramento do PIN. O programa consistia em um conjunto de subsídios e do incentivo fiscal, visando a expansão da produção agrícola com o objetivo de ampliar as exportações e alimentar a agroindústria nacional, como por exemplo a açucareira. A SUDENE e a SUDAM ficaram responsáveis pela execução do Proterra.

Na fala do ministro, frente aos senadores, o projeto consistia na proposta de implantação de um setor de geração de energia elétrica, por meio de um conjunto de usinas hidrelétricas, que estavam associadas ao projeto de industrialização do país. A UHE Tucuruí, na lógica do ministro, representava também a oportunidade de alavancar uma outra atividade econômica: a comercialização da madeira retirada. Conforme pode ser observado pelo seguinte trecho de sua fala:

[...] importante situar esse projeto [UHE Tucuruí], inicialmente, no quadro maior de um empreendimento pioneiro, onde pela primeira vez, no País e talvez no Mundo, se colocou à frente da sociedade brasileira o desafio de uma exploração madeireira em larga-escala, dentro da floresta amazônica, com prazo definido imposto pela data para formação do lago da Usina de Tucuruí (Idem, ibidem).

Uma vez que o desmatamento da área que abrigaria a usina foi considerado como uma prática necessária, segundo a lógica do governo seria possível associá-la ao aproveitamento econômico da madeira retirada, por meio de sua comercialização. Esse argumento justificou a necessidade de recrutar o setor privado para realização do tratamento da madeira para ser comercializada:

Dentro desse quadro, pela primeira vez procurou-se convocar o setor privado para a realização de um grande projeto pioneiro de aproveitamento econômico de madeira, que seria perdida quando da formação do lago da usina de Tucuruí [...]. É importante ressaltar, neste ponto, que o aspecto em questão, ao se avaliar a exploração madeireira de Tucuruí, era o aproveitamento econômico possível de madeira, concentrada em uma área de 65 mil hectares. Com um volume estimado inicialmente em 6 milhões de metros cúbicos e, posteriormente, ajustado para 4 milhões 785 mil metros cúbicos (Idem, ibidem).

A comercialização da madeira em Tucuruí foi justificada pelo então ministro do interior como uma atividade econômica *possível*, por oportunidade da construção da usina. Podemos analisar, pela fala do ministro, que este procurou se desviar da polêmica que poderia ser criada em torno do estímulo ao desmatamento da floresta amazônica para exploração de madeira. Esse desvio pode ser observado pelo uso do termo “aproveitamento”.

Conforme apontou o ministro, foi estabelecido que o estudo para viabilizar o empreendimento foi realizado por meio de uma colaboração interministerial. Conforme seu relato:

Preocupados com o destino da madeira existente na área a ser inundada em decorrência da construção da UHE de Tucuruí, os Ministros da Agricultura, do Interior e das Minas e Energia, do governo Geisel, baixaram a portaria nº 324/77, designando uma comissão constituída de representantes do IBDF, INCRA, ELETRONORTE, FUNAI e SUDAM para, sob a coordenação da

SUDAM, apresentar relatório conclusivo, indicando forma de aproveitamento da madeira, na área indicada (Idem, Ibidem: 1282).

Apesar do relatório interministerial apresentado atestar que o desmatamento integral da área para a construção de reservatórios em região equatorial não era absolutamente necessário, o ministro da agricultura argumentou que o governo optou pelo aproveitamento econômico da madeira no local. Sendo assim, seria necessário abrir uma licitação para que para que o setor privado pudesse atuar no “aproveitamento de madeira” da área em questão.

Após aberta a licitação (Edital 001/80), conforme constou na ata da 46ª Sessão legislativa ordinária do Senado (1983)⁶⁸, as seguintes empresas apresentaram propostas: Construção e Comércio Camargo Corrêa S/A; Cia Vale do Rio Doce - Florestas de Rio Doce S/A; Construtora Norberto Odebrecht S/A; Brasilinvest - Integração Nacional; Irmãos Iochpe S/A - Ind. e Exportação; Companhia Geral de Vendas; Servix Engenharia S/A; Parquet Paulista da Amazônia S/A; Sindicato dos madeireiros do Paraná; Alber-Flex-Ind. de Móveis Ltda.; ETE - Estudos Técnicos e Projetos Ltda.; Denos do Brasil - Serv. e Representações Ltda.; Themag Engenharia Ltda.; e Construtora Ferreira Guedes S/A (CONGRESSO NACIONAL, 1983: 1284).

Na ocasião da inscrição na licitação, conforme o relatório interministerial o então ministro o IBDF argumentou que as empresas não cumpriram as normas determinadas pelo edital. Conforme apontado no relatório:

Face ao exame procedido quanto ao conteúdo das correspondências em evidência, constatou a Comissão a reafirmação do interesse do setor privado no que tange à implementação do objeto da concorrência. Assim sendo reconhecidos o pioneirismo e a complexidade do empreendimento, a Comissão propôs, "ad cautelam", a realização de nova licitação, embora legalmente o Governo pudesse contratar qualquer empresa, dispensando a abertura de nova concorrência (Idem, ibidem).

Diante da ausência de propostas, no relatório constava a informação que o IBDF abriu um novo edital (Edital 002/80), por meio da Portaria Nº 299/80, no qual somente a empresa *Agropecuária CAPEMI Indústria e Comércio Ltda* participou e foi habilitada pela comissão do IBDF⁶⁹.

⁶⁸ Na referida reunião, realizada no dia 27 de abril de 1983, foi apresentado um relatório com todas as datas estabelecidas no edital licitatório desde 1977 e os registros sobre o andamento deste processo até aquele ano. Os registros foram documentados pela comissão interministerial, composta pelos ministros da Agricultura, do Interior e das Minas e Energia. O documento foi relatado ao Senado Federal pelo próprio ministro da agricultura, Amaury Stabile.

⁶⁹ A comissão foi composta por: Roberto Ferreira do Amaral, Diretor de Comercialização e Industrialização, Joésio Deoclécio Pierin de Siqueira, Diretor de Economia Florestal, e Guilherme Dias Carvalho, Procurador Autárquico do IBDF.

Ao final de 1980, os meios de comunicação anunciaram que a Capemi já iniciava o procedimento para exploração de madeira da área de construção da UHE de Tucuruí. Em novembro de 1980 foi publicada, no Jornal *Folha de São Paulo*, a matéria: “Financiamento para explorar Tucuruí”, por meio da qual foram apresentadas aspirações sobre o financiamento do empreendimento madeireiro em Tucuruí:

A Caixa de Pecúlio dos Militares (Capemi) que venceu a concorrência para explorar a madeira de Tucuruí (Pará), contrairá empréstimos – inicialmente de US\$ 60 milhões – com o banco francês Lazard, para viabilizar a retirada da madeira antes que se fechem as comportas da hidrelétrica, em 1982. [...] informou ontem o diretor de industrialização e comercialização do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Roberto Amaral, que a exploração comercial da madeira e do carvão da bacia de Tucuruí produzirá, nos próximos cinco anos, ‘nada menos que US\$ 800 milhões’. O contrato de financiamento do Banco Lazard com a Capemi está previsto inicialmente em US\$ 60 milhões, que podem evoluir para US\$ 100 milhões. Além desse financiamento, está em estudo uma associação da Capemi com o estabelecimento bancário francês para promover a venda da madeira no mercado internacional (CASOY, 1980: 17).

O trecho da matéria destaca o otimismo do diretor do IBDF em relação às oportunidades financeiras que a exportação da madeira de Tucuruí para o mercado internacional traria ao país. Porém esse assunto levantou um debate entre empresários e trabalhadores na época.

Por meio de nova nota sobre o aproveitamento econômico da madeira de Tucuruí, publicada em dezembro do mesmo ano na *Folha de São Paulo*, o presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura, Sergio Carlos Lupateli, afirmou: “*os empresários levaram ao titular da Agricultura sua apreensão [...], considerando que a exportação de madeira em tora inviabilizaria diversos empreendimentos industriais*” (CASOY, 1982: 17).

Após alguns dias outra nota foi publicada no mesmo Jornal: “Exportação de toras é criticada”. Esta nota confirmava que um documento assinado por várias entidades⁷⁰ protestando contra a suspensão da medida que proibia a exportação de madeira do Brasil fora enviado ao ministro da Agricultura - Amaury Stábile.

Em 19 de janeiro de 1981 houve uma reunião entre madeireiros e empresários do Pará para mobilização de uma ação popular contra a concessão do governo à Capemi, empresa que realizava o desmatamento e tratamento da madeira em Tucuruí,

⁷⁰ Assinaram o documento: Associações Brasileiras da Indústria de Madeira Compensada Especial e de Produtores de Madeiras; Sociedade Brasileira de Silvicultura; Sindicato da Indústria de Serrarias e Carpintarias do Estado de São Paulo; e Sindicato dos Madeireiros do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (CASOY, 1980: 22).

para exportar madeira retirada de Tucuruí. Esta reunião foi também noticiada na *Folha de São Paulo*, por meio da matéria: “Ação popular contra exportação de toras”:

Madeireiros e empresários paraenses e de outros setores estão estudando uma fórmula de entrar com uma ação popular contra a concessão dada pelo Concex para que a Capemi exporte madeira retirada da área de Tucuruí. [...] uma nova reunião entre madeireiros e empresários para decidir sobre a ação popular está marcada para o próximo dia 19. [...]. No próximo dia 22 estarão em Belém técnicos do Ministério da Agricultura e da Capemi, para explicar às classes política e empresarial o novo projeto de aproveitamento da madeira de Tucuruí. A exportação de madeira em tora da área a ser inundada pela barragem de Tucuruí não poderá ultrapassar os 15% do volume total de madeira retirada. A preferência para compra de toras é do empresariado nacional caso paguem os mesmos preços do empresário estrangeiro. Como vantagem extra do projeto, a partir da próxima visita à França, do presidente Figueiredo, a Capemi visa conseguir um financiamento para a implantação de dois pólos madeireiros no Pará, um em Belém e outro em Tucuruí. O que temem os empresários é uma falha da fiscalização, para evitar a evasão da madeira já classificada e cujo beneficiamento continuará cabendo aos madeireiros locais (CASOY, 1981: 28).

Por meio deste trecho fica claro que a exportação de madeira gerou uma movimentação de diversos setores do governo e do empresariado, cada um defendendo seus interesses em torno do “aproveitamento da madeira” de Tucuruí. Diante deste quadro é possível já observar conflitos acerca dos lucros que envolviam essa operação paralela à construção da hidrelétrica de Tucuruí. Para atender à demanda econômica ligada à exploração da madeira, seja ela para exportação ou para o comércio local, foram estabelecidas metas para agilizar o desmatamento em Tucuruí. Foi a partir daí que começou a se formar uma rede em torno do desmatamento da área da barragem que associou a UHE de Tucuruí aos debates do Conama.

A meta de desmatamento estabelecida pela Eletronorte era de 85% da cobertura vegetal da área a ser alagada pela UHE Tucuruí, além dos 67 mil hectares de responsabilidade da Capemi (CONGRESSO NACIONAL, 1983: 1284). O representante do Ministério da Agricultura que coordenou o desmatamento de Tucuruí, Roberto Amaral, foi chamado a falar novamente no Jornal *Folha de São Paulo*, em 25 de maio de 1982, sobre as condições do desmatamento para alcançar a meta estabelecida para a exportação de madeira.

Em seu depoimento, o diretor do IBDF afirmou que diante da situação de dificuldades que a empresa contratada vinha enfrentando, haveria duas opções para continuar o desmatamento da área: “abertura de novas licitações, ou a realização do trabalho pelo governo, usando, provavelmente, desfolhantes químicos, desde que se tenha certeza de que isto não afetará o ecossistema da região” (*Governo não vai*

interferir no caso da Capemi, 1982: 23). Através desta fala do coordenador do desmatamento em Tucuruí, é que se desdobrou uma polêmica em torno dos procedimentos para preparação da área da barragem da usina.

No dia 5 de setembro de 1982 a *Folha de São Paulo* publicou um “dossiê” chamado: “Madeira de Tucuruí abala grupo Capemi – Auditoria comprova as falhas administrativas”. Neste dossiê foram mencionadas as falhas em relação ao desempenho da Capemi no desmatamento em Tucuruí, após realizada uma auditoria na empresa. Conforme o dossiê, feito com base no relatório da Moreira Auditores Associados, problemas com entrega de material e equipamentos em péssimas condições, falta de fiscalização, atrasos de pagamentos, irregularidades de contratos, etc. compunham o fracasso apresentado no desmatamento de Tucuruí.

O conflito que se estabeleceu sobre a exportação da madeira de Tucuruí ganhou visibilidade nos meios de comunicação e contribuía para evidenciar as “falhas” sobre o desmatamento em larga escala que ocorria na Amazônia. Após a noticiada crise financeira da Capemi e os atrasos no desmatamento da área a ser inundada para o fechamento da barragem, veio à tona a possibilidade declarada de utilização de agrotóxicos na área do reservatório da usina. Decretada a falência da referida empresa no ano de 1984, foi noticiado pelo *Jornal do Brasil* a rescisão do contrato entre o Ministério da Agricultura e a empresa pela exploração da madeira de Tucuruí⁷¹.

Associado aos escândalos que envolveram a Capemi, outro assunto que circulou nas matérias de jornais foi a utilização de pentaclorofenol em Tucuruí para acelerar o desmatamento⁷². O *Jornal Diário do Pará*, publicou no dia 25 de março de 1984 uma nota com o seguinte depoimento do ambientalista (ecologista) e médico, Camillo Viana⁷³:

O Uso de agrotóxicos e venenos químicos que foram e ainda estão sendo jogados na Amazônia é uma agressão aos direitos humanos, além de ser uma pirataria tremenda com a floresta [...] na região de Tucuruí, o envenenamento

⁷¹ Ver: Governo rescinde com Capemi contrato de Tucuruí. *Jornal do Brasil*. 1º caderno nacional, 2 de março de 1984. p. 8.

⁷² O procedimento para preparar a madeira exige o escoamento de toda a umidade contida no caule da árvore, para isso abre-se neste um talho para que seja retirada a umidade, processo que leva cerca de 10 a 12 dias. Com o objetivo de acelerar esse processo e evitar o apodrecimento da madeira e a presença de fungos, é que são utilizados agentes químicos, como o pentaclorofenol, também conhecido como “pó da China” (MACHADO, 1984:5).

⁷³ Camillo Martins Viana (1926) foi um médico paraense e se tornou ecologista ao longo dos anos de 1960, período em que criou a Sociedade de Preservação aos Recursos Naturais da Amazônia – Sopren (1968). Foi coordenador do Projeto Rondon (1969) no Pará, que é desenvolvido pelo governo federal com a participação de estudantes universitários voluntários que vão para o interior do país para auxiliar na prestação de serviços médicos e educacionais em comunidades ribeirinhas. Realizou estudos na região dos rios Tapajós e Trombetas e no Baixo Tocantins Paraense (ARAGUAIA, 2016).

de centenas de castanheiras e outras árvores pela Agropecuária Capemi teve por objetivo tirar a população desta área de forma rápida. Além de permitir que a madeira fosse cortada e não rache, propiciando sua comercialização. Utilizando venenos à base de pentaclorofenol, como 'Jimo Cupim', a falida empresa deixou para trás uma floresta totalmente contaminada [...] desde o Jari, o Brasil usa indiscriminadamente esses tipos de venenos. Como se explica o fato de ser o segundo país que mais importa essas substâncias químicas? [...] o porquê disto ninguém sabe, eram milhares as tartarugas que subiam o Xingu e o Trombetas para desovar. Este ano não apareceu nenhuma [...] quem nos garante, que ação destes venenos, cometendo estes crimes ecológicos, não são os responsáveis por mais este fenômeno? (VIANA, 1984: 1).

Por meio do depoimento de Camillo Viana, podemos observar que o pentaclorofenol passou, na lógica do médico, de desfolhante a veneno químico, que atingia a floresta, mas que também atingia os direitos humanos, uma vez que sua ação no tratamento da castanheira provocava também a retirada compulsória da população da área. O pentaclorofenol, por meio desta fala, foi agenciado como elemento que desencadeava o desequilíbrio, tanto da floresta como das comunidades humanas que habitavam a região que abrigaria a usina hidrelétrica. Camillo Viana inseria assim o pentaclorofenol em um conflito que envolvia a desapropriação das árvores, das tartarugas e da população local.

Depois desta nota, logo na semana seguinte, foi feita nova denúncia sobre a utilização do pentaclorofenol como desfolhante em Tucuruí pelo então presidente da Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil, Luis Carlos Pinheiro Machado. A denúncia, realizada no III Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa, ocorrido em Petrópolis - RJ, tinha como objetivo alertar sobre a possibilidade de contaminação da jusante do rio Tocantins até Belém. Um trecho da fala do engenheiro agrônomo foi publicada no Jornal *Diário do Pará*, no dia 3 de abril de 1984:

Nas últimas viagens que o agrônomo Sebastião Pinheiro fez ao local foi possível localizar dezenas de tambores com o produto. O desastre será de dimensões inconcebíveis, se não houver a sustação do alagamento da região, isso porque uma lâmina de água de 80 a 100 metros, esses tonéis não vão resistir à pressão e o pentaclorofenol se espalhará por todo o rio, contaminando e matando todas as populações ribeirinhas, chegando até Belém (MACHADO, 1984: 6).

A previsão do engenheiro agrônomo Luis Carlos Machado de que um desastre ambiental seria provocado pelo pentaclorofenol, reforçava o tom alarmante da denúncia feita pelo médico Camillo Vianna. Sebastião Pinheiro, mencionado por Luis Carlos Machado no trecho da matéria publicada pelo *Diário do Pará*, era agrônomo e especialista em toxicologia e como funcionário do Laboratório de Análise de Resíduos, do Ministério da Agricultura, na ocasião atuava na Sema. Como funcionário da Sema,

Sebastião Pinheiro afirmou em entrevista publicada pelo Jornal *Folha de São Paulo*, no dia 6 de abril, que quatro pessoas e cerca de 2 mil castanheiras teriam sido mortas por intoxicação com pentaclorofenol na região próxima ao local de construção da UHE Tucuruí⁷⁴.

Por meio da matéria “Denunciadas mortes causadas por agrotóxicos em Tucuruí”, Sebastião Pinheiro afirmou que o pentaclorofenol, armazenado em tambores sem rótulo, teriam sido levados pelos trabalhadores da empresa *Agropecuária Capemi* após a falência da mesma, como forma de recebimento de salários atrasados. A partir dessa prerrogativa, segundo o engenheiro poderia haver pentaclorofenol espalhado por toda a mata, e que em decorrência disso todo o lago, formado após o fechamento das comportas, poderia ser contaminado, colocando em risco a população ao entorno.

Tanto a fala de Luis Carlos Machado como a de Camillo Vianna ressaltaram a presença do pentaclorofenol como um vilão em Tucuruí reconfigurando a rede em torno da hidrelétrica, associando também novos elementos: os rios, as tartarugas e a população local a ser desabrigada. A associação entre o desmatamento em Tucuruí e o pentaclorofenol acabou por ampliar a rede estabelecida em torno da construção da UHE de Tucuruí.

No dia seguinte à esta denúncia publicada no Jornal *Folha de São Paulo*, foi publicada outra nota no mesmo jornal sob o título: “Negado o uso do ‘pó da China’ em Tucuruí”, na qual o ex-superintendente da empresa *Agropecuária Capemi S/A*, Ivany Henrique da Silva, negou o uso da substância no desmatamento da floresta para a construção da usina. Em resposta à denúncia feita por Sebastião Pinheiro, Ivany Henrique da Silva disse que “a Capemi nunca mexeu com este produto [pentaclorofenol] porque não tinha contrato para desmatamento raso” (BETING, 1984: 11).

No que se seguiu à negativa da empresa Capemi sobre utilização do pentaclorofenol, no dia 11 de abril de 1984, foi publicada outra matéria no jornal *Folha*

⁷⁴ Um trecho da fala de Sebastião Pinheiro, publicado na matéria em questão: “Pude levantar a identidade de Manoel Domingos de Souza, de 19 anos, que após haver bebido de um Igarapé contaminado foi internado no Hospital de Arraias, morrendo quatro dias depois. Outro foi Sebastião Carvalho, um garoto de 15 anos, colhedor de castanhas, que morreu em Joari, na mesma região, também após beber água do igarapé Tocantinzinho, onde houve ainda o aparecimento de peixes mortos, por mais de três quilômetros [...] o que surpreendeu em todo isso, foi o fato de encontrarmos pentaclorofenol, também chamado pó da china, em tambores sem rótulo ou qualquer outra identificação, o que é absolutamente proibido pela lei brasileira. [...] esses e outros tambores encontrados abandonados no centro de Tucuruí foram apreendidos pela polícia, que os mantém estocados sob guarda [...] O pentaclorofenol é tão venenoso, que bastam 7 partes por trilhão para ser letal ao homem e menos ainda para matar peixes e pequenos animais” (CARVALHO, 1984, p. 23.)

de São Paulo sob o título: “Pó da China’ pode atrasar Tucuruí”. Nesta matéria constava a informação de que o então secretário de Agricultura do Estado do Pará, João Baptista Melo Bastos, pediu à direção da UHE de Tucuruí para que esta aguardasse a retirada dos tambores antes de prosseguir com o procedimento de alagamento da área em questão:

A existência de um número ainda não calculado de tambores de 200 litros contendo pentaclorofenol ou pentaclorofenato de sódio espalhados em áreas que serão cobertas pelas águas do rio Tocantins para formação do lago de Tucuruí poderá alterar a data de fechamento das comportas, inicialmente marcado para o dia 22 de abril [...] segundo Sebastião Pinheiro, altos riscos isso implicaria para toda a região caso as águas do lago provocassem o rompimento das embalagens: “O pentaclorofenol, que é usado como desfolhante e conservador de madeira, é uma verdadeira bomba atômica, pois contém tal quantidade de dioxina – aquele veneno terrível que praticamente arrasou Seveso, na Itália – que o torna um dos tóxicos mais poderosos já fabricados, muito pior do que o terrível ‘agente laranja’ usado na guerra do Vietnã.” [...] ele [Pinheiro] afirma que pelo menos 25 tambores já foram apreendidos pela polícia, todos encontrados nas ruas de Tucuruí e mesmo nas casas de funcionários da Capemi que os retiraram como pagamento de salários não recebidos: “Havia pessoas utilizando o produto até para combater ervas daninhas no jardim”, diz ele (CARVALHO, 1984a: 17).

A referida matéria relacionava o pentaclorofenol a seis mortes no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1982, provocadas pelo rompimento de algumas embalagens que continha o produto no depósito do mercado de São Sebastião, que levou à intoxicação de cerca de 80 pessoas⁷⁵.

Em pouco menos de 10 dias, por meio da nota “Eletronorte recolherá agrotóxico de Tucuruí”, publicada na *Folha de São Paulo*, o então coordenador geral da presidência da Eletronorte, Armando Pinheiro de Araújo, também negou a utilização de pentaclorofenol e Tordon (substância composta pelos mesmos elementos químicos do chamado “agente laranja”, usado na guerra do Vietnã) em Tucuruí, conforme nota: *Armando Pinheiro disse que em recente pesquisa de um técnico da Eletronorte não foi encontrada lata alguma desses produtos na região do lago: “As existentes estão fora da área inundável” concluiu.* (CASOY, 1984: 19).

Conforme a nota, Armando Araújo foi chamado em Belém em função da denúncia sobre a existência de 40 tambores de 200 litros de pentaclorofenol, feita pelo

⁷⁵ Em 1982 houve um acidente com o Pentaclorofenol no Mercado São Sebastião, local de carregamento e abastecimento de mercadorias na Penha, Rio de Janeiro, que causou a contaminação e morte de cinco carregadores. Na ocasião uma equipe técnica do Instituto nacional de Controle de Qualidade, analisou a substância que teria sido estocada em galpão do mercado. Esse fato foi noticiado nos jornais com sede no Rio de Janeiro, como: O Fluminense, Tribuna da Imprensa e Jornal do Brasil no período, mas não adquiriu grande repercussão em outros jornais pelo país. Foram publicadas também duas notas no Jornal Diário de Pernambuco, em março de 1982.

ex-gerente de extração da Capemi, o engenheiro florestal Pedro Marturano. Em função desta, o então Secretário de Agricultura do Pará, João Baptista Melo Bastos, pediu à Sema uma operação para investigação no local:

Ao ser indagado sobre o pedido de uma operação ‘pente-fino’ – feito pelo secretário de Agricultura do Pará, João Batista Bastos, à Secretaria Especial do Meio Ambiente – para retirar os agrotóxicos da área, Armando Pinheiro de Araújo respondeu: “Estão querendo redescobrir a roda. Estão pensando que a gente vai fechar o rio, matar tudo quanto é animal e gente que estiver por lá” (Idem, Ibidem).

No dia 17 de maio foi realizada uma reunião⁷⁶ promovida pela Sema, juntamente com o Conselho de Segurança Nacional, em decorrência das denúncias em relação à UHE de Tucuruí. Para tal reunião foram convocadas as seguintes instituições: Eletrobrás, Eletronorte, IBDF e a empresa Agropecuária Capemi S/A. O objetivo da reunião foi discutir a existência do pentaclorofenol, bem como outras substâncias químicas, no local em questão. Em caso de confirmação, deveria ser realizado um plano para sua remoção.

Diante do desconhecimento do representante da Capemi sobre os produtos adquiridos pela empresa, foi decidido em reunião, que deveria ser realizada uma busca em todos os pátios e acampamentos da empresa. Foi estabelecido que, se encontrados, os recipientes deveriam ser retirados e levados para um local definido pelo representante da empresa, operação denominada “pente-fino”⁷⁷. Ao ser levada ao conhecimento do Conama na primeira reunião ordinária do conselho, a operação “pente-fino” foi objeto

⁷⁶ Estas informações encontram-se registradas no Relatório apresentado ao Conama, na segunda reunião ordinária, no dia 27 de setembro de 1984. O Relatório assinado por Suely M. Galvão de S. M. Carvalho, Roseana Duarte Trein e Luiz Carlos Ferreira é datado de 11 de setembro de 1984. Neste relatório consta uma introdução, que apresenta os encaminhamentos da reunião promovida pela Sema e pelo Conselho de Segurança Nacional sobre Tucuruí, em 17 de maio de 1984, que resultou na operação denominada “pente-fino”; o histórico da construção desta UHE; a descrição da operação em busca produtos químicos na área a ser alagada; a relação do material encontrado durante a busca; e uma conclusão sobre esta operação. (SEMA. MINTER. Relatório de operação “pente-fino” em Tucuruí. Brasília, 11 de setembro de 1984.)

⁷⁷ A operação, denominada “pente-fino” desenvolveu-se em duas fases, sendo a primeira de vistoria e a segunda de remoção de produtos químicos encontrados. Na primeira fase, foram vasculhados os pátios de mata, pátios centrais (km 5 da Rodovia Transcarnatá) e acampamentos por cinco equipes de inspeção da empresa ETforest – Engenharia e Tecnologia Florestal Ltda., comandadas por engenheiros florestais com amplo conhecimento da área, devido a sua atuação prévia na mesma, a serviço da própria Capemi. Estas equipes estavam distribuídas da seguinte forma: 2 equipes, em terra, na margem esquerda; 1 equipe em terra, na margem direita; 2 equipes de acesso às Glebas pelo rio. As equipes em terra eram compostas por: 1 engenheiro florestal; 2 mateiros; 1 operador de moto-serra (para desobstruir acessos); 1 cozinheiro; 1 fiscal da Eletronorte (acompanhando a equipe da ETforest); e 1 fiscal da Sema. As equipes que atuaram pelo rio Tocantins eram compostas por: 1 engenheiro florestal; 2 mateiros; 1 barqueiros para as duas equipes; 1 cozinheiro; e 1 fiscal da Eletronorte; A equipe de supervisão era composta por: 2 funcionários da Eletronorte; 2 funcionários da Sema; e 1 funcionário da ETforest, que coordenava os trabalhos e compilava informações das 5 equipes de inspeção. O engenheiro florestal responsável pelas equipes foi Pedro Guerreiro Marturano, ex-funcionário da Agropecuária Capemi, que, portanto, tinha conhecimento da área a ser vistoriada (SEMA, 1984: 10).

da Resolução Conama Nº 7, publicada em 20/07/1984, que dispôs sobre: *estudos das consequências ambientais dos métodos para desmatar a área da represa de Tucuruí/PA* (CONAMA, 2008: 48).

Para a realização desta operação, a Eletronorte se dispôs a financiar a mesma uma vez que a Sema, não dispunha de recursos financeiros e humanos suficientes para realizá-la. A Eletronorte, juntamente com o representante da Capemi, acompanharia toda a operação. Como representantes da Sema, participaram desta operação a bióloga Suely Monteiro Galvão de São Martinho Carvalho e a química Roseana Duarte Trein, na função de supervisão; e na inspeção, o secretário de Tecnologia e Controle Ambiental da Sema, Luiz Carlos Ferreira (SEMA, 1984: 5).

Conforme relatório apresentado ao Conama, no dia 27 de setembro de 1984, na segunda reunião ordinária, durante a operação “pente-fino” foram percorridos 790 pátios e 11 acampamentos. No local foram encontrados 431 tambores, que correspondiam a um total de aproximadamente 12 toneladas. Deste montante cerca de 1300 Kg somavam a quantidade de pentaclorofenato de sódio e pentaclorofenol (29 tambores com 50 Kg de pentaclorofenato de sódio cada, e 50 Kg de pentaclorofenol). Como conclusão relatada pela equipe de supervisão da Sema, em 11 de setembro de 1984, os efeitos provocados pelo uso de produtos químicos pela empresa Capemi, no período de atuação da empresa como exploradora de madeira, não afetaria a qualidade da água do reservatório de Tucuruí, como pode ser lido no seguinte trecho:

Durante toda a operação, percorridos os pontos principais de exploração madeireira, e em especial as castanheiras, foi possível verificar a rebrota de uma vegetação sem anormalidades inclusive ao redor das castanheiras nativas nas quais foram utilizados produtos. Após percorrer toda a área por helicóptero, observou-se a exuberância da vegetação, fato que leva a crer que não foram utilizados produtos químicos em concentrações ou quantidades que poderiam afetar o solo em tal magnitude que levaria a suspeitar de violentas doses residuais. A título de informação, quando este fato ocorre e em se tratando de herbicidas, a vegetação apresenta características mutagênicas ou não nascem, criando regiões desérticas (SEMA, 1984: 13-14).

Pelo trecho descrito, ainda que encontrado o pentaclorofenol em Tucuruí, a conclusão dos especialistas da Sema se mostrou desproporcional diante da mobilização em torno da acusação do pentaclorofenol junto à secretaria e também nos meios de comunicação. Apesar de levantada uma controvérsia em torno da utilização do pentaclorofenol e de seus prejuízos ambientais, quando comprovado a existência da substância no local, buscou-se esvaziar o conflito. Uma afirmação científica, neste caso credenciada pela Sema, se apresentou como uma ação para amenizar as perdas, uma vez

que não só a *Agropecuária Capemi* seria responsabilizada pela utilização ilícita do pentaclorofenol, mas também a Eletronorte, um órgão ligado ao governo.

Por meio do levantamento sobre o pentaclorofenol na imprensa, podemos constatar que até 1969 o pentaclorofenol aparecia divulgado como um conservante de madeira, chegando mesmo a ser recomendado como o melhor produto para esse fim⁷⁸. Só a partir da década de 1970 é que se começa a falar em riscos em torno da utilização desta substância química. Em 1976 o pentaclorofenol passou a ser apresentado como um risco para os peixes (TOMMASI, 1976: 69) e três anos depois foi listado como um pesticida perigoso aos humanos⁷⁹.

Na matéria: “Eletronorte pede ajuda para localizar tóxicos”, publicada no dia 16 de maio de 1984 no Jornal *Folha de São Paulo*, o pentaclorofenol foi anunciado como um biocida, definição atribuída pelo especialista alemão, Istvan Gebefugi (Institute Okolocis). Na matéria em questão, a Eletronorte mudou seu posicionamento, que até então negava a existência do pentaclorofenol em Tucuruí, para o esforço no “combate” ao agrotóxico:

O presidente da Eletronorte, Douglas Souza Luz, enviou telex ao deputado Carlos Alberto de Carli, síndico da massa falida da Capemi [...] ele solicita a indicação do nome dos técnicos que, segundo o deputado de Carli, teriam constatado a existência de produtos químicos [Agente Laranja e Pó da China] na área a ser inundada pela usina de Tucuruí “para que os mesmos, devidamente autorizados, nos indiquem os locais onde constatarem a existência dos referidos produtos químicos e colaborem com as nossas equipes” (CASOY, 1984: 18).

Após todo o debate envolvendo o pentaclorofenol, observamos que à medida em que este passou a fazer parte da rede em torno do desmatamento em Tucuruí sua função foi alterada e de aliado o pentaclorofenol se transformou em agente nocivo que precisava ser combatido. Diante dessa mudança de atuação do pentaclorofenol podemos entender que foi por meio do desempenho deste elemento na rede em torno da construção da usina hidrelétrica de Tucuruí que esta foi se ampliando. Por meio do pentaclorofenol todo o procedimento de construção da usina foi associado às mortes das castanheiras, de pessoas e animais, contaminação dos rios, ao acidente no mercado de São Sebastião, à Sema e ao Conama.

⁷⁸ A afirmação tem como fonte a coluna “Notas Avícolas”, publicada no Jornal *Folha de São Paulo*, no caderno *Folha agropecuária*, em 8 de fevereiro de 1969, p. 10.

⁷⁹ A primeira referência encontrada no Jornal *Folha de São Paulo* sobre os efeitos negativos acerca do uso de pentaclorofenol, foi a matéria: “Pesticidas perigosos ao homem”, no caderno *Ilustrada*, em 25 de novembro de 1979, p. 70.

Os efeitos negativos que foram relacionados ao procedimento utilizado pela empresa Capemi no desmatamento da área de instalação da usina hidrelétrica de Tucuruí despertou ações no âmbito do Conama. Na 4ª reunião ordinária, realizada no dia 05 de março de 1985, o representante da Sobradima no Conama, Paulo Affonso Leme Machado, propôs ao conselho uma resolução com a seguinte redação:

O Conselho Nacional do Meio Ambiente no uso das atribuições que lhe confere o art. 18, do Decreto Nº 88351 de 1º de junho de 1983, determina que a Secretaria Especial do Meio Ambiente comunique, através de ofício, a todos os órgãos federais, estaduais e municipais e demais empresas construtoras de barragens que os projetos de implantação de barragens deverão ser objeto de licenciamento pelos órgãos estaduais competentes, uma vez que se trata de atividade considerada potencialmente poluidora (CONAMA, Ata da 4ª Reunião Ordinária, 1984: 10).

Diante do caso ocorrido em Tucuruí envolvendo o pentaclorofenol, a construção de barragens se tornou uma atividade que passou a necessitar de controle. A proposta de resolução de Paulo Affonso Leme Machado, aprovada em plenário (Resolução Conama Nº2/1985), evidenciava os riscos embutidos nos procedimentos para a construção de empreendimentos hidrelétricos. O uso de agrotóxicos em larga escala, por exemplo, compunha esse quadro de impactos negativos causados no procedimento de construção das barragens. Essa proposta de resolução foi complementar a outra resolução proposta pelo mesmo conselheiro, que estabelecia a necessidade das empresas ou órgão responsável pelos empreendimentos hidrelétricos apresentarem ao Conama estudos sobre o impacto ambiental consequente na realização destas obras.

A proposta de resolução que estabelecia os critérios para os estudos de impacto ambiental e relatórios de impacto ambiental (EIA/Rima) foi objeto da primeira resolução do ano de 1986 (Resolução Conama Nº 1/1986). A proposta de resolução apresentada por Paulo Affonso Leme Machado determinou seria obrigatória:

A realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais dos projetos públicos e privados relativos à utilização dos potenciais de energia hidráulica no país. Os estudos serão feitos por pessoas habilitadas, de preferência pertencentes às Universidades Brasileiras. A Sema indicará os nomes de pelo menos três pessoas – ad referendum do CONAMA – para elaborarem estudos [...] O CONAMA determinará, em cada caso, o prazo de conclusão dos estudos, ficando como norma geral o prazo máximo de seis meses. Os estudos de impacto ambiental deverão continuar após ter sido a obra executada e colocada em atividade, sendo o CONAMA periodicamente informado dos resultados desses estudos (CONAMA, 1984: 1).

Por meio desta proposta o Conama estabelecia um mecanismo de controle sobre a construção e funcionamento de usinas hidrelétricas no país. Com base nesta proposta de resolução, foi estabelecido que os estudos a serem apresentados pelos responsáveis pelos empreendimentos hidrelétricos ao Conama, deveriam constar as seguintes informações:

- a) diagnóstico ambiental da área; b) descrição da ação proposta;
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos; d) identificação, análise e previsão dos impactos sobre as populações da área, notadamente, quanto à necessidade de sua localização (Idem, ibidem).

O estabelecimento da Resolução que criou o licenciamento do setor elétrico consistia na primeira ação do Conama de maior alcance, pois por meio do licenciamento ambiental todos os empreendimentos hidrelétricos teriam que passar pelo Conama. Sendo o órgão responsável por conceder a licença ambiental, o Conama alargava seu campo de ação no cenário nacional.

O pentaclorofenol como agente no desmatamento da área a ser alagada pela construção da UHE de Tucuruí, foi a pauta que alavancou o debate sobre a regulamentação do uso de agrotóxicos no Brasil. O caso de intoxicações em Tucuruí e o projeto de lei do Ministério da Agricultura, sobre agrotóxicos e produtos fitossanitários em tramitação na época, abriu precedente no Conama para um extensivo debate em torno das ações dos agrotóxicos durante o ano de 1984. Seguiremos mapeando as associações realizadas por estes atores e seu desdobramento no âmbito do Conama.

2.1.2 A lei dos Agrotóxicos

O desmatamento de Tucuruí ligou o pentaclorofenol à usina, o que transformou o debate sobre agrotóxicos em um item a ser considerado também em relação ao licenciamento das obras para a construção de hidrelétricas. Após a circulação de denúncias e a comprovação do uso do pentaclorofenol pela Sema, o procedimento acerca do desmatamento para construção de usinas hidrelétricas foi inserido no debate sobre agrotóxicos.

Na primeira reunião extraordinária do Conama, realizada no dia 24 de outubro de 1984, a Sema apresentou uma proposta de criação de normas para o licenciamento de agrotóxicos. A Proposição N° 12/84 foi discutida pelo representante do Estado do

Paraná, Cícero Jaime Bley Júnior, que informou sobre o debate em seu estado, tanto pelos ambientalistas como na saúde pública, em relação aos problemas com intoxicação no Paraná. O conselheiro pediu vistas da proposição da secretaria executiva para compatibilizá-la com a sua. O Conama, na ocasião, votou pela manifestação do conselho solicitando ao Congresso Nacional a retirada do Projeto de lei nacional sobre agrotóxicos (PNL Nº 19/1984) que tramitava com regime de urgência desde o dia 15 daquele mês.

O Projeto de Lei Nº 19/1984, redigido por uma comissão informal composta por cerca de 50 especialistas vinculados ao governo, estabelecia divisões de competência entre os Ministérios: da Agricultura, da Saúde, do Interior e do Trabalho, além de definir responsabilidades administrativas em torno dos agrotóxicos e produtos fitossanitários. A crítica apresentada no Conama sobre o projeto consistia, no entanto, na supremacia do Poder Executivo sobre o estabelecimento dos registros de insumos e avaliação destes (art. 5 § 9º - Exposição de motivos interministerial nº 735/84). A reivindicação do Conama era pela maior abertura a outros setores interessados, como era o caso do conselho, para participação nas decisões sobre uso, transporte, comercialização e produção de agrotóxicos e produtos fitossanitários.

No mês de junho foi publicada a matéria: “Deputado revela lei federal para os agrotóxicos”, no Jornal *Folha de São Paulo*. Nesta matéria o deputado em questão, Walter Lanzzarini (PMDB), também engenheiro agrônomo, argumentou que o objetivo dessa lei era centralizar o poder de decisão sobre o assunto em um Conselho composto majoritariamente por representantes do poder executivo (Conselho Nacional de Defensivos Agrícolas e Afins - CNDAA⁸⁰).

Outro argumento de Lanzzarini contra o projeto de lei federal foi a possibilidade desta se chocar com as leis estaduais sobre agrotóxicos já existentes em estados como: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Sergipe e Alagoas. O deputado ainda destacou, por meio da referida matéria, que: “*conforme disposto em regulamento, não há critérios claros e objetivos para definir os que não necessitam de prescrição*” (CASOY, 1984: 21).

Sendo assim, criava-se uma brecha na legislação em relação à distinção entre os insumos, o que poderia dificultar no estabelecimento das prescrições sobre o uso

⁸⁰ Este conselho seria formado por um representante de cada ministério entre os quais: da Fazenda, da Agricultura, da Saúde, Educação e Cultura, do Interior, dos Transportes, da Indústria e Comércio, das Relações Exteriores, do Trabalho e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; além destes, outros cinco membros “de notório saber técnico” seriam integrados ao Conselho.

destes produtos. Além disso, o projeto de lei apresentava garantia “confidencialidade” dos dados toxicológicos das substâncias, em função dos direitos de patente, conferidos à indústria que os produzia. Outra crítica apresentada pelos opositores ao projeto de lei, foi que se mantida essa “confidencialidade”, isso restringiria o acesso do Estado às informações sobre o potencial nocivo destas substâncias.

O presidente da Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração de Recursos Hídricos (CPRH), Raimundo Boto Dantas, também argumentou sobre a lei federal dos agrotóxicos: “*a lei pode entrar em conflito com legislações estaduais já em vigor, aprovadas após amplas consultas a setores técnicos e sociais e compatíveis com as características de cada Estado*”. Em Pernambuco, nesse momento, já existia uma legislação sobre agrotóxicos desde 1983, conforme o presidente da CPRH, que argumentou ainda:

[...] nossa disposição não é obstruir o anteprojeto de lei federal, mas garantir a autonomia dos Estados frente a esse desnecessário centralismo. Para tanto, queremos que o Conselho Nacional do Meio Ambiente seja ouvido oficialmente em relação à nova legislação proposta (DANTAS, 1984: 21).

O comentário do presidente da CPRH, publicada por meio da matéria “Pernambucanos vêm ameaça aos Estados”, em 30 de junho de 1984 no *Jornal Folha de São Paulo*, convocava o Conama nominalmente para participar do debate sobre a regulamentação nacional dos agrotóxicos. Como pode ser observado pelas posições que foram divulgadas, do deputado Lazzarini e do presidente da CPRH, Raimundo Dantas, surgiam argumentos contrários ao Projeto de Lei Nº 19/1984. O Conama se posicionou frente a esse debate por meio de uma manifestação à presidência da República, deliberada e aprovada na segunda reunião extraordinária do conselho (18/10/1984), para retirar o projeto de tramitação no Congresso.

No Conama, o assunto licenciamento dos agrotóxicos tornou-se ainda mais polêmico quando, além da contaminação com pentaclorofenol no país, ocorreu o acidente químico na *Union Carbide*⁸¹, uma fábrica de agrotóxicos localizada em

⁸¹ O acidente químico ocorrido da fábrica de pesticidas Union Carbide, na madrugada do dia 03 de dezembro de 1984, na cidade de Bhopal - Índia consistiu na liberação de uma nuvem de metil isocianato em função de uma contaminação com água em um tanque subterrâneo de armazenagem da substância. A reação química provocada pelo contato com a água foi responsável por gerar calor e pressão, não contida pelos sistemas de segurança do tanque, o que fez com que a válvula de alívio rompesse e a substância, em forma de gás, fosse liberada à atmosfera. A substância rapidamente se espalhou pelo distrito onde a fábrica se localizava contaminando grande parte da região. Houve várias mortes instantâneas provocadas pelo gás, uma vez que a inalação da substância ataca imediatamente os pulmões e penetra na corrente sanguínea provocando asfixia. No dia seguinte ao acidente, o mesmo foi noticiado no Brasil pelo *Jornal O Estado de São Paulo*, em reportagem de capa sob o título: “Gás vaza na Índia: mortos já são 500” e pelo *Jornal Folha de São Paulo*, que apresentou uma nota sobre o acidente, acompanhada de outra matéria sob

Bhopal, na Índia, em dezembro de 1984. O acidente foi ocasionado pelo vazamento de um gás tóxico composto de metil isocianato, uma substância letal que provocou doenças e mortes nos habitantes das proximidades.

O acidente em Bhopal foi registrado em ata da 3ª reunião ordinária do Conama, realizada no dia 18 de dezembro de 1984, a pedido do conselheiro Cícero Jaime Bley Júnior, representante do governo do Paraná. O conselheiro considerou o acontecimento como um “desastre ecológico”, e acusou o “monopólio da ciência e da tecnologia”, por parte dos países de “primeiro mundo”, como fator responsável pelo acidente, segundo ele na ocasião da reunião: *“Corre-se o risco eterno de sermos vítimas do que aconteceu na Índia, pois há um abismo entre os países de terceiro mundo e aqueles que detêm o monopólio da ciência e da tecnologia”* (CONAMA, Ata da 3ª Reunião Ordinária, 1984: 5).

Na 3ª reunião ordinária do Conama foram também registradas as iniciativas dos governos estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia na elaboração de uma legislação estadual sobre agrotóxicos. No Rio de Janeiro a Secretaria de Obras e Meio Ambiente, extinta Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), e o governo estadual estabeleceram uma medida de restrição ao transporte do metil isocianato. Na Bahia foi criada uma lei estadual (Nº 4386, de 6 de dezembro de 1984) que estabelecia critérios para o controle, manipulação e comercialização dos agrotóxicos (Idem, ibidem: 6-7).

Após o acidente em Bhopal aumentaram as críticas sobre o projeto de Lei Nº 19/1984 no Conama. Na quarta reunião ordinária do Conama, realizada em 5 de março de 1985, o representante da Sobradima no Conama, Paulo Affonso Leme Machado, se pronunciou sobre o assunto, informando que: *“o projeto de lei sobre produtos fitossanitários, repudiado pelo plenário do Conama em outubro de 1984, está novamente em tramitação no Congresso Nacional”* (CONAMA, Ata da 4ª Reunião Ordinária, 1985: 11). O conselheiro propôs ao Conama que enviasse uma nova manifestação à presidência da República para que o projeto fosse retirado. Desta vez o Conama apresentaria um substitutivo e solicitava ser ouvido no Congresso Nacional.

o título: “Union Carbide usa metil-isocianato no Brasil, mas não o produz aqui”, confirmando a utilização da substância como matéria-prima para a fabricação de pesticidas e nematicidas sistêmicos, utilizados na produção de defensivos agrícolas, além de outros produtos, mas de uma forma “segura”. A matéria apresentava um trecho da fala do presidente da Divisão de Produtos Agropecuários, que dizia: “Estamos completando 7,2 milhões de horas sem qualquer acidente que exija o afastamento do empregado de qualquer uma de nossas sete unidades brasileiras”. (ALENCAR, 1984: 19).

Em 1986 foi elaborado um anteprojeto de lei (Nº 198) sobre o controle de uso, importação, exportação, comercialização e fiscalização de agrotóxicos pela comissão especial criada pelo Decreto Nº 91633/1985⁸² (CONAMA, Ata da 9ª Reunião Ordinária do Conama, 1986: 7). Este anteprojeto foi encaminhado ao Congresso Nacional, com o apoio do Conama, mas não voltou a ser mencionado nas reuniões daquele ano. A Lei sobre os agrotóxicos e afins passou por um longo debate fora do Conama, e após diversas reformulações, a lei só foi sancionada em 1989 (Lei Nº 7802/89), obtendo regulamentação somente em 2002 (Decreto Nº 4074 de 04 de janeiro de 2002).

Ao longo dos anos de 1984 e 1985 as críticas ao Projeto de Lei Nº 19/1984 se fortaleceram no Conama. Os representantes estaduais viam no referido Projeto de Lei uma centralização capaz de afetar as leis estaduais. Nesse contexto as políticas ambientais alteraram a relação existente em torno da produção agrícola, inserindo novos atores, reunindo mais conflitos e incorporando um novo sentido ao debate sobre agrotóxicos. Associado à política dos agrotóxicos, estiveram, portanto, a indústria e os empresários, os ecossistemas, os Governos (Federal e os Estaduais), o produtor rural, a produção agrícola (pertinente tanto à oferta de alimentos como ao fornecimento de insumos para a geração de energia), o mercado externo e interno, etc.

Como resultado desses embates ao redor dos agrotóxicos, estes passaram a ser associados a problemas de saúde pública, contaminação de bacias hidrográficas e agressão à flora e fauna. Nesse sentido, os agrotóxicos, que anteriormente estiveram relacionados à produtividade agrícola, ligaram-se diretamente, a partir daí, aos rios, às florestas e às Estações Ecológicas, representadas na instância do Conama, o que implicou em um emaranhado de demandas a serem traduzidas pela poluição ambiental.

⁸² A comissão especial criada pelo Decreto Nº 91633 foi composta pelos seguintes representantes: (3) do Ministério da Agricultura; (1) do Ministério da Saúde; (1) do Ministério do Trabalho; (1) do Ministério da Indústria e do Comércio; (1) do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; (1) do Ministério da Educação; (1) do Ministério do Interior; (1) do Ministério da Ciência e Tecnologia; (1) da Seplan; (1) da Embrapa; (1) da Embrater; (1) do IBDF; (1) da Sema; (1) da Associação Nacional de Defensivos Agrícolas – Andef; (1) da Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil – Faeab; (1) da Sociedade Nacional de Medicina Veterinária – SNMV; (1) da Confederação Nacional da Agricultura – CNA; (1) da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag; (1) do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea; (1) do Conselho Federal de Medicina Veterinária CFMV; (1) do Conselho Nacional dos Consumidores; (4) entidades ambientalistas.

2.2 O Proálcool, as destilarias e a Política Nacional dos Recursos Hídricos

Durante os anos de 1980 um dos projetos energéticos de maior destaque no Brasil foi o Programa Nacional do Alcool - Proálcool. Em sua terceira fase (1979-1985), o projeto foi responsável pela ampliação das destilarias de álcool no Brasil, o que levou à extensão da monocultura da cana-de-açúcar, para a produção de álcool, até a venda do combustível. Integravam a rede em torno do Proálcool: as destilarias, o produtor rural, o usineiro, o consumidor, o automóvel, os rios, as áreas cultiváveis, a cana-de-açúcar e o vinhoto (resíduo poluente proveniente da destilação do álcool). A expansão do Proálcool gerou um intenso debate no Conama na medida em que este programa passou a ser associado à poluição hídrica. A presente seção terá como objetivo discutir o percurso desta associação.

O Proálcool foi um projeto que começou na década de 1970 em função do primeiro Choque do Petróleo (1973). Entre os anos de 1974 e 1976 houve um aumento dos investimentos por parte das empresas estatais no setor de insumos básicos para compensar a queda dos investimentos no setor de bens de consumo duráveis, na tentativa de “superaquecer” a economia. Diante da queda do preço do açúcar em 1974, o Governo brasileiro criou um programa de subsídio como uma saída possível para amparar as indústrias açucareiras na diversificação da produção. Por meio do incentivo do Governo estas indústrias passavam a produzir álcool combustível. Esse programa foi denominado Proálcool⁸³ (KOHLHEPP, 2010: 224).

Além de oferecer às indústrias açucareiras uma saída possível diante das dificuldades do mercado do açúcar, o Governo pretendia criar mecanismos para superar a dependência externa do petróleo e o Proálcool representava um desses mecanismos (BRASIL, 1974). A partir de 1975, o Brasil passou a produzir álcool anidro por meio da cana-de-açúcar com o objetivo de adicioná-lo (24%) à gasolina, sem alteração nos motores dos automóveis. Para a execução do Proálcool, o Governo Brasileiro incentivou créditos para a construção de destilarias e, por intermédio da Petrobrás, foram instituídos pontos de venda do combustível líquido, contribuindo para a redução dos preços. O programa foi responsável por reduzir até 47% do valor das importações totais

⁸³ O Proálcool foi regulamentado pelo Decreto nº 83.700, de 05 de julho de 1979. Por meio deste decreto foi criado também o Conselho Nacional do Alcool (CNAL) e a Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL).

de petróleo, expandindo-se em 1979, em função do Segundo Choque do Petróleo (Idem, *ibidem*: 26).

No início da década de 1980 dois fatores deram impulso à expansão do Proálcool: uma nova crise do açúcar, e a possibilidade da fabricação de carros totalmente movidos a álcool. Esse último fator foi decisivo para que o Governo continuasse estimulando o crescimento do programa investindo na produção de etanol hidratado (e não mais etanol anidro, que poderia ser misturado à gasolina) com a intenção de torná-lo combustível mais atrativo que a gasolina. Para isso, o governo firmou um acordo com as montadoras de veículos prometendo à estas o fornecimento do álcool combustível a preços competitivos com a gasolina como estímulo à produção de automóveis movidos à álcool (NITSCH, 1991: 125).

De 1979 a 1985 houve uma ampliação na produção de veículos automotores e com isso ampliou-se também os incentivos à produção de etanol hidratado, período chamado de “expansão acelerada” (MORAES; BACCHI, 2014: 8). Conforme Moraes e Bacchi, em função do acordo entre a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e representantes do governo, responsáveis pelo Proálcool, em 1979 houve um aumento na produção de veículos, de cerca de 3.000, para 573.000 em 1985. Em decorrência da demanda do governo pela produção de etanol hidratado, houve um aumento gradual da safra de cana-de-açúcar plantada ao longo dos primeiros anos da década de 1980. Entre 1987-88, a produção foi de 11,5 bilhões de litros.

No calor do momento em que o Proálcool já se encontrava em franca expansão no Brasil, o programa foi apresentado ao Congresso Nacional como uma medida política que não possuía somente um caráter econômico. Na abertura da primeira Sessão Plenária, conjunta entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional do ano de 1984, o Proálcool foi apresentado como um programa integrado à política de conservação e substituição energética. Conforme apresentados os dados do governo, naquele ano a produção de álcool seria de 10,5 bilhões de litros por safra, o que substituiria cerca de 220 mil barris de gasolina por dia. Com base nos cálculos apresentados pelo governo, por meio da expansão do Proálcool o país alcançaria uma produção total de 14,3 bilhões de litros por safra. A previsão para a expansão do Proálcool foi descrita da seguinte forma:

O enquadramento no programa [Proálcool], em 1983, de 77 projetos de implantação e ampliação de destilarias de álcool representou capacidade adicional de produção de 1,44 bilhão de litros/safra. Desses projetos, 36 serão implantados com recursos dos próprios empreendimentos e 41 serão

financiados com recursos do Banco Mundial (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 1984: 21).

O Proálcool se tornou um elemento integrante da política energética brasileira com o objetivo de redução de importação de petróleo. Sendo assim, a ampliação de destilarias de álcool durante a terceira fase do programa, se expandiu principalmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, surgindo a partir daí as microdestilarias⁸⁴.

Em 07 de maio de 1984 foi aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei Nº 62, que habilitava as microdestilarias de álcool a participarem dos programas oficiais de financiamento do Governo, liberando a comercialização da respectiva produção. A justificativa para que as microdestilarias pudessem também receber subsídios do governo foi a seguinte:

Apesar dessas características favoráveis das microdestilarias, elas não estão abrangidas pelos financiamentos oficiais. Os empreendimentos não-governamentais hoje em funcionamento decorrem da aplicação de recursos próprios dos empresários, enquanto os projetos de maior capacidade produtiva estão, desde o início, enquadrados no Programa Nacional do Álcool - PROALCOOL. Sem dúvida alguma, essa diferença de tratamento merece reparos, na medida em que inúmeros fatores convergem no sentido de pelo menos equiparar, em termos de eficiência econômica, os diversos tipos de destilarias de álcool (BRASIL, SENADO FEDERAL, 1984: 1058).

O projeto de Lei nº 62 (que *habilita as microdestilarias de álcool para fins carburantes a participarem dos programas oficiais de financiamento, libera a comercialização da respectiva produção, e dá outras providências*) visava fornecer às microdestilarias condições de financiamento governamental. A aprovação deste projeto de lei pelo Congresso Nacional demonstra que a atividade alcooleira apresentava uma rápida expansão no país, e as demandas pela inserção das microdestilarias nos programas de financiamento do Governo, como o caso do Proálcool foi reflexo dessa expansão. Esse crescimento da atividade de produção do álcool levou a uma série de impactos sobre os rios em função do lançamento de vinhoto produzido no processo de destilação.

O problema da contaminação hídrica pelo vinhoto vinha sendo constantemente evocado pelos meios de comunicação em 1984, mesmo ano em que o Projeto de Lei Nº 62 tramitou no Congresso Nacional. Em dezembro daquele ano foi noticiada pelo Jornal *Folha de São Paulo* a matéria: “Na Bahia multa para empresa que polui rio” sobre a multa, no valor de Cr\$ 18,7 milhões que seria cobrada à destilaria Paranaguá pelo lançamento de vinhoto no rio Sergy em 1983 (FILHO, 1984: 20).

⁸⁴ As microdestilarias são pequenas destilarias que foram instaladas em locais próximos a plantações de cana-de-açúcar para facilitar a produção de álcool, reduzindo gastos com transporte da matéria-prima e, por isso, barateando o custo da produção.

Outro acontecimento que envolveu poluição hídrica, e que teve grande repercussão, foi o lançamento de vinhoto no rio São Francisco, próximo a Juazeiro - BA, que resultou na morte de cerca de 500 toneladas de peixes. Esta informação foi relatada pelo então Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia da Bahia, Waldeck Ornelas, veiculada pelo Jornal *Folha de São Paulo* por meio da nota: “Cassada licença da empresa que poluiu o rio São Francisco”. Conforme a matéria em questão a contaminação do rio São Francisco, devido o vazamento de vinhoto procedente da Usina de açúcar e álcool *Agroindústria do Vale do São Francisco*, levou à cassação da licença de funcionamento desta empresa pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental da Bahia.

No dia de instalação do Conama (5 de junho de 1984), foi publicada no Jornal *Folha de São Paulo* a matéria: “Normas antipoluentes devem ser definidas até julho”. Por meio desta foi divulgado o problema da poluição em Pernambuco, onde as usinas alcooleiras estavam depositando o vinhoto em represas, com sérios riscos de rompimento:

Em Pernambuco, na região canavieira, há também problemas de poluição. Segundo o secretário da Sema [Paulo Nogueira Neto], as usinas de açúcar e álcool de Pernambuco estão jogando o vinhoto da cana-de-açúcar em represas: “Quando estoura uma dessas lagoas, ocorrem desastres ecológicos, como aconteceu no ano passado” (MOREIRA, 1984: 16).

Os acidentes com vinhoto nos rios Sergy e São Francisco, que associou a ampliação das atividades alcooleiras ao problema da contaminação pelo vinhoto, representou uma das primeiras preocupações relatadas no Conama. Desde a primeira reunião ordinária do conselho o problema da poluição hídrica decorrente do lançamento de vinhoto nos rios foi pautado. A poluição hídrica, causada pelo lançamento de efluentes das destilarias de álcool nos rios, foi tema da segunda resolução aprovada pelo Conama (Resolução Conama Nº 2/1984). A partir daí criava-se um mecanismo para proibir que as usinas alcooleiras lançassem o vinhoto nos rios em razão dos seus efeitos nocivos ao ambiente.

2.2.1 O vinhoto, o Pantanal, a Bacia Hidrográfica do Paraguai e a poluição hídrica

Na 3ª reunião ordinária do Conama, realizada no dia 18 de dezembro de 1984, foi lido um documento enviado em nome da Assembleia Legislativa do Estado do Mato

Grosso do Sul⁸⁵ sobre a dificuldade enfrentada no estado em relação ao destino do vinhoto produzido pelas destilarias de álcool na região. Além da preocupação com a poluição dos rios por esta substância, foram apontadas também as atividades de mineração do ouro⁸⁶ como importante fonte de poluição, e a poluição dos Portos no Pantanal Mato-grossense. Na ocasião, a Sema, como secretaria executiva, solicitou um prazo para estudos e deliberação sobre as questões levantadas deste documento (CONAMA, *Ata da 3ª Reunião Ordinária*, 1984: 3).

Na reunião seguinte, 4ª reunião ordinária do Conama, o então secretário de trabalho e desenvolvimento social do Mato Grosso, Antônio Alberto Schomner, foi convidado pelo Conama a relatar o caso das destilarias de álcool no Pantanal Matogrossense, conforme constou em ata:

O Secretário Shomner discorreu sobre 14 projetos de destilarias de álcool aprovados no Estado do Mato Grosso, sendo que apenas 9 se localizavam na bacia do rio Paraguai e que essas usinas foram implantadas com pareceres favoráveis do órgão local e da Sema. A seguir informou que cada projeto tem 3 fases, quais sejam a de licença prévia do órgão local e pela Sema, a licença de operação, com acompanhamento fiscalizador do órgão estadual e, finalmente, licença de operação, que é renovada anualmente após parecer do órgão estadual responsável pelo meio ambiente. A seguir fez um apelo aos Conselheiros para darem atenção às duas solicitações de seu Estado, sendo a primeira no sentido de que a Sema e o Conama estabeleçam o zoneamento para a instalação de usinas em torno da área inundável do pantanal, com a indicação de parâmetros para a autorização das cartas-consultas e a segunda para que todos os projetos do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, além do órgão local, passem pelo parecer, pelo estudo técnico de viabilidade e pela avaliação de impacto ambiental da Sema. Agradecendo, lamentou que seu Estado tenha pouca representação no Conama e solicitou aos Conselheiros que sugerissem a sua inclusão (CONAMA, *Ata da 4ª Reunião Ordinária*, 1985: 7).

Além deste relato, o então secretário do meio ambiente do Mato Grosso do Sul, João Pedro Cuthi Dias, retomou as preocupações com relação ao destino do vinhoto. Conforme o secretário, o vinhoto se tornou uma fonte de poluição dos rios decorrente do aumento da monocultura da cana-de-açúcar no estado, que também se mostrava como um problema ambiental para o secretário. Diante destes problemas, João Pedro Cuthi Dias solicitou medidas do Conama para impedir a instalação de usinas de álcool

⁸⁵ Na ata da 3ª reunião ordinária do Conama consta a informação sobre esse documento, no entanto não foi possível ter acesso ao mesmo, pois este não foi transcrito em ata e não foi encontrado junto à documentação disponível para a consulta no arquivo do MMA.

⁸⁶ A respeito da mineração do ouro, foi colocada, em reunião, a preocupação com relação à utilização de mercúrio para a extração de ouro, um tema que despertou a necessidade de mecanismos para sua regulação imediata, tendo em vista o alto potencial poluidor do mercúrio e os riscos de contaminação das águas. Em função disso, foram solicitados recursos financeiros à Sema, através de manifestações do Conama à Presidência da República, para a realização de estudos sobre tais impactos negativos aos rios.

nas regiões do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que constituíam o ecossistema do Pantanal. Em seu pronunciamento no Conama, argumentou:

Apesar dos esforços, pouco se fez para a defesa do Pantanal, colocando os órgãos do meio ambiente em ameaça a serem os co-responsáveis pelo maior desastre ecológico do mundo, se nada fizerem para bloquear a instalação de usinas de álcool no Pantanal, que além do problema do vinhoto sofre com a questão da monocultura da cana-de-açúcar que afeta o ecossistema e a biologia do solo e gera a mão-de-obra volante que explora não racionalmente os recursos do Pantanal na entressafra. Deve haver uma solução em bloco que atenda a questão social, a questão dos agrotóxicos e a questão da monocultura. (CONAMA, Ata da 4ª Reunião ordinária, 1985: 8).

Como resposta à demanda apresentada pelo secretário do meio ambiente do Mato Grosso do Sul, na 4ª Reunião Ordinária do Conama (05/03/1985), foi apresentada uma proposição (Processo Sema nº 00140/85, Referência Conama nº 002/85) pelo representante do Ministério da Educação e Cultura, Cléber José Rodrigues Alho sobre a localização das destilarias de álcool na região do Pantanal Mato-grossense. Esta proposição apresentada ao Conama, consistia em estabelecer a proibição da instalação de novas destilarias na região. A pedido do conselheiro representante da Confederação Nacional da Indústria - CNI, Hessel Horácio Cherkassky⁸⁷, a proposta de resolução foi retirada da pauta daquela reunião (CONAMA, Ata da 4ª Reunião Ordinária, 1985: 7).

Na reunião seguinte o conselheiro João Pedro Cuthi Dias voltou a se manifestar em relação às destilarias no Pantanal:

O Conselheiro João Pedro Cuthi Dias, representante do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, solicitou que se fizesse constar em ata o seu apelo no sentido de que na próxima Reunião Ordinária do Conama seja criada uma Câmara Técnica, com o objetivo de estudar o aproveitamento do Pantanal Matogrossense, envolvendo todos os órgãos interessados, os dois Estados pantaneiros e a participação do Ministério das Relações Exteriores, já que há a influência de países como a Bolívia e o Paraguai, a fim de que se defina, a nível nacional, um plano que vise a proteção definitiva do Ecossistema Pantaneiro (CONAMA, Ata da 5ª Reunião Ordinária, 1985: 5-6).

⁸⁷ Hessel Horácio Cherkassky (1918-1994) formou-se na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em 1942. Empresário paulista ligado ao ramo das indústrias de papel e celulose do grupo Klabin, foi conselheiro e consultor de diversas empresas. Entre 1979 e 1994 foi presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose (ANFPC) - atual Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA); presidente da Toga – Indústria de Papéis de Arte J. Tscherkassky; vice-presidente do CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo); presidente do SEPACO (Serviço Social da Indústria de Papel e Papelão dos Estados de São Paulo); conselheiro e ex-presidente da CECEPLA (Confederação Industrial de Celulose e Papel Latinoamericana) e membro do Comitê Consultivo de Especialistas em Celulose e Papel da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação). Tais informações constam na entrevista concedida por Cherkassky publicada no texto *Mémórias do desenvolvimento*, disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>

A posição da CNI, apresentada ao Conama, foi contestatória ao pedido de proibição de instalação das destilarias de álcool no Pantanal. Em sua revisão da respectiva Proposta (Nº 3/1985), a CNI solicitou que:

[...] seja autorizada a instalação de novas destilarias na região do Pantanal, quando as mesmas estiverem providas de sistemas de controle de poluição do meio ambiente e atendam à legislação vigente, devidamente aprovados pelos órgãos estaduais competentes (CONAMA, 1985: 3).

A proposta da CNI apresentou como justificativa a possibilidade de redução da produção de vinhoto e vinhaça devido a “inovações tecnológicas” que transformariam os poluentes em fertilizante. Conforme o argumento técnico apresentado pela CNI: “A cana-de-açúcar é grande fixadora de potássio, e, assim, através da vinhaça, devolve-se ao solo o potássio retirado, além de nitrogênio e, principalmente, matéria orgânica” (Idem, ibidem: 2). Por meio desta posição apresentada pela CNI é possível notar que o problema da poluição hídrica representava um conflito de interesses dentro do Conama. Ainda contra a vontade expressa da CNI, a proposta de resolução pela suspensão da implantação de novas destilarias no Pantanal foi aprovada e publicada no dia 22 de março de 1985, com a seguinte redação:

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, no uso das atribuições que lhe confere o item III, do artigo 71, de seu Regimento Interno. Resolve: Determinar que a Secretaria Especial do Meio Ambiente e órgãos estaduais do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, responsáveis pelo meio ambiente, suspendam a concessão de licença para a implantação de novas destilarias de álcool nas bacias hidrográficas localizadas no Pantanal Mato-grossense, até que o plenário do Conselho Nacional do Meio Ambiente se posicione conclusivamente sobre o assunto (CONAMA, Resolução Conama Nº 1, 1985).

No Conama, o principal ponto discutido sobre o potencial poluidor da atividade alcooleira até então havia sido o problema do vinhoto. Porém, à medida que o assunto da poluição hídrica foi sendo constantemente debatido, outros problemas foram associados. O assunto da poluição causada pela atividade das usinas de álcool adquiriu maior visibilidade na imprensa ao longo do ano de 1985. Em nota veiculada pelo Jornal *Folha de São Paulo* o problema da poluição por vinhoto nas regiões do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foi mais uma vez divulgado acrescido de outro problema:

Não se trata, ao contrário do que em geral se pensa, apenas do problema da poluição pelo vinhoto. Para esta, se não se conhecem soluções ideais, já existem pelo menos técnicas razoáveis de controle. O problema maior está no desmatamento das cabeceiras dos rios que correm para o Pantanal, da contaminação por agrotóxicos, e da destruição da microfauna – portanto, da cadeia alimentar – nas monoculturas de cana, soja e outras que se implantam nas áreas desmatadas (NOVAES, 1985).

Pelo trecho citado pode-se observar que foi estabelecida uma relação direta entre as atividades de produção de álcool e a degradação ambiental por meio do desmatamento das cabeceiras dos rios do Pantanal, decorrentes da expansão destas atividades.

Diante da repercussão sobre os efeitos da atividade alcooleira sobre o ecossistema do Pantanal, outra medida do Conama foi criar uma Comissão Especial para realizar estudos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai⁸⁸ (Resolução Conama N° 3/1985)⁸⁹ que abastecia a região. Para a composição desta Comissão foram inclusos representantes: do IBDF, da Sudepe, de Minas Gerais e de Goiás, devido à proximidade e influência destes Estados no ecossistema do Pantanal (CONAMA, Ata da 5ª Reunião Ordinária, 1985: 6).

Com base no debate gerado no Conama sobre as destilarias de álcool e a partir da divulgação dos problemas relacionados a estas, podemos observar que a rede em torno da expansão do Proálcool se estendia por meio da ação “poluidora” das destilarias. Devido à dimensão dos efeitos provenientes da produção do álcool, as destilarias foram acusadas de crime ambiental. A ampliação das destilarias e microdestilarias durante a primeira metade da década de 1980 se apresentou benéfica ao governo e aos usineiros, mas uma vez que estabeleceram uma ligação direta com a poluição hídrica estas começaram a ser traduzidas como um malefício, principalmente ao ecossistema pantaneiro.

2.2.2 A Política Nacional dos Recursos Hídricos

A poluição dos rios por vinhoto, como também no caso do pentaclorofenol, associou a produção do álcool à degradação ambiental e juntamente com o problema da monocultura, a poluição hídrica se tornou um argumento contra a expansão do Proálcool. O aumento da atividade agrícola e pecuária na região Centro-Oeste, durante a década de 1980 (MARTINE, 1991) desencadeou impactos negativos na área de abrangência da bacia hidrográfica do Rio Paraguai, como podemos observar por meio

⁸⁸ A bacia hidrográfica do Paraguai abrange uma área de 1.095.000 km², sendo 33% no Brasil e o restante na Argentina, Bolívia e Paraguai. O Rio Paraguai nasce no Estado do Mato Grosso e passa pelo Mato Grosso do Sul, abastecendo 1,9 milhão da população brasileira que vive na região pantaneira, sendo 84,7% destas em área urbana. (Fonte: Agência Nacional de Águas. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/>).

⁸⁹ Alterada pela Resolução Conama n° 12, de 18 de março de 1986.

das denúncias no Conama. A partir daí se construiu uma relação direta entre as destilarias de álcool, a cana-de-açúcar, o vinhoto, a erosão no solo e a Bacia do Rio Paraguai, que se estruturava em torno do problema da poluição hídrica.

O combate à poluição hídrica esteve presente como uma demanda na legislação ambiental já no decreto de criação da Sema (Decreto Nº 73030), em 1973. Porém, a preocupação do governo, à época, foi apenas de cunho econômico, considerando as águas como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional. Durante a década de 1980 o governo brasileiro anunciou, por meio do III PND, que pretendia estabelecer uma Política Nacional dos Recursos Hídricos (BRASIL, 1980: 65). No entanto, essa política só foi criada no ano de 1997, por meio da lei Nº 9433, de 08 de janeiro de 1997. Nesse intervalo, entre o anúncio da intenção de criar uma Política Nacional dos Recursos Hídricos e a sua realização, uma série de interesses despertou conflitos em torno da gestão desses recursos.

Junto à necessidade de estabelecer o licenciamento ambiental das hidrelétricas, o controle sobre os agrotóxicos e sobre a ação das destilarias de álcool, foi estabelecido como prioridade no Conama um estudo sobre a classificação das águas do território nacional. Para estabelecer um controle da qualidade das águas de superfície no território nacional (tarefa da Sema orientada pelo Conama) o conselho se dedicou a realizar uma atualização da Portaria Minter/GM 0013, de 15 de janeiro de 1976.

A Portaria Minter/GM 0013 regulamentava a classificação dos corpos d'água superficiais, de acordo com padrões de qualidade e de emissão para efluentes líquidos. A reformulação da mesma se justificava pelo não aprofundamento do sistema de classificação dos corpos de águas interiores e costeiras. Os critérios de classificação dos corpos d'água no território nacional implicava diretamente no teor das resoluções sobre a utilização deste recurso, em atividades que passariam por processos de licenciamento ambiental (Resolução Conama Nº 3/1984).

A Sema iniciou a partir daí estudos para a reformulação desta Portaria e dois anos depois seria criada uma Comissão Especial para estudar as possíveis modificações, integrada pelo então Presidente da Companhia de Tecnologia de Saneamento - Cetesb-SP, Werner Eugênio; Presidente da Feema-RJ, Luis Antonio Prado de Oliveira; Diretor do Departamento do Meio Ambiente - DMA-RS, Vladimir Ortiz da Silva; e o Secretário do Meio Ambiente - Sema, Paulo Nogueira Neto (Resolução Conama Nº 13).

Nesse sentido, após estudos realizados pela Comissão Especial durante os anos de 1984/85 a resolução que estabeleceu a reformulação de tal portaria só foi aprovada

em 1986⁹⁰. A Portaria Minter/GM 0013 foi então substituída pela Resolução Conama Nº 20. A nova classificação das águas consistia em uma necessidade perante a realidade brasileira do período, que apresentava casos de poluição hídrica de alta dimensão, como ocorrera em Tucuruí, nos rios Sergy e São Francisco, além da Bacia do Paraguai (conforme apontados anteriormente). Ao Conama, como órgão superior da Política Nacional do Meio Ambiente, foi atribuída a função de estabelecer os teores máximos permissíveis de substâncias consideradas prejudiciais à qualidade das águas, entre elas o mercúrio e o pentaclorofenol, por exemplo - substâncias que atuaram como elementos preocupantes em relação à poluição dos rios.

No entanto, por meio das reuniões do Conama, foi possível observar que houve uma série de impasses para o estabelecimento dos estudos sobre as águas do território nacional. Esses impasses advinham, fundamentalmente, das deficiências de recursos humanos e financeiros sofridos pela Sema, órgão central do Conama e responsável pelo setor administrativo e de finanças do conselho.

Na 9ª reunião do Conama, realizada no dia 18 de junho de 1986, o conselheiro José Pedro de Oliveira Costa, representante de São Paulo, pediu para que fosse registrada em ata seu apoio aos funcionários da Sema: *“trouxe o apoio do escritório Sema/SP ao movimento dos funcionários da Sema, no sentido da necessidade de um reforço de um reerguimento e da valorização do órgão em todos os níveis”* (CONAMA, Ata da 9ª Reunião Ordinária, 1986: 6).

A Sema sofria com um déficit de funcionários em função do baixo orçamento que era designado ao órgão, o que comprometia também as ações do Conama, uma vez que o conselho funcionava com os recursos desta secretaria. Todas as atividades realizadas pelo conselho eram sustentadas com recursos da Sema. Conforme apontamos no capítulo anterior, a Sema passou por problemas financeiros e de recursos humanos desde o momento de sua criação. Ao longo da década de 1980, mesmo após a criação da Política Nacional do Meio Ambiente e, por consequência, o Conama, essas dificuldades ainda permaneceram.

Conforme apontaram Franco e Drummond (2009b) durante a década de 1980 a Sema enfrentou muitas dificuldades para angariar recursos, assim como outros órgãos ambientais, a exemplo da FBCN, que apesar de não-governamental firmava contratos com o governo para financiar seus projetos, e sofreu diversas ações trabalhistas no

⁹⁰ Estabelecida nova classificação sobre as características gerais das águas doces, bem como para as águas salobras e salinas do Território Nacional (Resolução Conama Nº 13, de 18 de março de 1986).

período, o que comprometeu o funcionamento da entidade (FRANCO, DRUMMOND, 2009b: 71).

A crise econômica do início dos anos de 1980, que refletiu diretamente sobre o balanço de pagamentos e promoveu a retração dos investimentos em alguns setores, gerou efeitos negativos sobre as políticas públicas em geral (MARTINE, 1991: 13). Nesse período, houve um aprofundamento dos problemas internos na estrutura institucional que sustentava a política ambiental no período.

No ano de 1984 a Sema contava com apenas oito servidores técnicos, e sofria com problemas salariais. As esperanças para uma expansão de sua estrutura e consolidação estavam na criação da Fundação do Meio Ambiente, que foi aprovada no mesmo ano, porém não foi estabelecida na prática. Em 1985 houve uma tentativa de reforma da Sema, que previa a reformulação de algumas áreas internas e ampliação do orçamento anual. Somente em 1986 o problema salarial dos funcionários, foi parcialmente resolvido e o orçamento da Sema foi ampliado para Cz\$89.000.000,00 (oitenta e nove milhões de cruzados). Em 1983 o orçamento da Sema foi de Cz\$ 1.000.050 (um milhão e cinquenta cruzados) conforme Paulo Nogueira Neto⁹¹ (NOGUEIRA NETO, 1983, 20).

Conforme constou em ata da 11ª Reunião Ordinária do Conama, realizada no dia 3 de dezembro de 1986, sobre o balanço das atividades da Sema e as perspectivas para o ano de 1987:

a) algumas áreas da estrutura da Sema foram reformadas e reorganizadas visando torna-las mais ágeis e eficientes enquanto Secretaria Executiva do Conama; b) o problema da remuneração do pessoal foi resolvido, em parte, com soluções paliativas; c) o orçamento da Sema foi ampliado, garantindo-se para 1987, recursos orçamentários na ordem de CZ\$ 89.000.000,00 (oitenta e nove milhões de cruzados), visto que os recursos destinados para o exercício de 1986 eram muito baixos e utilizados quase que totalmente para a sobrevivência do órgão sobrando muito pouco para aplicações externas. [...] O Secretário Executivo destacou ainda a importância da criação da Comissão de Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – Seplan que possibilitará à Sema recursos extraorçamentários no montante de CZ\$ 144.000.000,00 (cento e quarenta e quatro milhões de cruzados) de vital importância para o cumprimento do seu papel junto aos órgãos federais, estaduais e municipais contribuindo para a execução de seus trabalhos, visando a consecução plena da Política Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, Ata da 11ª Reunião Ordinária, 1986: 5).

⁹¹ No dia 4 de novembro de 1983 Paulo Nogueira Neto falou ao Jornal *Correio Braziliense* que a Sema contava com um orçamento três vezes menor que o necessário e com a falta de pessoal. Conforme o secretário do meio ambiente a Sema tinha “30 guardas para proteger cerca de 2.200.000.000 hectares de território reservado como estação ecológica”. Argumentou ainda: “a Sema não tem verbas para preservar o meio ambiente”. Conforme Nogueira Neto, a Sema contava naquele momento com quase 400 funcionários e os salários eram baixos devido à falta de recursos, o que levou à Secretaria a perder cinco funcionários de “alto nível técnico” para a Caesb em função da baixa remuneração.

Haja vista as condições estabelecidas desde o princípio da atuação da Sema, é possível entender que a instabilidade institucional deste órgão esteve, em parte, relacionada com a situação econômica do país. Porém, as dificuldades enfrentadas pela secretaria também se relacionavam com fatores institucionais. Como apontou Paulo Nogueira Neto, a Sema consistia à época no único órgão federal que era “uma autarquia de fato e não de direito” (Idem, *ibidem*). A condição inicial na qual a Sema foi estabelecida, indicava a sua pouca autonomia. Esta condição institucional de instabilidade e fraqueza revela que a temática meio ambiente estava em construção e ainda por ser organizada. Isso contribuía para aumentar as dificuldades no estabelecimento dos critérios necessários para implantação de uma regulamentação ambiental da dimensão que seria a Política Nacional dos Recursos Hídricos.

A demora na implantação da legislação sobre recursos hídricos e gerenciamento costeiro promoveu a acumulação de denúncias no Conama e pressões de entidades não-governamentais de proteção ao meio ambiente para a suspensão das atividades potencialmente poluidoras dos rios. Um exemplo desses casos foi a polêmica criada em torno do Projeto Industrial Portuário de Suape – PE.

Na 11ª reunião ordinária do Conama, realizada no dia 3 de dezembro de 1986, o representante da Associação Pernambucana de Defesa da Natureza (Aspan) no Conama, Ricardo Augusto Pessoa Braga, denunciou os efeitos negativos desencadeados pelo Projeto Industrial Portuário de Suape. No que foi registrado em ata sobre seu pronunciamento:

O Dr. Ricardo Augusto Pessoa Braga se reportou ao encontro ‘Cidadania e Meio Ambiente realizado em junho de 1986 e informou que a Casa Civil da Presidência da República, prometera na ocasião registrar na íntegra os textos emanados daquele encontro e no entanto omitiu um texto sob a alegação de ‘texto truncado e orador não identificado’, na página 35 do documento, suprimindo o trecho onde um representante da ASPAN fazia restrições ao comportamento de omissão do Governo de Pernambuco com relação ao projeto Industrial Portuário de SUAPE, principalmente no que se refere a ações coibitivas das intervenções negativas ao meio ambiente da região, além de fazer críticas severas ao Ministro Marcos Maciel. O Conselheiro Ricardo Braga também acusou a Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos – CPRH de omissão na coibição de desmatamento de 1.500ha de mangues que estão sendo destruídos em função do Projeto Industrial Portuário de SUAPE, e criticou a Sema por ter conhecimento do assunto através da farta documentação e não ter tomado nenhuma providência para resolver a questão. O Conselheiro Ricardo Braga pediu à Sema que fizesse uma solicitação à SUDENE no sentido de incluir em suas normas internas, especialmente nas que disciplinam o uso do Fundo de Investimentos no Nordeste – FINOR, a observação da Legislação Ambiental vigente, para a aprovação de projetos e liberação de recursos, visto que o atual regulamento indicado pela SUDENE a ser observado pelos investidores e empresas industriais e agropecuárias, não mencionam as Leis, Decretos e etc. que orientam tais atividades sob o prisma da utilização dos recursos naturais em

bases conservacionistas (CONAMA, Ata da 11ª Reunião Ordinária, 1986: 9-10).

É possível observar, por meio da fala do representante da Aspan no Conama, a fragilidade das políticas ambientais, ou mesmo do tema meio ambiente. Em resposta à manifestação de Ricardo Braga foi aprovada pelo Conama, na 5ª reunião extraordinária (realizada no dia 6 de agosto de 1987), uma moção ao Governo de Pernambuco solicitando à empresa Suape e à CPRH, a suspensão de novas destruições nos mangues e estuários e a realização de avaliações do empreendimento por meio de EIA/Rima (CONAMA. Ata da 5ª Reunião Extraordinária, 1987: 8).

A construção de um complexo de destilarias de Álcool no Pantanal, a hidrelétrica na Amazônia, ou até mesmo o Projeto Industrial Portuário de Suape mobilizaram forças no interior do Conama em busca de uma resposta comum. Todos estes empreendimentos se relacionavam em torno da política de crescimento econômico durante a década de 1980 e passaram a despertar a atenção do Conama por meio da relação que estabeleciam com a poluição ambiental. Desse modo, todos esses temas se entrecruzaram na construção das primeiras medidas políticas que compunham a legislação ambiental no Brasil por meio do Conama.

2.3 Usinas Nucleares e os resíduos tóxicos: o Programa Nuclear Brasileiro

Durante a década de 1980 o Brasil sofreu com o alto índice de inflação com o endividamento externo, impacto de uma crise econômica que começou na década de 1970 com os dois choques do petróleo. Diante da vulnerabilidade econômica, o Governo brasileiro, a partir de 1974, lançou um ambicioso projeto de produção de energia nuclear como integrante da estratégia de expansão energética: o Programa Nuclear Brasileiro - PNB. Este projeto foi previsto desde o II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979). A iniciativa de produzir energia nuclear no Brasil ganhou força depois de firmado o Acordo Geral de transferência de tecnologia nuclear com a Alemanha⁹² (1975), mas teve início com a construção da Usina Nuclear de Angra

⁹² O então diplomata e secretário geral-adjunto interino para o planejamento político, Paulo Nogueira Batista, defendeu em uma conferência no Itamaraty, em 1967, a necessidade do país não renunciar o direito de “desenvolver pesquisa nuclear com intuítos pacíficos”. A partir deste posicionamento, no ano seguinte, o mesmo foi à Alemanha para tratar sobre cooperação científica e nuclear, com o Ministério do

I (1972), resultado de um acordo de fornecimento de equipamento norte-americano e financiamento da Eximbank (ALMEIDA: 2015: 65).

No governo do presidente Ernesto Geisel foi que o projeto sobre o desenvolvimento da tecnologia nuclear - por meio da construção de um complexo de usinas nucleares - passou a ser pautado, apesar de haver interesse do governo brasileiro em torno da tecnologia nuclear desde a década de 1960⁹³. Conforme Alexandra Almeida (2015) o PNB foi estabelecido como estratégia de inserir o país no mercado de combustível nuclear, ao qual vislumbrava-se, desde a década de 1960, ser competitivo. Esta inserção representava uma possibilidade altamente lucrativa para o governo, dada a existência de urânio e tório em grandes reservas de areia monazíticas (localizadas no Rio de Janeiro e Espírito Santo)⁹⁴, matérias-primas para o combustível nuclear. A exploração do combustível nuclear à época, representou também para o governo uma oportunidade de alcançar um estágio avançado de desenvolvimento científico e tecnológico⁹⁵.

Exterior e Ministério de Pesquisa Científica. A proposta brasileira foi bem recebida pelos alemães, com a condição de que a Alemanha estava restrita a exercer pesquisa nuclear em território nacional em função do Acordo de Paris (1954). Foi firmado o Acordo Geral entre as duas Repúblicas em 1969. Em 1975 foi anunciado o Acordo entre Brasil e Alemanha, cujo qual previa a construção de oito usinas nucleoeletrônicas com a cooperação alemã por meio de transferência de tecnologia para planejamento, construção e operação das usinas. Além disso, a Alemanha concordou em fornecer tecnologia acerca do enriquecimento e reprocessamento do combustível queimado para reaproveitamento como combustível ou como matéria-prima para artefatos nucleares (ALMEIDA, 2015: 63-72).

⁹³ Em 1968 foram lançadas as diretrizes para a Política Nacional de Energia Nuclear pela presidência da República. Conforme Alexandra Almeida (2015) tais diretrizes seguiam os padrões das diretrizes do setor hidrelétrico. O objetivo era implantar infraestrutura industrial para produção de reatores e de combustíveis nucleares. A CNEN seria responsável pela articulação entre entidades privadas estrangeiras, organismos internacionais, centros de pesquisa, e principalmente com o Ministério de Minas e Energia e Conselho de Segurança Nacional. Então a Política Nacional de Energia Nuclear ficou sob a responsabilidade do MME, Itamaraty e CSN.

⁹⁴ Por definição, areia monazítica significa fosfato de terras-raras que contém quantidades variáveis dos minerais urânio e tório. Conforme apontado por Almeida (2015), a partir dos anos de 1950 a exploração industrial do átomo começou a se mostrar viável. Nos Estados Unidos foi a partir do início da década de 1950 que a indústria obteve licença para pesquisar reatores nucleares industriais. No Reino Unido foi construída uma central energética movida a energia nuclear em 1953 e na União Soviética a primeira usina termonuclear foi inaugurada em 1954. Foi em 1953 que a ONU apresentou o Acordo Átomos para a Paz, na intenção de patrocinar o desenvolvimento e aplicação pacífica da tecnologia nuclear. A participação do Brasil no comitê organizador da I conferência sobre uso pacífico da energia nuclear (I Conferência de Genebra, ocorrido na Suíça em 1955), junto ao Canadá, EUA, URSS, Reino Unido, França e Índia, estimulou o interesse pela exportação de combustível nuclear, possuindo o Brasil e a Índia grandes reservas de terras monazíticas. Começou a partir daí um interesse em implantar um programa nuclear brasileiro diante do cenário promissor do aumento mundial do consumo energético (2015, op. cit. 46).

⁹⁵ Conforme Almeida, o Acordo Átomos para a Paz gerou um conflito em torno da viabilização de troca de informações e treinamento de engenheiros e técnicos de países signatários por parte dos EUA que prejudicou a compra dos minerais estratégicos. No segundo acordo, apesar da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (Ceme) do Itamaraty autorizar a exportação de tório equivalente a três anos de acordo, os EUA alegaram a falta de interesse e a negociação se deu em um terceiro acordo, no qual foi estabelecido a troca de tório por trigo, mas o governo brasileiro estava interessado no desenvolvimento da

Durante a década de 1970 a CNEN estimou que com a usina nuclear o Brasil teria uma produção de energia de aproximadamente 10.000 MW e poderia chegar a 60.000 MW até os anos 2000 (BRASIL, 1983: 77). Com essa proporção, a energia nuclear, conforme Almeida (2015) deixou de ser um assunto restrito às arenas científicas e passou a envolver, mais diretamente, as esferas industrial e energética. A negociação em torno da energia nuclear, de equipamentos, de tecnologias nucleares, tipo de reator (se à base de urânio natural ou enriquecido) passou a dividir opiniões desde a construção de Angra I (1972).

Em resposta ao projeto de desenvolvimento energético nuclear o engenheiro agrônomo José Lutzenberger, à época, ligado à Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (1971) - Agapan⁹⁶, publicou em 1980 um livro manifesto com o título: *Fim do Futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro e Pesadelo Atômico*. Este livro, inspirado no movimento contra as usinas nucleares na Europa, consistiu em uma crítica por parte de uma organização ambientalista respeitada na região Sul do Brasil, como a Agapan, ao projeto de ampliar a produção de energia nuclear no país. Conforme Eduardo Viola (1987), a Agapan, contrária ao Programa Nuclear Brasileiro levou à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul uma proposta de emenda à Constituição do estado proibindo a implantação de usinas nucleares. Além de ter sido aprovada, a Agapan contou com aliados contra a política nuclear do governo, como a Sociedade Brasileira de Física e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC (VIOLA, 1987: 93).

Em 1981, deu-se início às obras da Usina de Angra II, primeira grande obra que resultava do acordo com a Alemanha. Nesse período, já estavam em funcionamento: a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A – Nuclep; Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A – Nuclam; Nuclebrás Engenharia S.A – Neclen; e Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A – Nuclei (ALMEIDA, 2015: 129). No entanto, no início da década de 1980, todo o complexo em torno dos empreendimentos nucleares passou a

tecnologia nuclear. Conforme Andrade (2012) em 1956 o CNPq e a USP assinaram um convênio de cooperação que fundou o Instituto de Energia Atômica (IEA) para instalação de um reator, do tipo piscina, comprado dos EUA pelo programa Átomos para a Paz. Em 1962 foi criado o Instituto de Engenharia Nuclear (IEN) por meio do convênio entre a CNEM e a Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, com a proposta de construção de um reator experimental. Participaram deste projeto engenheiros brasileiros enviados aos EUA como bolsistas do programa Átomos para a Paz para estágio do Argone National Laboratory (ANDRADE, 2012: 9).

⁹⁶ Conforme Viola (1987) a Agapan, criada em 1971 por José Lutzenberger, foi a primeira associação ecologista no Brasil e na América Latina. Mas só a partir de 1974 é que a Agapan começou a ter condições de atuar e ganhou visibilidade na sociedade gaúcha, assim como outras associações ambientalistas, como “Movimento Arte e Pensamento Ecológico” (SP).

gerar custos bem altos. Com a desaceleração do crescimento econômico no período, as obras foram suspensas e o volume de verbas disponíveis para o setor nuclear esteve reduzido em 40% no ano de 1983 (MARQUES, 1992: 103).

A energia nuclear representou, durante o regime militar, uma aliança entre interesses pelo desenvolvimento e segurança nacional. Mas diante de alguns fatores, aos quais vamos tratar a seguir, a energia nuclear no Brasil foi alvo de críticas. Conforme apontou Paulo Marques, em 1980 foi divulgado pelo *Jornal de Brasília* um documento com o título “Manifestações contrárias à implantação do Programa Nuclear Brasileiro”. O documento, assinado por Armando Barcellos, à época diretor da Assessoria de Segurança e Informações da CNEN, datado de 13 de fevereiro daquele ano, informava que uma campanha contra a política nuclear estaria sendo feita por alguns físicos, professores universitários e ecologistas:

No *Jornal de Brasília*, o artigo intitulado “Relatório aponta opositores do acordo nuclear” denuncia a existência de uma campanha contra a política nuclear brasileira, originada na URSS e nos E.U.A. e desenvolvida no Brasil por uma minoria de físicos, professores universitários, técnicos, empresários e alguns ecologistas. As pessoas relacionadas eram figuras conhecidas à época, ao menos em seus segmentos de atuação. Mas, para evidenciar a existência de erros grosseiros em sua elaboração, basta verificar os nomes para perceber que políticos e cientistas comprovadamente nacionalistas figuram, por exemplo, ao lado de empresários sobre os quais dificilmente se poderia creditar a mesma tendência. [...]. São eles a) Físicos: Mário Schemberg, José Leite Lopes, José Goldemberg, Luiz Pinguelli Rosa, Luiz Carlos Menezes, Rogério Cerqueira Leite, Marcelo Damy, Ênio Candotto, Vitor Cléo, Alfredo Taculine, Armando Turtelli, Jair Melo, Rômulo Ribeiro Pieroni e Hernani Lopes Amorim; b) Empresários: Kurt Mirow, Dilson Funaro, Einar Kok e Antonio Ermínio Moraes; c) Políticos: Franco Montoro; Saturnino Braga, Dirceu Cardoso e Gil Marques; d) Engenheiros: Joaquim Francisco de Carvalho, John Cotrin e David Simon; e) Militar: General Dirceu Coutinho, que já houvera ocupado a presidência da Nuclebrás (Idem, ibidem: 81-82).

Conforme o trecho destacado por Marques, é possível interpretar que o debate entre a defesa ou rejeição da energia nuclear no Brasil em 1980 por meio do PNB ainda estava confuso. A dificuldade de definição do Programa no período justifica, por exemplo, as contradições apontadas pelo autor entre tendências políticas e a posição contrária ao PNB por parte de alguns atores acima relacionados.

A projeção do Governo brasileiro em instalar nove usinas nucleares com a finalidade de geração de energia, criou uma polêmica sobre a existência de outros objetivos por trás desse programa. A utilização da tecnologia nuclear para fins militares, denominado como Programa Nuclear Paralelo (ou como foi chamado pelo presidente

José Sarney em 1988, Programa Nuclear Autônomo), mobilizou disputas internas sobre a implantação do programa (Idem, ibidem).

A preparação para a retomada do Programa Nuclear Brasileiro começou em 1986. No entanto, as disputas sobre a continuidade das obras de Angra II e implantação de Angra III se acirraram a partir daquele ano. A retomada do PNB foi assunto discutido no Conama a partir de 1986. Desde a 9ª (18/06/1986) até a 14ª (16/09/1987) reunião ordinária do conselho o assunto foi frequentemente debatido.

A primeira vez que a temática energia nuclear chegou ao Conama foi por meio de uma manifestação do representante da Associação Fluminense de Defesa do Meio Ambiente - Fama, Marcelo de Ipanema, solicitando presidente José Sarney que: “*não dê prosseguimento ao onerado e perigoso programa nuclear projetado pelos governos anteriores*” (CONAMA, Ata da 9ª Reunião Ordinária, 1986: 8). Na mesma ocasião, o então representante da Associação Brasileira de Direito Ambiental – Sobradima, Paulo Affonso Leme Machado, mencionou a lei que exigia o direito a informações sobre Angra dos Reis, onde se localiza a usina nuclear de Angra I e II.

Essa primeira manifestação sobre o PNB no Conama, indica que se criava no conselho uma resistência acerca da continuação do mesmo, que se relacionava com diversos fatores. É preciso destacar que naquele ano ocorreu o maior acidente radioativo do mundo, o acidente da usina nuclear de Chernobyl⁹⁷. A dimensão deste acidente, que trouxe evidências claras sobre os riscos assumidos acerca da atividade nuclear, contribuiu para que se formasse uma frente de oposição à energia nuclear. Um dos fatores relacionados à atividade nuclear que gerou maior debate, ao que pode ser observado ao longo dos anos de 1986 e 1987 no Conama, foi o destino dos resíduos atômicos produzidos pela mesma.

No dia 12 de novembro foi enviado um ofício da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (Of. Nº 817/86) assinado por Aroldo de Araújo Santana, endereçado ao então secretário executivo do Conama, Roberto Messias Franco. Neste ofício, o então secretário do Planejamento, Ciência e Tecnologia e presidente do Conselho Estadual de Proteção Ambiental – Cepram, informava sobre a preocupação deste conselho sobre pronunciamentos feitos pela CNEN na imprensa.

⁹⁷ O acidente nuclear de Chernobyl (1986) ficou conhecido, à época, como o maior acidente radioativo do mundo. Em abril de 1986, na Ucrânia, a 700km de Moscow, ocorreu uma explosão de um reator da usina nuclear de Chernobyl. Este acidente foi responsável pelo lançamento de aproximadamente 70 toneladas de urânio na atmosfera, o que causou um grande número de mortes (aproximadamente 80.000 sem consenso) e expulsou moradores de cidades com até 100.000 quilômetros quadrados.

Esses pronunciamentos consistiam, segundo o presidente da Cepram, em informações sobre a seleção de locais para o depósito dos resíduos atômicos provenientes da atividade nuclear. Conforme o ofício apresentado à Sema:

Desde os idos de 1981 que vêm o Governo Federal, através da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, pronunciando-se através da imprensa a respeito da localização definitiva para disposição final dos resíduos atômicos gerados pelo Programa Nuclear Brasileiro. Todas as vezes em que isto ocorre, o Estado da Bahia sempre é lembrado como possuidor de áreas adequadas para tal finalidade. O local mais cobiçado é o Raso da Catarina, região de clima semi-árido, limitado por 05 (cinco) Municípios a Nordeste do território do Estado. A região é detentora de uma fauna e flora típicas de caatinga, com espécimes únicas do mundo, sendo, também, a morada e local de nidificação do único grupo conhecido de araras azuis. Em 1982, grande parte desta região foi declarada reserva ecológica pela Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA sendo, posteriormente, também criada uma APA. Contudo e, apesar de tudo, os estudos da CNEN prosseguiram, reiterando-se, também, as declarações que indicam o nosso Estado como área para disposição final dos resíduos. A Bahia não aceita decisão neste sentido. E por isso, em reunião de 29 de outubro, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM, constituído por diversos segmentos da nossa comunidade resolveu, por unanimidade, aprovar a proposta de Resolução encaminhada pelo CRA – Centro de Recursos Ambientais, vedando o uso do território baiano para disposição final de resíduos nucleares. Toma assim o Estado da Bahia a primeira posição oficial a respeito do assunto. A Bahia repudia as insinuações, os estudos e a decisão de coloca-la como repositório de tal tipo de resíduos. E traz a este CONAMA a sua posição, esperando contar com o apoio dos seus ilustres pares na proposta de votação e aprovação da manifestação sobre tão importante assunto. Para tanto, solicitamos de V. Sa. providenciar a inclusão deste pleito na pauta da próxima reunião do CONAMA. (CEPRAM, 1986: 1-2).

Conforme o ofício transcrito acima, enviado ao Conama, a preocupação do conselho ambiental da Bahia com a destinação final dos resíduos nucleares teve como base o pronunciamento da CNEN em um Simpósio promovido pela Agência Internacional de Energia Atômica, realizado naquele ano no Rio de Janeiro. Em resposta ao referido pronunciamento foi aprovada uma resolução estadual (Nº 510) no Cepram, no dia 29 de outubro, com o objetivo de vedar a utilização de áreas do território baiano para disposição, final ou transitória, de resíduos radioativos. Esta resolução foi encaminhada como anexo ao ofício apresentado no Conama. Por meio deste ofício, os resíduos, gerados a partir da atividade nuclear, passaram a representar um problema ambiental. Os resíduos atômicos, desde então, ocuparam um lugar de destaque no Conama quando o assunto era energia nuclear.

Em 03 de dezembro, na 11ª reunião ordinária do Conama, o assunto dos resíduos gerados a partir da atividade nuclear foi discutido em plenário. Junto ao ofício da Cepram, foi enviada uma moção advinda do 1º Congresso Nordestino de Ecologia,

realizado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Esta moção solicitava ao Conama que atuasse “*junto à CNEM, no sentido de que o lixo atômico produzido pelas usinas nucleares não seja colocado no Nordeste e em nenhuma parte do Brasil [reivindicando] que não se produza lixo atômico até que se decida onde depositá-lo*” (CONAMA, ata da 11ª Reunião Ordinária, 1986: 10).

Na ocasião desta mesma reunião ordinária do Conama, foi registrado em ata, pelo então representante da FBCN, Ibsen Gusmão Câmara, a existência de uma “*matéria recém veiculada na imprensa nacional, de que a Estação Ecológica do Raso da Catarina, na Bahia, seria provavelmente um dos locais de depósito de lixo atômico*” (Idem, ibidem: 10). O conselheiro complementou sua fala apontando:

[...] por se tratar de uma área protegida, ela não deveria sequer constar de estudos preliminares por partes do órgãos encarregados do Programa Nuclear Brasileiro, uma vez que é inconcebível que uma área protegida possa servir de depósito de lixo atômico [...] flagrante o desrespeito às Unidades de Conservação quando se observa com tanta frequência a tentativa de abertura de estradas cortando Parques Nacionais; a utilização de recursos naturais em áreas preservadas; Decretos Federais e Estaduais redelimitando áreas a fim de permitir a exploração econômica dentro de áreas protegidas (CONAMA, Ata da 11ª Reunião Ordinária, 1986: 10).

A partir desta declaração, o conselheiro Ivan Barreto de Carvalho Filho, então representante do governo do estado da Bahia, fez uso da palavra para sugerir ao Conama: “*abra os olhos da sociedade sobre os perigos do Programa Nuclear Brasileiro*” (Idem, ibidem). Este conselheiro também pediu a aprovação no Conama de moção para que a CNEN fosse solicitada a prestar esclarecimentos ao Conama sobre o PNB.

Em resposta às considerações do conselheiro Ibsen Gusmão Câmara e do representante da Bahia, Ivan Barreto de Carvalho Filho, a representante da CNEN no Conama, Anamélia Habib se manifestou em reunião dizendo que: “*um dos critérios para a seleção de sítios para depósito de lixo atômico, é exatamente o de preservar áreas onde existem espécies em extinção além dos aspectos ambientais e os de uso da terra*” (Idem; ibidem: 12). Ao fim da reunião foi solicitado pelo Secretário executivo, Roberto Messias Franco, a presença de órgãos do Ministério de Minas e Energia na próxima reunião para explanação do Programa Nuclear Brasileiro ao Conama.

A polêmica em torno dos riscos em se criar um depósito de lixo no Nordeste, em áreas protegidas, como a Estação Ecológica Raso da Catarina-BA - que foi citada como um dos possíveis locais designados para esse fim – se destacou no Conama de modo que levou à aprovação de uma resolução sobre os critérios de seleção para

depósito de resíduos nucleares. A resolução Conama N° 29 determinou a apresentação de EIA/Rima das Usinas de Angra II e III pela Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN e Furnas, órgãos responsáveis pelos estudos e implantação das Centrais Termonucleares de Angra dos Reis.

Na 12ª reunião do Conama não foi feita explanação do Programa Nuclear Brasileiro, conforme solicitado pelo conselho na reunião anterior. A explanação foi adiada para uma reunião extraordinária, que ocorreu em 06 de agosto de 1987. O PNB foi o tema da 5ª reunião extraordinária do Conama. O programa foi explicado pelo então presidente da CNEN, Rex Nazareth Alves e pelo então representante das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), Akio Miyamoto. Foi distribuído um documento intitulado: Energia Nuclear e Meio Ambiente, nesta ocasião, ao plenário. Ao explicar o programa, o conselheiro Ricardo Augusto Pessoa Braga, então representante da Aspan, pediu a palavra e que constasse em ata seu pronunciamento. O conselheiro informou:

[...] no dia 02 de maio, o Dr. David Simon, diretor da Nuclebrás, declarou em entrevista à imprensa nacional que a Nuclebrás está propondo ao governo a transferência das obras da Usina de Angra III para o Nordeste, como forma de recuperar os quinhentos milhões de dólares já investidos no projeto, declarando ainda que a Nuclebrás já conseguiu o apoio de quase todos os governadores do Nordeste, que estão agora disputando a localização da usina. Os Estados da Bahia e Pernambuco são os mais interessados e já manifestaram interesse em associar-se à empresa federal fornecendo áreas e participando do empreendimento com investimentos. [...] o secretário de Energia e Minas do Estado de Pernambuco, Dr. Drumond Xavier, declarou que a matéria veiculada na imprensa é uma verdadeira provocação da Nuclebrás e que o governo do Estado de Pernambuco não fez qualquer acordo nesse sentido. (CONAMA, Ata da 5ª Reunião Extraordinária, 1987: 4).

A fala do representante da Aspan no Conama, em tom de denúncia, revela a preocupação, não apenas com o depósito de resíduos tóxicos na região Nordeste, mas com a construção da usina nuclear de Angra III. A manifestação do conselheiro Ricardo Braga no Conama, portanto, indica que o que estava sob questão era então a usina Angra III. O mesmo questionou ainda ao presidente da CNEN, sobre como era feita essa negociação, já que nada foi divulgado sobre estas. O presidente da CNEN, Rex Nazareth Alves, respondeu que:

[...] a praxe nacional é que quem define onde vai ser instalada uma central de geração de energia nuclear é a Eletrobrás a intenção de um Diretor da Nuclebrás de colocar uma central em qualquer lugar, não passa de uma intenção. [...] a CNEN é sempre ouvida em termos de localização e não houve nenhum ato efetivo até a data de hoje nesse sentido. (Idem, ibidem: 5).

Na ocasião, o conselheiro Cleverson Andreolli, então representante do Paraná, solicitou também que fosse encaminhada uma moção ao presidente da República acerca

do licenciamento das usinas nucleares, solicitando que fossem respeitadas as normas do Sisnama (Idem, *ibidem*: 5). Diante das manifestações dos conselheiros do Conama é possível notar que a problemática do resíduo tóxico despertou uma preocupação com relação ao depósito destes resíduos. Mas na medida em que houve um avanço na expansão de usinas termonucleares, como foi o caso de Angra III, o debate se acirrou sobre a continuidade do PNB com a construção de mais usinas nucleares no país.

A partir destes pronunciamentos, podemos observar que a preocupação com a localização de novas usinas nucleares ampliava a polêmica em torno da energia nuclear. A partir da explanação, que levantou posições contrárias à instalação de usinas nucleares, foi solicitada a adequação do licenciamento desta junto às normas estabelecidas pelo Conama, o que foi aceito pelo representante da CNEN. Sendo assim as usinas termonucleares foram incluídas na resolução Conama Nº 6⁹⁸, de 16 de setembro de 1987, sob critérios já estabelecidos para o licenciamento ambiental do setor elétrico.

Em 1987 os questionamentos em torno do PNB perduraram e o tema adquiriu destaque nas discussões sobre meio ambiente até mesmo fora do Conama. Reunida a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987, foi constituída uma subcomissão de *Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*⁹⁹, que ficou responsável pela redação de um capítulo que abordasse os temas no texto da nova Constituição. A redação deste texto incluía uma sessão designada somente à energia nuclear. Os artigos nº 37 e 38 deste texto incluía a energia nuclear como atividade que deveria ser fiscalizada pelas entidades representativas da sociedade civil. A instalação de reatores ficava condicionada à autorização do poder legislativo, e proibia-se a importação, pesquisa, fabricação e armazenamento de artefatos bélicos nucleares (BRASIL, *Atas de comissões*, 1987: 315).

Na reunião do dia 5 de maio de 1987 a subcomissão de “Saúde, Seguridade e Meio Ambiente” se reuniu para discutir o tema meio ambiente na Constituinte. O desenvolvimento da energia nuclear e a possibilidade de produção bélica nuclear dividiu

⁹⁸ A Resolução Conama Nº 29, de 3 de dezembro de 1986, publicada no DOU em 12 de agosto de 1987, dispõe sobre a determinação à CNEN e FURNAS de apresentação do RIMA das Usinas Nucleares Angra II e III. A Resolução Conama Nº 6, de 16 de setembro de 1987, publicada no DOU em 22 de outubro de 1987, dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica.

⁹⁹ A discussão sobre os caminhos que levaram o meio ambiente até a Assembleia Nacional Constituinte, bem como de aspectos ligados à formação da subcomissão de “Saúde, Seguridade e Meio Ambiente”, será desenvolvida no capítulo 3, portanto esse ponto será retomado a seguir.

opiniões na ANC. A deputada constituinte Abigail Feitosa¹⁰⁰ comentou, na ocasião, o acidente de Chernobyl (1986) e o acidente da *Union Carbide*, em Bhopal, Índia, como problemas ligados ao desenvolvimento da tecnologia em geral, incluindo a tecnologia nuclear, algo que, a seu ver, deveria ser regulado pelo Estado. Iniciada a discussão sobre o desenvolvimento da energia nuclear no Brasil, o relator do texto e deputado constituinte, Antônio Carlos Mendes Thame fez a leitura e recomendou a seguinte emenda:

A aprovação, licenciamento ou autorização de construção e operação de instalações nucleares, inclusive depósitos de rejeitos nucleares, sob quaisquer formas, serão submetidas ao referendo popular. § 1º As atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Congresso Nacional, assegurada a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil. (BRASIL, Ata de Comissões, 1987: 320).

Esta proposta submetia a construção de usinas nucleares à opinião pública e à decisão do Congresso Nacional. Em seguida o constituinte Raimundo Bezerra¹⁰¹ se pronunciou em defesa de designar ao Congresso Nacional as decisões sobre o desenvolvimento da tecnologia nuclear, em um momento futuro. Em sua argumentação:

Sabemos que hoje é um assunto muito polêmico o problema da energia nuclear. Sabemos também que estamos legislando para o presente e para o futuro. Se existem dificuldades hoje em relação, principalmente, ao lixo atômico, em relação ao que fazer dessas usinas, depois da vida média útil, é provável que daqui a 3, 4, 5, 10 anos, isso não seja mais problema. Essa abertura que está aqui em termos de Congresso, este Congresso é dinâmico, e ter essa função, no devido tempo, de analisar e decidir sobre o funcionamento e instalação de reatores nucleares, já dá segurança para que todos os problemas atuais possam ser analisados no futuro e, se continuarem polêmicos como são, o Congresso tomará a decisão mais acertada. (Idem, ibidem: 320).

Em resposta ao deputado em questão, o redator do texto, o deputado constituinte Fábio Feldman¹⁰², argumentou em defesa da proibição dos reatores nucleares no Brasil:

¹⁰⁰ Abigail Feitosa era, à época, deputada estadual da Bahia (PMDB). Com formação em medicina atuou como Médica do INAMPS no Hospital Ana Nery e da Secretaria do Estado da Bahia (1984-1986). Entre outras atividades parlamentares, foi suplente na Comissão de Agricultura (1983-1984); titular da Comissão de Proteção ao Meio Ambiente e de Saúde (1983-1984) e presidente nesta última Comissão (1985-1986). Em 1985 foi também membro da Comissão de Finanças, Orçamento e Desenvolvimento Econômico e integrante do Grupo que Estruturou a Comissão Nacional dos Direitos da Mulher. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

¹⁰¹ Raimundo Coelho Bezerra de Farias era, à época, deputado federal (PMDB) na legislatura de 1987-1991. Com formação em medicina foi Chefe do Grupamento Médico-Pericial, INSS, Crato, CE (1975-1995). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

¹⁰² Fábio José Feldman, à época deputado federal de São Paulo (PSDB) na legislatura de 1987-1991, tem formação em direito e administração. Foi Titular da Comissão de Redação do Documento de Política Ambiental da Nova República, Governo Tancredo Neves. Coordenador da Subcomissão de Meio Ambiente da OAB, São Paulo, 1985. Atuou como parlamentar nas comissões de Ciência e Tecnologia (Suplente, 1990); Constituição e Justiça e de Redação (Suplente, 1991-1995); Defesa do Consumidor,

Pedi destaque no sentido de manter a redação original, a proibição de reatores nucleares para produção de energia elétrica no País. [...]. No Mundo inteiro está-se voltando atrás com relação à indústria nuclear. A indústria nuclear, depois do acidente de Chernobyl, na União Soviética, provou que é absolutamente insegura, e a tecnologia não é capaz, hoje, de conferir a segurança necessária às usinas nucleares. O problema da contaminação radioativa é muito sério, porque a longevidade do material radioativo perdura por milhares de ano. Se houver um acidente nuclear em Angra dos Reis, teremos 32 milhões, de brasileiros afetados pela radioatividade (BRASIL, Ata de comissões, 1987: 320)

A posição do deputado colocou novamente em destaque o problema dos resíduos atômicos e relacionou o acidente de Chernobyl à grande preocupação quanto à atividade nuclear. Como representante da Frente Verde, o deputado Fábio Feldman apresentou uma proposta de emenda que proibia a instalação e o funcionamento de reatores nucleares em território nacional. A proposta pela proibição do funcionamento de reatores nucleares no país foi rejeitada no Congresso, mas por uma diferença pequena (9x7, e uma abstenção), o que demonstra que houve uma disputa acirrada.

Sobre a proposta de Feldman, Raimundo Bezerra argumentou em favor do desenvolvimento da tecnologia nuclear no Brasil:

[...] não tenho nenhuma razão, a não ser a de ordem científica e de uma visão do futuro, para defender uma tecnologia que inexoravelmente o mundo passa por ela. E não apenas na produção de energia, porque energia elétrica é a utilização pacífica do átomo, como também na utilização para fins médicos. A todo instante estamos usando Isótopos radioativos, como o iodo, nos casos de tireóide. Estamos fazendo agora, na parte de hemodinâmica, uso de radioatividade. Estamos usando a todo instante essa fonte de energia da natureza, que hoje é polêmica, amanhã não será (Idem, *ibidem*).

O deputado utilizou um argumento de defesa da energia nuclear do ponto de vista do médico, associando a importância de assegurar essa tecnologia com uma finalidade “científica”. O constituinte, em sua fala, buscou extrair o conteúdo político presente na sua defesa da energia nuclear. Ao se posicionar como cientista, propôs que a tecnologia nuclear não poderia ser desprezada, considerando o progresso científico. A ciência e a tecnologia, nesse caso, foram convocadas como aliadas ao interesse pelo desenvolvimento do Brasil, para neutralizar o debate político sobre a permissão da

Meio Ambiente e Minorias (Vice-Presidente, 1989-1990, Titular, 1990, 1993-1995 e 1998-1999, e Presidente, 1991); Economia, Indústria e Comércio (Suplente, 1998-1999); Minas e Energia (Suplente, 1993); Viação e Transportes (Suplente, 1993); Comissão especial - PL nº 2.057/91, Sociedades Indígenas (Titular, 1992-1994); Política Agrícola (Titular, 1990). Em sua proximidade com os movimentos ambientalistas, participou de ONGs como: OIKOS - União dos Defensores da Terra (presidente), São Paulo, SP; Associação das Vítimas da Poluição e das Más Condições de Vida de Cubatão, do Movimento Contra a Poluição de Água Funda, de Pedra Grande e da Interação Ecológica de Atibaia (Assessor-Jurídico Permanente); foi membro do Inter-Parliamentary Council Against Antisemitism, Londres; Membro do Parliamentarians for Global Action; Membro da União Interparlamentar; Membro do Board da Conservation International e WWF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

produção de energia nuclear, e consequentemente, da continuidade das atividades das usinas nucleares¹⁰³.

O constituinte defendeu a necessidade do Brasil se inserir entre os países que desenvolvem a tecnologia nuclear como oportunidade de desenvolvimento industrial, contestando assim, inclusive o artigo nº 38 do texto apresentado pela subcomissão, que proibia artefatos bélicos nucleares:

Se estamos dando salvaguardas, estamos apenas fazendo uma proteção em termos nacionais, proteção essa que não vai evitar que o Mundo hoje, que só em artefatos bélicos já podia ser destruído dez vezes, não vamos evitar que artefatos outros façam com que o Brasil fique uma ilha isenta de radioatividade. Ademais, Sr. Presidente, os nossos vizinhos já têm também a parte de exploração do átomo para fins tipo energia, como já existem reatores funcionando na Argentina e em implantação no Peru e no Chile. Aqui, no Brasil, se não fizermos, pelo menos, essa parte de tecnologia, evidentemente com todas as ressalvas, com todos os cuidados, ficaremos para trás nesse desenvolvimento da humanidade (Idem, *ibidem*: 320).

Quanto ao artigo 38, que proíbe artefatos bélicos¹⁰⁴, o deputado constituinte Oswaldo de Almeida¹⁰⁵ reforçou a posição apresentada pelo deputado Raimundo Bezerra, justificando que o artigo restringia a “liberdade tecnológica no setor nuclear”, afirmou:

[...] se continuássemos preocupados com as ameaças desse poder bélico, dos artefatos nucleares, teríamos de estar também, e altamente mais, preocupados com as ameaças da guerra química, biológica, inorgânica e outras mais. Além disso, não podemos separar a pesquisa e as preocupações da área militar daquilo que diz respeito à área civil, notadamente do que representa a pesquisa no desenvolvimento de tecnologias para aplicação no campo da medicina, no campo da agricultura, com os isótopos. A manutenção deste texto seria uma grave ameaça ao nosso desenvolvimento. [...] encarecemos um aspecto muito importante, que diz respeito à condição de defesa do nosso País. Temos na América do Sul, a Argentina, por exemplo, país que está mais avançado em termos de tecnologia nuclear. O resguardo dessas condições

¹⁰³ Houve ao todo 6 parlamentares que apresentaram propostas de emenda sobre a permissão de desenvolvimento e produção de energia nuclear, foram estes: Inocêncio de Oliveira, Prisco Vianna, Ziza Valadars, Orlando Pacheco, Leor Lomanto e Maria de Lourdes Abadia. O teor das emendas consistiu na justificativa de que as usinas nucleares se apresentavam como uma fonte energética que não poderia ser desconsiderada pelo governo, que a atividade nuclear deveria ser exercida mediante o controle do Poder Público e regulamentada por lei ordinária (BRASIL, Apresentação de emendas, 1987).

¹⁰⁴ A redação do Art. 38: “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 responsabilidade” (BRASIL, Ata das comissões, 1987: 255).

¹⁰⁵ Oswaldo Barreto de Almeida (PL) foi deputado federal (RJ) na legislatura de 1987-1991. Com formação em economia, e de carreira militar (major do exército, à época), Oswaldo de Almeida foi diretor executivo da Planecon - Firma de Planejamentos Técnicos e Econômicos (RJ); Professor de estudos de Problemas Brasileiros da Faculdade de Filosofia de Campos - RJ (1972-1973); Diretor-Secretário, Diretor-técnico e Diretor-executivo da Fundação Norte-fluminense de Desenvolvimento Regional - Fundenor; Presidente da Cooperativa de Crédito dos Lavradores de Cana-de-açúcar do Estado do Rio de Janeiro Ltda. - Coopercredi; Presidente da Associação Fluminense dos Plantadores de Cana-asflucan; Fundador e Primeiro Presidente da Cooperativa Mista dos Plantadores de Cana do Estado do Rio de Janeiro Ltda. - Cooperplan; Fundador e Primeiro Presidente da Cooperativa Central dos Fornecedores de Cana do Brasil Ltda. - Centralcana.

para a nossa posição militar seria uma ameaça não à nossa condição agressiva, mas uma ameaça à nossa condição de defesa, que estará seriamente ameaçada se prevalecer o texto do artigo (BRASIL, Ata das comissões, 1987: 322).

A fala do deputado e militar Oswaldo de Almeida destaca o interesse no desenvolvimento da indústria nuclear no Brasil, apontando uma inseparável relação entre a área civil e militar no desenvolvimento da tecnologia nuclear. Essa posição justificava, inclusive, a necessidade do Programa Nuclear Paralelo, que até então não havia sido mencionado no debate sobre tecnologia nuclear. Em resposta à fala do referido constituinte, Fábio Feldman confrontou seu argumento:

A Sociedade brasileira de Física e a Sociedade de Física da Argentina firmaram, há dois anos, o compromisso de um programa nuclear conjunto, porque as duas Sociedades de cientistas pretendem realmente que haja desenvolvimento científico de ambos os países com relação à questão nuclear e que não seja de caráter bélico. É de fundamental importância que se faça uma relação entre a questão da usina nuclear e do programa nuclear brasileiro e do artefato bélico nuclear. É evidente que, associado ao Programa Nuclear brasileiro de hoje, está a construção da bomba brasileira. A imprensa tem formulado várias denúncias neste sentido, desde denúncias da área de teste da Serra do Caximbó, no Pará, até denúncias de contas secretas da chamada “Delta-3”, “Delta-4”, e até a construção de reator nuclear pelo Ministério da Marinha, em Iperó, perto de Sorocaba, em São Paulo. Então, existe uma relação muito grande entre o Programa Nuclear brasileiro e o programa paralelo e a construção da bomba brasileira. Ainda mais, a indústria bélica brasileira, que já é uma das seis indústrias mais importantes em termos de faturamento no mundo, está desenvolvendo o chamado míssil com ogiva nuclear, capacitando o País para que ele possa efetivamente exportar mísseis com essa capacidade (Idem, *ibidem*: 323).

Sobre o Programa Nuclear Paralelo, o constituinte Fábio Feldman ainda afirmou que o Congresso Nacional não tinha acesso às informações deste programa, o que inviabilizaria a proposta feita pelo deputado Carlos Mosconi¹⁰⁶, de incorporar ao texto que as atividades nucleares estivessem sujeitas “à autorização do Congresso Nacional” (Idem, *ibidem*: 323). Nesse caso, a discussão foi encaminhada para a votação e foi mantida a redação original, pela proibição de artefatos bélicos no país.

Como podemos verificar por meio dos comentários dos constituintes na ANC, o debate sobre as usinas nucleares no Brasil demonstrou uma ampla rede que além da produção de energia, agregava interesse em tecnologia nuclear, indústria bélica, mercado de combustíveis fósseis, etc. É possível observar que o uso da tecnologia nuclear foi apontado de formas diferentes pelos constituintes, uma amostra

¹⁰⁶ Carlos Eduardo Ventureli Mosconi foi deputado federal de Minas Gerais (PMDB) na legislatura 1987-1991. Tem formação em medicina (1971), foi professor assistente da Cadeira de Urologia, Fac. de Medicina, Itajubá, MG (1975-1982); Secretário de Saúde, Governo do Distrito Federal (1985-1986); Presidente, INAMPS, Brasília, DF (1992-1993); Secretário Nacional de Assistência à Saúde, SUS, Brasília, DF, (1993-1994).

representativa do debate que estava sendo travado sobre os usos da tecnologia nuclear no país.

Os deputados que se posicionavam a favor da tecnologia nuclear argumentavam sobre sua importância estratégica, no campo econômico e no campo científico, para o Brasil. Os representantes constituintes que se posicionaram contra o desenvolvimento da tecnologia nuclear se baseavam no argumento de que os riscos ambientais, apresentados pelo acidente de Chernobyl, por exemplo, inviabilizava seu uso político e econômico. A proibição do desenvolvimento da indústria nuclear foi uma pauta levantada pelo movimento ambientalista e pelos representantes estaduais no Conama. A polêmica em torno do destino dos resíduos tóxicos, em relação à continuidade do PNB, ampliou os questionamentos em torno da legitimidade do Programa.

A legitimidade do PNB foi questionada no Conama e na ANC a partir da relação estabelecida entre usinas nucleares e os resíduos tóxicos. Tais questionamentos foram agravados após o acidente radiológico em Goiânia, em setembro de 1987, que ficou conhecido como o maior acidente radioativo ocorrido fora das dependências de usinas nucleares no Brasil com o Césio 137, substância que também contaminou funcionários da usina nuclear de Angra I em um acidente radiológico ocorrido no ano anterior¹⁰⁷.

A oposição criada em torno da energia nuclear teve como principal justificativa a poluição ambiental. Assim surgia uma controvérsia em torno do Programa Nuclear Brasileiro que esteve associado não só à condição de limitações tecnológicas brasileiras, ou às dificuldades econômicas, ou ao acordo para a não-proliferação das armas nucleares. Surgia o questionamento sobre o destino dos resíduos tóxicos produzidos pela atividade nuclear.

A maior presença de movimentos ambientalistas no cenário político na década de 1980¹⁰⁸ (VIOLA, 1987: 101) foi um fator que contribuiu para expansão das tensões

¹⁰⁷ Um acidente radiológico ocorrido com dois funcionários da Usina Nuclear de Angra I por contaminação com Césio 137, no dia 08 de abril de 1986, foi noticiado no Jornal *Folha de São Paulo* sob o título: “Radioatividade contamina dois funcionários de Angra I”. Na matéria foi relatado o acidente a partir das informações fornecidas pelo superintendente de geração termonuclear de Furnas Centrais Elétricas, Sérgio Guimarães (MURAUKAS, 1986: 34).

¹⁰⁸ Segundo Eduardo Viola (1987) a partir de 1984 configura-se um momento de maior envolvimento das associações ecológicas por ocasião da campanha pelas Diretas Já, que resultou na realização de diversos encontros regionais em São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro. Em 1985, durante a campanha eleitoral das prefeituras, os movimentos ecológicos começaram a estruturar espaços de debate nestes estados, segundo o autor, o que conferiu aos mesmos uma maior intervenção junto aos candidatos. Neste período houve um aumento do número de entidades ambientalistas nas cidades médias

em torno dos riscos da contaminação ambiental pela produção de energia nuclear, e este se tornou o principal argumento contra o Programa Nuclear Brasileiro. Desse modo, o discurso ecológico disseminado pelos movimentos ambientalistas acerca dos resíduos tóxicos legitimou, a partir daí a oposição ao desenvolvimento de energia nuclear no país.

2.4 O Conama como um *ponto de passagem obrigatório*

No Brasil, juntamente com a problemática nuclear, o aumento do desmatamento em todo o país em função das atividades agropecuárias e da construção de usinas hidrelétricas, a ampliação das destilarias de álcool, a construção de Portos, além da difícil questão dos agrotóxicos, mobilizaram a opinião pública e contribuíram para uma maior abertura do Conama à sociedade civil, o que resultou em uma multiplicação dos atores que se envolveram na disputa pela construção do elemento meio ambiente na política brasileira.

Diante desse quadro, é possível observar que a Política Nacional do Meio Ambiente foi ganhando corpo e peso institucional, a partir do momento em que passou a envolver de um modo mais direto outros departamentos da política nacional por meio dos assuntos aos quais passou a tratar. Como pode ser observado por meio das discussões presentes nas atas de reuniões do Conama, algumas temáticas se sobressaíram devido a diversos fatores, entre os quais: a dinâmica de industrialização do país no período (em função dos projetos ligados à ampliação da infraestrutura urbana e expansão da fronteira agroindustrial); a composição do conselho e ações deste em torno dos problemas ambientais.

O tema da energia, por exemplo, reuniu diversos problemas, entre os quais: o uso indiscriminado de agrotóxicos, que se associou diretamente à problemática do desmatamento para a construção da UHE de Tucuruí, à qual o pentaclorofenol desempenhou um papel importante; a poluição dos rios por vinhoto, devido ao aumento das destilarias de álcool; e o problema da contaminação por resíduos atômicos, provenientes de atividade de usinas nucleares. Diante da relação estabelecida entre o aumento da produção energética no país durante as décadas de 1970/1980, com diversos

do Sul e Sudeste e uma aproximação com associações de moradores, sindicalismo operário, nos movimentos sem-terra e contra as barragens. Essa maior articulação fez com que a movimentação do ecologismo se refletisse em uma maior presença na política e na opinião pública.

temas, tais como: agrotóxicos, desmatamento, poluição das águas, é possível perceber que foi construída uma rede, com diversas ramificações. A partir destas ramificações foi composto um quadro significativo de resoluções, o que revela aspectos e elementos a partir dos quais a política ambiental foi sendo construída no Brasil.

A partir do momento em que construir uma usina hidrelétrica ou nuclear, ou mesmo utilizar agrotóxicos em larga escala, ou ainda fazer funcionar uma destilaria de álcool, passou a despertar debates sobre os efeitos nocivos ao meio ambiente decorrente dessas atividades, uma nova associação de interesses era composta. A necessidade de haver um conjunto de normas e parâmetros ambientais para disciplinar essas atividades foi o motor do Conama. As denúncias veiculadas pelos jornais, os pronunciamentos no Conama, as resoluções, todas essas instâncias compuseram parte dessa nova associação de interesses em torno da proteção ambiental que passou a integrar as redes: da produção de energia elétrica, da regulamentação dos agrotóxicos, da produção de álcool combustível, e do desenvolvimento da energia nuclear.

Podemos considerar então que houve uma ampla movimentação em torno da construção das políticas ambientais que se constituíram na década de 1980, que incluiu: os agrotóxicos, as árvores desmatadas, as madeiras exportadas, as pessoas contaminadas pelo pentaclorofenol, o vinhoto, os rios poluídos, os resíduos nucleares, as reservas ambientais, denúncias e ofícios encaminhados ao Conama, pareceres técnicos, etc. Todos esses elementos se entrecruzaram na construção das primeiras resoluções do conselho e na materialização das políticas ambientais. A constituição do Conama como um conselho capacitado para definir o meio ambiente, e habilitado a criar ferramentas que tenham/tivessem por objetivo demarcar os limites desse meio ambiente, foi realizada mediante uma ampla movimentação de atores humanos e não-humanos.

A composição do “Parlamento Ambiental”, no sentido atribuído por um de seus fundadores, Paulo Nogueira Neto, foi se ampliando na medida em que as associações que eram conduzidas por aquele “Parlamento” se tornavam maiores e mais complexas. A partir da atuação do pentaclorofenol, dos rios, da floresta, das destilarias de álcool, do vinhoto, dos resíduos tóxicos, do Césio 137, da fábrica de agrotóxicos em Bhopal, dos políticos, dos engenheiros, dos cientistas que compunham as CTs, entre outros que foram chamados a falar no Conama, o conselho foi também se modificando.

A ampliação do número de 34 conselheiros para 59 em um curto prazo de três anos representou uma maior capilaridade adquirida pelo Conama e uma maior capacidade de ramificação do conselho. As redes que conectavam o Conama às

instituições, reservas ecológicas, indústrias, usinas hidrelétricas, floresta Amazônica, agrotóxicos, etc. se estenderam de 1984 a 1987.

Podemos compreender que o Conama a partir daí se posicionava no cenário político brasileiro como um *ponto de passagem obrigatório*¹⁰⁹, local por onde qualquer empreendimento industrial ou que modifique as condições ambientais, entendidos como “atividades potencialmente poluidoras”, teriam/têm de passar. O Conama se tornou um ponto aonde se enlaçam humanos e não-humanos em torno das decisões sobre as políticas ambientais.

¹⁰⁹ O termo é desenvolvido por Bruno Latour (2000). O *ponto de passagem obrigatório* é o elemento que interliga dois sistemas de aliança e só pode existir quando essas associações de interesses são sólidas. Por isso a construção de um ponto de passagem obrigatório incide na necessidade, ou no interesse, dessas associações serem mantidas. Conforme Latour, cada modificação em um sistema de alianças pode ser sentida ou vista no outro, e o lugar aonde se realiza o trabalho de amarrar os interesses, no qual necessariamente, se precisa passar para que se concretize uma ação, é definido como ponto de passagem obrigatório. Por definição, é o local que possibilita uma troca de interesses que mantém as associações. (LATOUR, 2000: 247-398).

3. Capítulo - O impacto das ações do Conama e a política brasileira: a nova Constituição Federal, a Rio-92 e o Ministério do Meio Ambiente (1988-1992)

O Conama, a partir de 1984, passou a atuar como o órgão responsável pela criação de normas e parâmetros para o controle da utilização dos recursos naturais por meio de resoluções, que ancoradas na Lei Nº 6938/81 têm força de lei. Como órgão superior da Política Nacional do Meio Ambiente, o Conama reuniu interesses heterogêneos na criação de instrumentos legais para definir as políticas de meio ambiente.

Por meio da legislação que cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, o meio ambiente foi sendo estabelecido como política pública, adquirindo essa característica pela integração entre os órgãos setoriais, central e superior. O Conama desde 1984 representou uma arena de negociação entre governo, ecologistas e industriais que reunia também a floresta amazônica, o pentaclorofenol, os rios, as destilarias de álcool, entre outros atores na construção das primeiras resoluções ambientais. À medida que as negociações neste conselho de meio ambiente se desdobravam em leis ambientais, o Conama consistiu em um ator a ser ouvido e com propriedade para se posicionar no cenário político nacional.

O licenciamento ambiental se tornou uma ferramenta necessária para regulamentar todas as atividades que promovessem qualquer alteração no ambiente. Sendo assim, o Conama, como órgão responsável pela determinação do licenciamento ambiental, consistiu em uma passagem necessária para a execução de todos os empreendimentos que apresentassem qualquer possibilidade de alteração, seja em áreas de florestas, ou mesmo no espaço urbano (como por exemplo: a instalação de usinas hidrelétricas e nucleares, os programas como Polonoroeste e o Proálcool, entre outros).

Uma vez que o Conama passou a representar o elemento responsável por estabelecer as normas e procedimentos a serem cumpridos para obtenção de uma permissão, uma licença ambiental, para atividades diversas, principalmente industriais, este se tornou um *ponto de passagem obrigatório*. Pelo Conama passariam, a partir daí os projetos de lei (que interferissem no uso de recursos naturais), os relatórios de impacto ambiental (EIA/Rima), as denúncias sobre poluição, etc.

Nos quatro primeiros anos de atuação do Conama os debates em torno da necessidade de ajustar os interesses ligados à proteção ambiental com os interesses econômicos, principalmente, no que se referia aos empreendimentos do governo para

mudança da matriz energética nacional formavam um eixo de destaque¹¹⁰. Ainda que outros assuntos tenham sido também discutidos pelo conselho no período, como: criação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico¹¹¹, alterações no Regimento Interno, estudos e regulamentação do Amianto/Asbesto, podemos notar, por meio das atas de reuniões e resoluções do Conama, que estes tiveram uma menor expressão.

A usina hidrelétrica de Tucuruí estabeleceu uma relação direta com o problema do desmatamento em função da ação do pentaclorofenol, que como agrotóxico utilizado em outras atividades econômicas, também mobilizou o debate sobre a regulamentação destas substâncias. A utilização de agrotóxicos em larga escala foi um fator desencadeado pela expansão agroindustrial no Brasil, através da qual se incluía a monocultura da cana-de-açúcar, motivada pelos incentivos para a continuidade do Proálcool para a produção do álcool combustível.

O aumento das destilarias de álcool despertou o debate no Conama sobre a contaminação dos rios pelo vinhoto, subproduto da atividade alcooleira. A poluição dos rios e bacias hidrográficas também contribuiu para mobilizar o debate crítico do Conama sobre a Política Nacional dos Recursos Hídricos. Além dos fatores que envolveram os recursos hídricos, como: a construção de hidrelétricas, a ampliação de destilarias de álcool, outro assunto que levantou um debate dentro e fora do Conama, foi a energia nuclear e os resíduos atômicos.

O debate no Conama sobre o Programa Nuclear Brasileiro despertou críticas dentro e fora do conselho. Os riscos de um desastre desencadeado por um acidente nuclear foi uma preocupação mais latente depois do acidente em Chernobyl (1986). O local destinado para o depósito dos resíduos atômicos gerados na atividade nuclear se tornou um dilema que chegou ao Conama por meio de solicitações para que o conselho tomasse providências. Além disso, por meio do debate sobre os interesses do governo no desenvolvimento do PNB esteve a discussão sobre o polêmico Programa Nuclear Paralelo, ao qual se especulava a intenção do governo em desenvolver tecnologia para produzir armas nucleares.

¹¹⁰ Cf. anexo 2, todas as resoluções aprovadas no Conama (1984-1990).

¹¹¹ No ano de 1984 foram regulamentadas 17 Áreas de Relevante Interesse Ecológico pelo Conama distribuídas entre todas as regiões brasileiras. Entre estas estiveram: Javari Mirim – AM; Matas do Cicuta – RJ; Trilha dos Bandeirantes – SP; Matas do projeto de segmentos florestais – AM (INPA-WWF); Ilhas do Pinheiro – PR; Pontal do Latinos e Pontal do Santiago – RS; Corobobó – BA; Murici – AL; Ilha do Ameixal – SP (implantadas pela Resolução Conama Nº 5, de 05 de junho de 1984); Matas de Santa Genebra – SP; Ilhas Queimada Pequena e Queimada Grande – SP; Ilha do Pinheirinho – PR; Capetinga-Taquara – DF; Vale dos Dinossauros e Manguezais da Foz de Rio Mamanguape – PB (implantadas pela Resolução Conama Nº 11, de 26 de setembro de 1984).

No capítulo anterior pretendemos demonstrar que foram desenhadas redes que ultrapassavam os limites do Conama, em torno de todos esses assuntos. Ao apontá-las percebemos também como funcionava a dinâmica das primeiras atividades do Conama e como este se posicionou (e foi posicionado) em um cenário político de transição, de crise econômica e, ao mesmo tempo, de grande movimentação da sociedade civil, principalmente do movimento ecológico.

Paralelamente aos debates sobre os problemas ambientais apresentados no conselho em decorrência da expansão energética, crescia um debate sobre a condição do meio ambiente na política brasileira. Este debate foi levado ao Conama, mas começou do lado de fora do conselho. Conforme Viola (1987), desde 1985 houve um movimento dos ecologistas das regiões Sul e Sudeste (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) para reunir esforços na apresentação de uma proposta de inserir o debate sobre meio ambiente na Assembleia Nacional Constituinte – ANC.

A ANC só aconteceria em 1987, mas em novembro de 1985 foi fundada uma Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte – Ciec, que tinha como objetivo reunir representantes de movimentos ecológicos para organizar uma intervenção na Constituinte. Esta intervenção começou por meio do apoio destes movimentos a candidatos à eleição dos constituintes, que formariam um “bloco parlamentar ecologista” (VIOLA, 1987: 97).

O debate em torno da oportunidade de levar o meio ambiente como tema a ser inserido na nova Constituição Federal, a ser promulgada em 1988, chegou ao Conama no ano de 1986. O interesse pela consolidação do Conama motivou o conselho a organizar internamente uma proposta de inclusão de um capítulo que contemplasse o meio ambiente na nova Constituição. A primeira resolução aprovada no ano de 1987 no Conama dispunha sobre a criação da Câmara Técnica *Temas ambientais na Constituinte*, por meio da qual seria formalizado um texto a ser apresentado na ANC, como também pontos a serem discutidos na Assembleia. O objetivo desta CT foi organizar uma ação do Conama, em articulação com os deputados constituintes, para pautar o meio ambiente na ANC (CONAMA, Ata da 12ª reunião ordinária, 1987: 6).

O presente capítulo tem como objetivo compreender como se encaminhou esta proposta de tornar o meio ambiente um tema constitucional e qual foi o papel desempenhado pelo Conama após a inclusão do meio ambiente como tema na Nova Constituição (1988-1992). Ao analisar como Conama se posicionou na condição de

porta-voz do meio ambiente, buscamos compreender também a configuração que as políticas ambientais assumiram após a Constituição.

A primeira sessão deste capítulo consiste em refletir acerca das expectativas de muitos atores sobre os efeitos que a nova Constituição provocaria sobre as políticas ambientais, principalmente pela possibilidade de consolidar o meio ambiente como política pública. Depois de 1988 houve alterações na estrutura institucional da Política Nacional do Meio Ambiente que afetou diretamente a organização e o funcionamento do Conama. Em 1989 a Sema foi extinta e foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama. Diante dessa mudança, buscamos na segunda sessão analisar alguns aspectos sobre a alteração da Política Nacional do Meio Ambiente e como isso interferiu nas ações do Conama.

Além de mudanças estruturais do Sisnama ocorridas no final da década de 1980, dois eventos marcaram a história da institucionalização do meio ambiente no Brasil em 1992: a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, e a criação do Ministério do Meio Ambiente. A última sessão deste capítulo consiste em uma breve reflexão sobre a realização da segunda conferência mundial sobre meio ambiente no Brasil, e como isso influenciou na criação de um Ministério do Meio Ambiente.

3.1 “O meio ambiente quer falar com a Constituinte”: um debate sobre a inclusão do meio ambiente na Constituição Federal de 1988

Entre os anos de 1985 e 1986 o Conama foi ampliado. O número de membros do Conama a partir de 1985 quase dobrou comparado ao ano de 1984, passando de 34 membros para 67 por meio do Decreto Nº 91305/85. Essa ampliação consistia na inclusão de representantes dos Estados que ainda não faziam parte do conselho e do aumento de quatro para cinco representantes de entidades ambientalistas¹¹² no setor que representava a sociedade civil (ACSELRAD, 2008: 19).

Além da expansão do Conama, a partir de 1986 houve um alargamento do campo de debates sobre meio ambiente no Brasil. Esse alargamento foi marcado pelo aumento de encontros interestaduais entre entidades ambientalistas devido a sua

¹¹² A partir de 1988 as entidades ambientalistas deveriam estar registradas pelo Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, como forma de credenciamento para participarem do Conama. Esta medida foi proposta desde os primeiros anos de atuação do conselho, mas só foi consolidada por meio da Resolução Conama Nº 1, de 13/06/1988.

articulação com outros setores que não só o meio universitário. A aproximação com os sindicatos, movimentos dos seringueiros e de causas indigenistas, e a articulação com fundações e ONGs da Europa e dos Estados Unidos, permitiu uma expansão do movimento ecológico e até mesmo a captação de recursos para seu fortalecimento institucional (JACOBI, 2003: 13). Desde meados dos anos de 1980 houve também uma aproximação de atores ligados ao movimento ecologista com partidos políticos, como: PT, PMDB, PDT, além da criação do Partido Verde – PV¹¹³ (VIOLA, 1987: 102).

Em abril de 1986 foi realizado um Seminário em Belo Horizonte chamado *O meio ambiente quer falar com a Constituinte*, organizado por diferentes instituições governamentais e da sociedade civil. O evento foi realizado com apoio da Sema e participaram do Seminário as seguintes entidades: Fundação João Pinheiro¹¹⁴; Secretaria de Planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte – Plambel; Superintendência Agropecuária de Minas Gerais – Supagro; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Departamento de zoologia da Universidade Federal de Minas Gerais; Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MG; Batalhão da Polícia Florestal de Minas Gerais – PM/MG; Companhia Agrícola de Minas Gerais – Camig; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais – Emater; Companhia de Água e Esgotos de Rondônia – Caerd/RO; e o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Paraná.

Como resultado deste Seminário, foi escrito um documento chamado “Carta do Meio Ambiente”. Nesta carta constava um apelo, das entidades presentes no evento¹¹⁵,

¹¹³ Segundo Eduardo Viola, o PV foi fundado em janeiro de 1986 no Rio de Janeiro, mas não em tempo para concorrer às eleições estaduais para governadores naquele ano. Com a presença de Fernando Gabeira, Liszt Vieira e Carlos Minc, o PV lançou como estratégia a coligação com o PT e PSB para conseguir legenda para seus candidatos. Por meio desta estratégia foi realizada a candidatura de Fernando Gabeira à governador do estado. Em março foi fundado o PV em Santa Catarina, com coligação com PCB e PDT (VIOLA, 1987: 102).

¹¹⁴ A Fundação João Pinheiro – FJP (1969) é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. A FJP presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais. Sua atuação consiste em estudos para a produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Suas atividades abrangem estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do Estado e suas regiões; planejamento regional, municipal e metropolitano; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação de políticas públicas; apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado; pesquisas e projetos relacionados à preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios do Estado de Minas Gerais. Informações disponíveis em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>

¹¹⁵ Assinaram o documento as seguintes entidades: Acesita Energética, Acesita Aços, Associação Brasileira de Carvão Vegetal – Abbracave, Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA, Associação Mineira de Engenheiros Florestais – Amef, Centro para Conservação da Natureza de Minas

para a inserção do meio ambiente na nova Constituição Federal, sob o argumento de que “o direito ao patrimônio cultural e natural é de todos, sendo, portanto, propriedade comum” (BRASIL, 1986: 5).

A proposta apresentada pela carta foi definir o meio ambiente como um bem comum, do qual todos deveriam desfrutar, sendo sua preservação de interesse social e de responsabilidade do poder público, por essa razão deveria ser integrado à Constituição. Conforme trecho do documento:

Pedimos ao constituinte, em nome do meio ambiente [...] A Constituição a ser elaborada pela maioria não deve ser produto de uma subjetividade formal. Deve responder à democracia material que significa uma adequação da sociedade a serviço de todos [...] A proteção do meio ambiente significa dar realidade à proteção constitucional da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1986: 6).

O documento solicitava ao Estado a definição do meio ambiente como um bem de interesse coletivo, portanto um *direito de todos* que deveria ser garantido pela Constituição. O argumento apresentado foi que, diferentemente de alguns textos constitucionais de outros países à época¹¹⁶, no Brasil o texto constitucional vigente não

Gerais, Companhia Agrícola e Florestal Santa Bárbara, Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig, Comissão de Política Ambiental – Copam, Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec, Escola Superior de Agricultura de Lavras – Esal, Federação de Agricultura do Estado de Minas Gerais – Faemg, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – Fetaemg, Instituto dos arquitetos do Brasil – Seção MG, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (Delegacia de Minas Gerais), Instituto Estadual de Florestas – IEF/MG, Secretaria Municipal de Meio Ambiente – PBH/MG, Sociedade Mineira de Engenheiros Florestais – SMEF, Sociedade Ornitológica Mineira – SOM, União dos Varejistas de Minas Gerais, Universidade Federal de Viçosa – UFV.

¹¹⁶ São citados no documento os seguintes trechos dos textos constitucionais que incorporaram o meio ambiente, ou recursos naturais: “A propriedade das terras e das águas compreendidas dentro dos limites do território nacional pertence originariamente à nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o seu domínio aos particulares, constituindo a propriedade provada (art. 27)” – *Constituição do México* (1917). “O estado promoverá a defesa e conservação dos recursos naturais do seu território e a exploração dos mesmos será dirigida primordialmente para o benefício coletivo dos venezuelanos” (art. 106) – *Constituição da Venezuela* (1961). “A fim de obter o racional aproveitamento do solo e estabelecer relações sociais equitativas, a lei impõe deveres e limites à propriedade privada de terra, fixa limites à sua extensão, segundo as regiões e as zonas agrícolas; promove e impõe o melhoramento das terras, a transformação do latifúndio e a reconstituição das unidades produtivas, ajuda a pequena e a média propriedade. A lei estabelece disposições a favor das zonas de montanha” (art.44) - *Constituição da Itália* (1947); “Com a finalidade de socialização e por meio de lei que regule a forma e o montante da indenização, podem ser transferidos para a propriedade pública ou para as outras formas de economia pública a terra e o solo, as riquezas naturais e os meios de produção” (art. 15) - *Constituição da Alemanha*, (1949); “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares: a. Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b. Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; c. Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger, paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d. Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica”- *Constituição de Portugal* (1976); “Todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de o conservar. Os poderes públicos velarão pela sua utilização racional de todos os recursos naturais, com o

contemplava a proteção do meio ambiente. Por esta razão, a reivindicação presente no documento foi que o Estado brasileiro oferecesse uma resposta à demanda da sociedade civil de tornar a proteção do meio ambiente uma política pública.

A crítica que embasou a Carta do meio ambiente, partia do texto *Princípios de proteção da pessoa e o meio ambiente*, de autoria de José Alfredo de Oliveira Baracho¹¹⁷, que foi divulgado no evento anexo à carta. Neste texto Baracho apontou o seguinte:

A Constituição é omissa no que se refere à poluição do meio ambiente, apresentação das florestas e ao bom uso do solo. Este último não é mencionado na Constituição, nem mesmo no art. 161, que trata dos aspectos jurídicos e financeiros da desapropriação de terras [...] A Constituição Federal não consagra qualquer referência à “proteção” ou “controle” ambiental. Tal orientação reflete na legislação, em todos os níveis da federação, que está sob a orientação da ‘saúde pública’ ou da ‘produção e consumo’. A menção expressa ao meio ambiente ou à ‘ecologia’ está apenas no art. 172: ‘a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivo e auxílios do governo’ (BRASIL, 1986: 21).

O trecho acima indica a crítica sobre o modo como o meio ambiente esteve definido até então na Constituição ainda vigente, apenas como recursos naturais utilizados para o aproveitamento agrícola. Pela lógica disseminada naquele texto constitucional, o meio ambiente consistia então apenas em um repositório do qual se extraía recursos para o aproveitamento econômico. A ausência de elementos na legislação que garantisse a “proteção” ambiental, até mesmo no que se referia à saúde pública ou sobre as leis em torno de produção e consumo, conforme apontado no trecho, confirma que essa noção de meio ambiente como política pública ainda não havia se consolidado na política nacional. As associações entre meio ambiente, saúde pública e atividades econômicas, apontadas por Baracho, ainda não haviam sido traduzidas pela política nacional, apesar de já existir uma lei (Nº 6938) que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A crítica sobre a forma como o Estado brasileiro entendia e legislava sobre o meio ambiente consistia em um conflito. Em uma realidade na qual a noção de meio

fim de preservar e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva. Contra os que violarem o disposto no número anterior os termos que a lei fixar, serão estabelecidas sanções penais ou, se for o caso disso, sanções administrativas, bem como a obrigação de reparar o dano causado (art. 45). Os poderes públicos garantirão a conservação e promoverão o enriquecimento do patrimônio histórico, cultural e artístico dos povos de Espanha e dos bens que o integram, sejam quais forem o seu regime jurídico e a sua titularidade. A lei punirá os atentados contra este patrimônio. (art. 46)” - *Constituição da Espanha* (1978).

¹¹⁷ José Alfredo de Oliveira Baracho era à época professor titular no departamento de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

ambiente como uma *entidade que tudo envolve* estava em construção, predominava ainda uma Constituição na qual o meio ambiente era disperso e fragmentado.

Dando sequência ao seu argumento, a reivindicação de Baracho pela mudança do texto constitucional foi baseada, mais especificamente, na seguinte crítica:

O texto outorgado reserva à União a competência exclusiva para legislar sobre as normas de direito agrário, caça, pesca, jazidas, minas, águas e energia. A orientação constitucional gerou, em benefício da União, uma legislação ambiental centralizadora. Os mecanismos de administração e ordenação dos recursos ambientais do Brasil, não podem ser eficazes dentro de um quadro centralizador, dada a impossibilidade de um ordenamento uniforme que possa atender todas as variações físicas, culturais e geoeconômicas. Não é possível uma legislação unívoca que atenda à diversidade das condições ambientais existentes. [...] O meio ambiente é patrimônio público que precisa ser assegurado e protegido, de conformidade com o uso coletivo. O Estado deve preservá-lo, através da melhoria e recuperação da qualidade ambiental (Idem, *ibidem*).

O texto constitucional ao qual se faz menção no trecho acima foi estabelecido em 1967, período em que o conceito “meio ambiente” ainda não estava presente na realidade brasileira. Porém, até 1980 a política nacional conservou a mesma postura centralizadora em torno da legislação sobre os recursos naturais. Mesmo após a criação da Sema (1973), quando o “meio ambiente” fora então inserido (mas não definido) na legislação brasileira, durante todo o período em que o Brasil esteve sob o regime militar foi predominante uma política centralizadora, conforme apontamos no capítulo 1.

A Lei Nº 6938/1981 apresentou, em sua redação, a primeira definição de meio ambiente: *“um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida de todas as suas formas”* (BRASIL, 1981). Esta definição estabelecia uma noção ampla e totalizante ao termo, mas também pouco precisa, de modo que tudo, a depender do ponto de vista, poderia ser considerado meio ambiente.

A reivindicação pela inserção do “meio ambiente” como um direito a ser garantido pela Constituição, marcava então uma mudança na maneira pela qual esse meio ambiente era ainda representado desde Constituição de 1967. A ideia de que o meio ambiente consistia em “patrimônio público” e, por isso, o *direito a todos* de desfrutar desse “bem comum” deveria ser garantido pelo Estado, que tinha como dever protegê-lo, criava um dilema. A noção de meio ambiente como “propriedade comum” seria colocado em uma relação de oposição à propriedade privada, que também era um direito garantido pela Constituição. Esse conflito foi destacado na “Carta do meio ambiente” à ANC da seguinte forma:

Subjacente ao jogo econômico que se opõe à aspiração dos povos em preservar o meio ambiente, um direito se mostra o principal responsável pela manipulação dos interesses populares, o direito de propriedade na sua concepção clássica. É o direito à propriedade individual que afasta a propriedade do povo ou a propriedade como bem comum. O poder constituinte pode e deve assegurar o respeito ao meio ambiente transferindo, em determinados casos, a propriedade dos bens culturais ao povo, por uma apropriação comum, independentemente de qualquer indenização aos proprietários particulares, pois os bens de cultura não são objeto de posse ou propriedade do indivíduo, senão da coletividade (BRASIL, 1986: 8).

A definição de meio ambiente como um bem que deveria ser de apropriação coletiva, por um lado reforçava o argumento de defesa à sua consolidação como política pública, mas por outro lado estabelecia um conflito em torno do direito à propriedade. A proposta da Carta, de que o Estado deveria “transferir” o que era considerado propriedade particular em propriedade comum “em determinados casos”, se mostrou confusa. Os critérios a serem estabelecidos para fazer a distinção entre quais seriam e quais não seriam os casos que exigiam essa medida do Estado, se mostrava ainda como um problema que não fora mencionado.

Por meio da *Carta do Meio Ambiente* foi apresentada uma crítica à dicotomia, presente ainda na legislação federal (de modo mais amplo), entre propriedade pública e propriedade privada. Porém, neste documento não foram apresentados elementos que pudessem auxiliar na resolução deste conflito. A permanência desse dilema indica a dificuldade em definir fronteiras desse meio ambiente amplo e “onipresente”.

O conflito entre meio ambiente e propriedade privada foi destacado também pelo texto *Aspectos políticos de inserção de normas de proteção ambiental na constituinte*, de autoria de Paulo Nogueira Neto. Este texto foi também anexado à Carta do Meio Ambiente na ocasião do evento realizado em Belo Horizonte. Esse conflito pode ser observado pelo seguinte trecho:

Há um ponto que me parece crucial e que vai certamente dar origem a debates muito acirrados [na ANC]. Trata-se das Áreas de Preservação Permanente, previstas no art. 2º do Código Florestal¹¹⁸, no art 18 da Lei 6938/81¹¹⁹ e na

¹¹⁸ Art 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1. de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; 2. igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; 3. de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros. b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

¹¹⁹ O Art 18 da Lei Nº 6938 tinha a seguinte redação: “Art. 18 – São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da Sema, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965 – Código

Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA¹²⁰. Hoje a competência para fiscalizar essas áreas, cabe exclusivamente à Secretaria Especial do Meio Ambiente a aos órgãos estaduais com os quais a Sema fez convênios nesse sentido. Contudo, em certos pontos do país, algumas autoridades teimam em não reconhecer essa atribuição, a qual está claramente estabelecida no art. 18 da Lei 693/81. Às vezes os proprietários das áreas de proteção permanente recorrem à Justiça e acabam obtendo ganho de causa, pois eles são impedidos de usar a sua propriedade e isso constitui uma desapropriação indireta. A nossa Constituição admite que o direito de propriedade deva ser exercido com as limitações decorrentes no interesse social. No entanto, parece que limitação é uma coisa e proibição total é outra. Na Constituinte teremos que enfrentar esse dilema (NOGUEIRA NETO, 1986: 1).

O ponto que foi levantado por Nogueira Neto, ao expressar sua visão sobre a fragilidade da lei Nº 6938/81, foi o conflito em torno das áreas de preservação permanente. Conforme apontou Nogueira Neto, as medidas de controle sobre as Áreas de Preservação Permanentes – APPs, estabelecidas pelos órgãos ambientais, encontravam obstáculos na própria legislação, ou na forma como era interpretada.

APP é uma modalidade de reserva ambiental à qual não é permitida qualquer alteração de suas características por apresentar atestado de vulnerabilidade (realizado pelo órgão responsável, no caso IBDF). A APP foi estabelecida como modalidade de área a ser protegida por lei, pelo Código Florestal de 1965, localizada em meio urbano ou rural, pública ou privada, coberta ou não por vegetação nativa¹²¹.

A regulamentação, critérios de preservação e fiscalização destas áreas eram, anteriormente, de competência do IBDF. Após a criação da Sema, as competências em relação à administração e fiscalização de todas as áreas protegidas, sendo elas APA, APP ou Arie¹²², eram deste órgão. No entanto, as áreas de Floresta estabelecidas pelo

Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações. Parágrafo único: As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei”

¹²⁰ Resolução Conama Nº 8/1984 - Dispõe sobre estudos de uso permissíveis de recursos Ambientais existentes em reservas Ecológicas particulares e em Áreas de Relevante Interesse Ecológico. (CONAMA, 200: 48).

¹²¹ As APPs se diferenciam das Áreas de Proteção Ambiental - APA, pois na APA é permitida alterações, desde que dentro dos critérios estabelecidos pela Sema. APA e APP são consideradas atualmente como Unidades de Conservação – UC, de responsabilidade do IBAMA.

¹²² Arie – Área de Relevante Interesse Ambiental foi uma modalidade de reserva ambiental estabelecida pela Sema. Tal modalidade consistia em áreas representativas dos ecossistemas do território brasileiro selecionadas pela Sema. As Arie e APA tornaram-se Unidades de Conservação – UC, por meio da resolução Conama Nº 11/87, de 03/12/1987 (CONAMA, 2008: 72).

IBDF¹²³ eram fiscalizadas pela Sema, mas os critérios de proteção permaneciam sob o controle do IBDF.

Sendo assim, os critérios estabelecidos pela Sema em torno das áreas de preservação permanente, poderiam entrar em conflito com as normas estabelecidas pelo IBDF em áreas de cobertura florestal. A dificuldade da Sema e do Conama no estabelecimento de normas e critérios em relação ao licenciamento ambiental, no que se referia ao desmatamento ou uso de recursos naturais em áreas florestais, também se relacionou, portanto, com a concorrência de competências preestabelecidas na legislação. Essa dificuldade em definir as respectivas competências de cada órgão (entre a Sema e o IBDF, por exemplo) demonstra as contradições sobre a forma como foi implementada a legislação ambiental.

Um exemplo dessa contradição foi o conflito causado em torno da mudança na legislação quanto às APPs, no Código Florestal, pela lei Nº 7511, de julho de 1986. A alteração do Código Florestal, quanto à extensão da área de preservação nas margens dos rios e que limitava a exploração de madeira em áreas de cobertura florestal¹²⁴ pelo governo provocou a manifestação contrária do Instituto de Direito Florestal. Conforme *Memorial* apresentado pelo IDF ao Ministro do Interior, em setembro de 1986, a entidade solicitou modificação da lei. Segundo o documento:

A Lei Nº 7511, ao dar nova redação a alguns dispositivos do Código Florestal (Lei 4771, de 15.09.65), desatendeu a importantes aspectos técnicos da economia florestal, e, pelo modo como vem sendo interpretada e aplicada, ameaça de colapso, a expansão agrícola e pecuária, a implantação de novos projetos de reflorestamento, as atividades das indústrias madeireira, papelreira (e de celulose e polpas), carvoeira e outra de transformação primária [...] o que se deseja, preliminarmente em caráter emergencial, é a edição do Decreto que, regulamentando a Lei, permita ao IBDF e demais órgãos componentes para sua execução, a prática dos atos administrativos necessários para a sobrevivência da economia agropecuária-florestal-industrial (BRASIL, 1986: 2).

¹²³ As áreas de Floresta que estavam sob o controle do IBDF à época eram as seguintes: Floresta Nacional de Tapajós (PA); Floresta Nacional de Caxiunã (PA); Floresta Nacional de Araripe-Apodi (CE); Floresta Nacional de Passa Quatro (MG); Floresta Nacional de Capão Bonito (SP); Floresta Nacional de Assungui (PR); Floresta Nacional de Irati (PR); Floresta Nacional de Três Barras (SC); Floresta Nacional de Chapecó (SC); Floresta Nacional de Caçador (SC); Floresta Nacional de Passo Fundo (RS); Floresta Nacional de Canela (RS); Floresta Nacional do Jamari (RO); Floresta Nacional Mário Xavier (RJ) – Informações enviadas pelo IBDF ao Conama, por meio de Ofício (nº 790/87), em 16 de novembro de 1987 (CONAMA, 1987).

¹²⁴ A Lei Federal Nº 7511/1986 ampliou a área de preservação permanente ao longo dos cursos d'água com até de 10 metros de largura para 30 metros, e estabeleceu que os proprietários de áreas de florestas deveriam explorar a madeira através de manejo sustentado, efetuando a reposição florestal com espécies nativas da região. Além do estabelecimento de obrigação em comprovar o plantio das árvores (BRASIL, Lei Nº 7511, 1986). O Projeto de lei (Nº 3758/80) que deu origem à esta lei, tramitou nas Comissões de *Constituição e Justiça e Agricultura e Política Rural* desde 1980, na Câmara dos Deputados, nas quais foi aprovado, em sua redação final, em agosto de 1982. Foi apresentado ao Senado no mesmo ano, onde também foi aprovado e encaminhado à Presidência da República.

Segundo a argumentação apresentada no referido *Memorial*, a dificuldade criada pelas mudanças no Código Florestal inviabilizava a expansão do desenvolvimento, como pode ser observado por meio do seguinte trecho:

O efeito mais imediato da nova lei, é a dificuldade que os proprietários rurais estão encontrando junto a órgãos oficiais, para expandir suas atividades, desde que não conseguem obter autorização para aproveitamento de áreas ainda revestidas de matas, porém, de indiscutível vocação para a agricultura e pecuária, e de nenhuma ou pouca viabilidade para exploração florestal. A consequência disso é que, não apenas ficou impedida a expansão da fronteira agrícola na Amazônia, como, também, está inviabilizado o aproveitamento de terras de vocação agrícola ou pecuária que eventualmente ainda se encontram revestidas de matas (Idem, ibidem: 3).

O trecho acima apresenta uma dimensão do conflito que se estabelecia em torno da transformação do sentido da terra, que deixa de ser propriedade privada para ser área de preservação permanente. A base deste conflito foi situada na legislação ambiental, que criava a necessidade de se obter uma autorização para utilização da terra. Na lógica apresentada pelo referido documento, a terra também ocuparia uma posição na disputa pela decisão sobre qual seria a sua “vocação”, abrigar a produção agrícola ou abrigar a floresta.

No Conama, a lei Nº 7511/1986 foi avaliada pela CT *fauna e flora*¹²⁵. Na 14ª Reunião Ordinária, realizada no dia 16 de setembro de 1986, a referida CT se pronunciou sobre a lei e sobre o *Memorial* do Instituto de Direito Florestal - IDF e recomendou ao Plenário:

Reconhecer que o Memorial do Instituto Brasileiro de Direito Florestal foi elaborado sob ótica predominantemente econômica, em detrimento de uma visão mais ampla em que se considerassem os aspectos da preservação ambiental e de conservação dos recursos naturais [...]. Aguardar a promulgação da nova Constituição para a efetiva modificação do texto do Código [Florestal] e consolidação da legislação pertinente (CONAMA, Ata da 14ª reunião ordinária, 1986: 15).

Aprovada a recomendação feita pela CT *fauna e flora* no Conama, a posição do conselho se mostrou contrária à proposta do Memorial do IDF. Por meio deste exemplo podemos observar que o meio ambiente estava sendo constantemente negociado entre

¹²⁵ A CT *Fauna e flora*, foi criada pela Resolução Conama Nº 26, de 3 de dezembro de 1986, com a seguinte composição: Paulo Viana (IBDF); Ibsen Gusmão Câmara (FBCN); Lídia Loureiro da Cruz (gov. do Amazonas); Paulo dos Santos Leite (gov. do Maranhão); Iracema Marques Martins de Arruda (gov. do Mato Grosso do Sul); Fábio de Freitas (Embratur); Brianne Elizabeth Bicca (SPHAN). Cf. Anexo 5 a composição das outras CTs criadas por meio desta Resolução: *Recursos Hídricos*, *Poluição Industrial*, *Agrotóxicos* e *Mineração*.

diversos órgãos e as políticas ambientais concorriam com outras políticas, como a política de desenvolvimento agrícola.

Após a criação da Lei Nº 6938/81, abriu-se um espaço de negociação entre diferentes setores para o estabelecimento de uma legislação ambiental. Porém, como observamos por meio da argumentação de Nogueira Neto, a Política Nacional do Meio Ambiente não estava consolidada, e encontrava obstáculos e embates no percurso para a sua execução/consolidação.

O evento realizado em Belo Horizonte, denominado *O Meio Ambiente quer falar com a Constituinte*, representou esse anseio pela consolidação das políticas ambientais por meio da nova Constituição. A proposta de tornar o meio ambiente um tema constitucional, consistiu, para os atores que participaram deste evento, na oportunidade de fortalecimento institucional do tema no cenário político nacional, que ainda estava em construção.

3.1.1 A participação do Conama na Assembleia Nacional Constituinte

A transição do regime autoritário para um regime democrático, vivenciado entre 1985 e 1988 no Brasil, ficou marcado pela ação organizada da sociedade civil¹²⁶ na busca por realizar intervenções no cenário político nacional (AVRITZER, 2012: 386). Com a volta dos direitos de realização das reuniões públicas de estudantes e trabalhadores durante o período de “abertura política”, muitos movimentos sociais se reconstituíram e retomaram seu espaço de articulação. No período entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980 uma maior movimentação de novos atores constituía movimentos sociais independentes da ação do Estado (ALVES, 2005; SADER, 1988; SOARES, 2002).

Mediante organização desses movimentos sociais, alguns grupos levaram propostas ao Congresso Nacional sobre a nova Constituição (SAULE JÚNIOR, 2005). Houve diversas campanhas populares para obtenção de assinaturas, visando aprovação

¹²⁶ O conceito de Sociedade civil surgiu no século XIX na Europa e nos Estados Unidos marcando o início das mudanças advindas da modernidade ocidental, que teve como fator desencadeador: o fim da escravidão que diferenciou esfera econômica e esfera familiar; e a especialização sistêmica do Estado moderno, que se diferenciou da sociedade. O conceito de sociedade civil surgiu no Brasil no contexto de democratização para caracterizar os novos atores sociais emergentes. A sociedade civil surgiu no Brasil como consequência da postura antissocial do regime autoritário e da necessidade de organização para lutar por serviços públicos no espaço urbano, que levou à criação de associações voluntárias nas grandes cidades. O que caracterizou a emergência da sociedade civil durante as décadas de 1970 e 1980 no Brasil foi a reivindicação por autonomia com relação ao Estado (AVRITZER, 2012: 389).

de propostas de emendas voltadas para políticas públicas na elaboração da nova Constituição. Entre os temas de maior destaque pelo envolvimento e participação da sociedade civil estiveram: saúde, planejamento urbano e meio ambiente (AVRITZER, 2012: 390).

Em junho de 1986 os representantes da sociedade civil no Conama reivindicaram a participação do conselho na Assembleia Nacional Constituinte. Durante os preparativos para a formação da ANC, foi sugerido ao Conama – sugestão feita pelo então representante da Adea, Roberto Ribas Lange – que este conselho se manifestasse diretamente ao Presidente da República sobre a inclusão do meio ambiente nos debates da futura Constituição.

Na 9ª reunião ordinária do Conama, realizada no dia 18 de junho de 1986, foi encaminhado um documento assinado por Roberto Ribas Lange e José Bigarela, representantes da Adea, solicitando ao presidente do conselho a participação do Conama nos debates na ANC. A justificativa desta indicação foi a seguinte:

O CONAMA é o fórum nacional máximo da questão ambiental; lhe compete, portanto, contribuir com a Comissão de elaboração de subsídios à Constituinte que elabora o projeto a ser remetido ao Congresso Constituinte [...] A nova constituição deve consolidar a proposta de organização de um “sistema nacional de meio ambiente” e propiciar as bases de uma sólida legislação ordinária, estadual e municipal (CONAMA, 1986: 3).

É possível destacar, pelo trecho acima, que a intenção expressa pelos representantes da Adea era de *consolidar* o Sisnama. A ideia dos conselheiros era que por meio da intervenção direta do Conama na Comissão de elaboração da nova Constituição, esse conselho poderia estabilizar a Política Nacional do Meio Ambiente. Restaria estabelecer então a forma como o Conama poderia realizar essa intervenção.

Em considerações sobre essa proposta, o conselheiro Paulo Affonso Leme Machado, representante da Sobradima, pediu visto e recomendou na reunião seguinte, realizada no dia 18 de setembro de 1986, que:

O CONAMA, através de sua secretaria Executiva, deveria coligir previamente dados advindos de associações ambientais, universidades partidos políticos. Após, faria o CONAMA o acompanhamento da nova Constituição (Idem, Ata da 10ª reunião ordinária, 1986: 9).

O então representante do Ceará, Antônio Renato Lima Aragão, também se pronunciou na ocasião, recomendando que a Sema entrasse em contato com a Comissão da ANC, presidida por Afonso Arinos, para a elaboração de um projeto sobre meio ambiente para a Constituição. Diante da proposta de representar os interesses do setor

de meio ambiente, sendo o Conama, representante e porta-voz da Política Nacional do Meio Ambiente, foi deliberado no conselho que fosse criada uma CT para o acompanhamento da tramitação de temas ambientais na ANC (Resolução Nº 1, de 10 de março de 1987).

A CT de *Acompanhamento da Assembleia Nacional Constituinte*, no Conama, ficou composta pelos seguintes conselheiros: Carlos Alberto Ribeiro Xavier (Ministério da Cultura); Paulo Nogueira Neto (Governo do Distrito Federal); Roberto Ribas Lange (Adea); Fernanda Colagrossi (Apande); Ibsen Gusmão Câmara (FBCN), Lísia Maria Cavalcanti Bernardes (Ministério do Interior) e Ícaro Aronovich da Cunha (Seplan).

A ANC, instalada no dia 02 de fevereiro de 1987, foi composta por deputados e senadores para decidirem sobre a nova Constituição Federal. Integraram a ANC 10 comissões, que representavam temas específicos a serem debatidos na Assembleia¹²⁷. Para tratar o tema “meio ambiente” na ANC foi estabelecida na “Comissão de Ordem Social”, uma subcomissão denominada: *Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*. A dinâmica das reuniões das Comissões e Subcomissões na ANC foi estabelecido de maneira independente, por meio de um cronograma de reuniões cada subcomissão se organizava internamente para tratar os assuntos.

Na reunião de instalação da subcomissão de *Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*, realizada no dia 7 de abril de 1987, foram convidados: Fernanda Colagrossi (representante no Conama da Apande), Carlos Alberto Ribeiro Xavier (representante do Conama do Ministério da Cultura), Roberto Messias Franco (secretário executivo do Conama), Ângelo Barbosa Machado (SBPC), Jaime Rozenbjom, do Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC) e Fernando Salino Côrtes, do Fórum de Entidades Ambientalistas Autônomas, no dia 6 de maio de 1987.

Na primeira reunião que trataria especificamente sobre meio ambiente da *Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*, no dia 6 de maio, o secretário executivo do Conama, Roberto Messias Franco, representou o Conama. Seu pronunciamento consistiu em apresentar os principais problemas ambientais discutidos no conselho e a condição institucional do meio ambiente até o momento no país. Ao

¹²⁷ As comissões que integraram a ANC foram as seguintes: 1. Comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher, 2. Comissão da organização do Estado, 3. Comissão da organização dos Poderes, 4. Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições, 5. Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças, 6. Comissão da ordem econômica, 7. Comissão de ordem social, 8. Comissão da família, educação, cultura e esporte, 9. Sistematização, 10. Comissão de redação.

comentar sobre a estrutura de organização do Conama e as principais dificuldades enfrentadas pelo órgão, afirmou:

Temos hoje, no Brasil, uma estrutura governamental, institucionalmente criada, ainda precária na sua operação, embora tenhamos – parece-me – alguns princípios que são absolutamente corretos. Por exemplo, onde trabalho, dentro da Sema, é a Secretaria Executiva de um Conselho Nacional de Meio Ambiente. Esse Conselho que existe, que funciona, que trabalha dedicadamente, tem um aspecto fundamentalmente positivo, que é a participação da sociedade [...]. Do ponto de vista da concepção ela é correta, avançada; entretanto, na hora de operacionalizá-la, os recursos ainda são poucos. Temos recursos pequenos ainda. Vários Estados brasileiros ainda não têm os seus órgãos de controle da poluição, de controle ambiental, de controle da biota nativa e da diversidade biológica, eficiente e corretamente equipado. (BRASIL, ata da subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, 1987: 173-174).

O problema da falta de recursos destinado ao meio ambiente era recorrente desde a criação da Sema, e perduraram com a criação do Conama. As dificuldades na operacionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, como na criação de órgãos estaduais de controle da poluição, indicavam uma fragilidade institucional. Deslocado do Ministério do Interior, onde foi inicialmente estabelecido, o meio ambiente passou a fazer parte da pasta do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 1985.

A transição do Conama e das políticas ambientais do Ministério do Interior para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente indica que o modo de compreender esse meio ambiente na estrutura política nacional foi modificado. Anteriormente ligado às políticas de desenvolvimento regional, o meio ambiente consistia em uma política setorial, um tema associado às práticas adotadas na ocupação das “novas áreas”, ou nas técnicas agrícolas. O meio ambiente surgiu, na estrutura política e na legislação brasileira, associado ao manejo dos recursos naturais.

Mas à medida que foi necessário estabelecer critérios para o controle da poluição, disciplinar a ação do agrotóxico, impedir que o vinhoto contaminasse os rios, por exemplo, esse meio ambiente já passava a se relacionar diretamente com o cotidiano rural e urbano. A transferência das políticas ambientais para o Ministério do Desenvolvimento Urbano consistiu, não só numa mudança formal/administrativa.

A alteração da estrutura institucional que tratou de meio ambiente ao longo da década de 1980, por meio da lei Nº 6938/1981, ampliou o alcance desse tema na política nacional. O agrupamento do “meio ambiente” ao “desenvolvimento urbano” representa um efeito dessa ampliação, que resultou na aproximação do meio ambiente agora ao espaço “habitado” pelo homem e por isso se tornava um tema de interesse coletivo.

No entanto, conforme o então secretário do meio ambiente, a transferência para o Ministério do Desenvolvimento Urbano não foi uma medida institucional suficiente para sanar os problemas de recursos humanos e financeiros, como completa:

[...] temos doze Estados brasileiros que têm menos de dez pessoas trabalhando para o controle ambiental. Como pode um Estado – e vamos dar três exemplos, mas poderia ser qualquer outro Estado – como o Pará, o Amazonas ou o Mato Grosso, com menos de dez pessoas, fiscalizar a questão ambiental em toda a sua área? É absolutamente impossível, por melhores que sejam as intenções, por mais que sejam trabalhadoras as pessoas que ali se encontrem. É nesse sentido que temos trabalhado no órgão do Poder Executivo, ligado à questão, sobretudo, esperando que a nova Constituição possa fazê-lo, para ser depois, em lei ordinária detalhado e mais organizado o papel das estruturas do Governo, sobretudo, o Federal, de ser o fiel depositário para dar às suas estruturas Estaduais, Municipais e Federais a capacitação para trabalhar em defesa do meio ambiente, como um bem, um patrimônio de toda a coletividade (Idem, Ibidem: 173).

As dificuldades advindas da falta de recursos para gerir as políticas ambientais apresentada pelo então secretário do meio ambiente Roberto Messias Franco, reflete uma maior complexidade que envolvia as políticas ambientais. As dificuldades em criar um espaço político para tratar de meio ambiente, se relacionou diretamente ao confronto de interesses em busca de definir o que seria afinal esse “meio ambiente”. Esse confronto pode ser observado por meio dos debates que ocorreram na ANC.

Na 17ª reunião da subcomissão de *Saúde, Seguridade e Meio Ambiente*, realizada para tratar especificamente de meio ambiente na ANC, no dia 13 de maio de 1987, o deputado Carlos Alberto de Oliveira Roxo apresentou seu ponto de vista sobre a legislação ambiental e apontou críticas sobre o Conama:

Temos o Conselho Nacional do Ambiente, um Conselho que é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e que é composto por 71 membros, e desses 71 membros o Programa dispõe de 15 representantes não-governamentais entre os quais 9 de entidades, 3 de trabalhadores e apenas 1 vinculado à indústria e à Confederação Nacional da indústria. Na nossa opinião a participação da indústria no programa é muito pequena em relação ao porte da indústria brasileira e a importância que a indústria brasileira tem na solução dos problemas ambientais. Esse quadro se repete na maioria dos Estados brasileiros. Em outros aspectos também a falar é que inexistem mecanismos formais de consulta, seja à indústria, seja às comunidades e as associações ambientais, seja à comunidade científica, sobre os novos projetos de legislação que estão sendo elaborados. (BRASIL, ata da subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, 1987: 223)

Em sua fala, o deputado e engenheiro, Carlos Roxo criticou a representatividade no Conama. A reivindicação em defesa de uma maior presença de industriais no conselho destaca o caráter de negociação em que o meio ambiente esteve submetido. A argumentação do deputado, aponta para um meio ambiente que nem mesmo o Conama havia ainda traduzido.

Um outro lado da disputa pela definição do meio ambiente, na ocasião, foi representado por meio da fala do deputado e ecologista Fabio Feldman¹²⁸, que afirmou:

[...] embora a legislação brasileira contenha uma série de dispositivos, a nossa situação ambiental é tão caótica que demonstra que eles não foram aplicados. Em grande parte, eles não foram aplicados pela presença e pelo lobby dos grandes grupos industriais, perante as agências governamentais de controle e particularmente neste Congresso, nesta Casa. Gostaria de lembrar ao nosso depoente [Carlos Roxo] que em 1981, quanto da tramitação do projeto de lei que virou a atual Lei nº 6.831, que definiu a política nacional do meio ambiente, havia um dispositivo que pretendia punir penalmente o poluidor, este dispositivo foi retirado do Congresso por projeto de lei, por uma ingerência da Confederação das Indústrias do Brasil no então Partido do Governo, que fez com que fosse simplesmente retirado. (Idem, ibidem: 224).

Na opinião do deputado, representante do movimento ecologista, a Política Nacional do Meio Ambiente não se consolidou, uma vez que os industriais teriam vencido a disputa pela não implementação de critérios punitivos à indústria na referida legislação. Completa sua fala, confrontando a posição de Carlos Roxo, ao afirmar que apesar dos incentivos fiscais às indústrias, previstos pela lei Nº 6938/1981, era “*notório e público que várias empresas não cumprem os planos de controle ambiental*” (Idem, ibidem).

Um dos principais pontos de destaque na reunião da Subcomissão que tratou do tema “meio ambiente”, foi a polêmica em torno da política energética nuclear. Entre as discussões acerca das emendas sugeridas ao capítulo sobre meio ambiente na ANC pelos constituintes, esteve a proposta do deputado Fabio Feldman, que dispunha sobre proibição de instalação e funcionamento de reatores nucleares na produção de energia elétrica no Território Nacional (Idem, Ibidem: 320).

A proposta de Feldman foi contraditada pelo constituinte Raimundo Bezerra, que afirmou ser a proibição da energia nuclear uma medida radical e que os problemas em relação ao lixo atômico e às usinas depois de sua vida média útil, seriam analisados pelo Congresso no futuro. O argumento imprudente do deputado despertou um debate na ANC entre os constituintes que dividiu a Assembleia entre os que entendiam que a legislação ambiental deveria restringir a presença da tecnologia nuclear e aqueles que entendiam que a legislação ambiental não deveria interferir em assuntos de interesse econômico¹²⁹.

¹²⁸ Fabio Feldman é formado em Direito e Administração, foi o deputado que articulou a *Frente Verde* na Assembleia Nacional Constituinte.

¹²⁹ Esse debate foi discutido no capítulo anterior, na sessão *Usinas Nucleares e os resíduos tóxicos: o Programa Nuclear Brasileiro*.

Por meio dessa cisão que houve entre os deputados, entendemos que a dificuldade de estabelecer fronteiras para o tema “meio ambiente” fez deste um campo de disputas no qual cada um possuía uma tradução do seria o meio ambiente e até que ponto esse meio ambiente poderia esbarrar em outros assuntos. A disputa em torno de quem deveria, ou estaria habilitado a falar pelo meio ambiente revela que havia um emaranhado de interesses em sua definição.

O debate em torno da energia nuclear na ANC foi comentado no Conama pelo deputado Fábio Feldman, na 5ª reunião extraordinária (06 de agosto de 1987) à qual foi convidado a falar sobre sua participação como constituinte, sob indicação do Governo de São Paulo. O deputado, na ocasião, também fez uma exposição sobre o andamento das discussões sobre a inclusão do meio ambiente como tema de um capítulo da Constituição. Em seu relato, informou:

[...] atualmente a Constituinte está dividida em vários grupos, com tendências específicas e divergentes entre si, no que diz respeito às questões ambientais. As conquistas conseguidas até então pelos ambientalistas estão seriamente ameaçadas por alguns desses grupos, que consideram que o assunto não é pertinente ao texto da Constituição, e sim a leis ordinárias. O momento atual é extremamente crítico e decisivo para a questão ambiental, uma vez que, se consubstanciado o Projeto de Constituição pela Comissão de Sistematização, dificilmente se conseguirá alguma modificação fundamental. As principais dificuldades encontradas até agora, se referem à desinformação e desconhecimento da importância das questões ambientais pela grande maioria dos Constituintes [...] Outra grande dificuldade encontrada é a ação dos ‘lobbies’ contrários à questão ambientalista, cujos participantes, além de muito organizados, marcam presença constante nos gabinetes dos Constituintes, nos corredores do Congresso Nacional e no local das votações. (CONAMA, Ata da 5ª reunião extraordinária, 1987: 6).

Fica entendido, a partir do relato do deputado, que se estabeleceu um núcleo de tensões no Congresso Nacional em torno da tentativa de definir o que seria esse “meio ambiente” que entraria na Constituição. Com base no debate analisado na ANC é possível verificar que em busca de uma definição de meio ambiente unificada multiplicavam-se os interesses conflitantes. Ainda que o meio ambiente tenha sido incluído na Constituição, por meio dos debates na ANC é possível entender que este permanecia como um terreno vago a ser explorado. A diversidade de interesses envolvidos na disputa pela definição desse meio ambiente, então como uma política pública, fez com que este fosse traduzido de formas distintas para o secretário do meio ambiente, para o industrial, para o deputado ligado a entidades ambientalistas, etc. A disputa por uma tradução do meio ambiente no cenário nacional pelo Conama continuou sendo travada mesmo após a nova Constituição.

3.1.2. O projeto *Brasil Meio Ambiente* e a articulação internacional do Conama

Um fator que fez de 1987 um ano marcante em relação aos debates sobre meio ambiente pelo mundo, foi a publicação do relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, o relatório Brundtland (1987), ou mais conhecido como *Nosso Futuro Comum* (em inglês, *Our Common Future*). Esse documento foi responsável pela divulgação do conceito: “Desenvolvimento sustentável”. Naquele ano também foi lançado o Protocolo de Montreal¹³⁰, o primeiro acordo político de grande expressão internacional, que teve adesão de 191 países (SILVA, 2009: 159).

Paulo Nogueira Neto (à época membro do Conama, não mais como secretário do meio ambiente, mas como representante do governo do Distrito Federal) foi convidado à fazer parte da comissão Brundtland, através da qual representou a América Latina nos debates mundiais sobre meio ambiente. A presença do primeiro secretário do meio ambiente nos debates sobre os rumos da temática ambiental, a nível mundial, ocorria desde 1984, quando Nogueira Neto esteve envolvido com o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Pnuma, integrando uma comissão especial criada pela Assembleia Geral da ONU. Essa comissão se ocupava em realizar estudos e debates sobre a Perspectiva Ambiental do ano 2000, juntamente com 14 personalidades de várias partes do mundo (NOGUEIRA NETO, 2013: 56).

A participação de Paulo Nogueira Neto na Pnuma e na comissão Brundtland indicava a articulação internacional, por parte do Brasil, no cenário dos debates internacionais sobre meio ambiente. Uma consequência dessa articulação foi a realização de um projeto chamado: *Brasil Meio Ambiente* (1987). Este projeto tinha como objetivo criar um programa de controle da poluição do ar financiado pelo Banco Mundial. Para a realização deste projeto o Banco Mundial negociou empréstimos diretamente com a Sema.

O problema da poluição atmosférica no país foi um assunto que esteve presente desde as primeiras reuniões do Conama. Porém, por envolver um conjunto de fatores, que vão desde os veículos automotores até as indústrias, o desenvolvimento de um

¹³⁰ O Protocolo de Montreal entrou em vigor em 1989 e objetivava a criação de medidas para o controle ou substituição de substâncias reagentes ao ozônio dos grupos Clorofluocarbonos (CFCs); Halons; Tetraclorotos de Carbono (CTCs) e Hidroclorofluorcarbono (HCFCs), para a proteção da camada de ozônio. (SILVA, 2009: 159). Assinaram o Protocolo de Montreal no Hemisfério Sul: Egito, Gana, Quênia, México, Panamá, Senegal, Togo e Venezuela. (VEIGA, 2013: 57).

projeto capaz de solucionar, ou amenizar, o problema da poluição requeria um grande volume de investimentos. Em função disso o assunto ficou paralisado, sem solução imediata, uma vez que o Conama não tinha condições financeiras para implementar um projeto para o controle da poluição atmosférica.

Conforme consta em ata da 12ª reunião ordinária do Conama, em 10 de março de 1987, ano de criação do projeto, foi liberado à Sema trezentos mil dólares pelo Banco Mundial. Segundo afirmou o então secretário do meio ambiente, Roberto Messias Franco, em reunião do Conama sobre o financiamento:

[...] em aproximadamente 40 dias, o Banco Mundial deverá liberar recursos financeiros num montante de três milhões de dólares a serem aplicados na execução de um grande Programa de Controle da Poluição à nível nacional, a exemplo do Proconve em São Paulo. (CONAMA, Ata da 12ª Reunião Ordinária, 1987: 5).

A realização do *Projeto Brasil Meio Ambiente* teve como resultado a criação do Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar – Pronar, em 1989 (Resolução Conama Nº 5/1989). O Pronar se tornava uma ampliação do Proconve (Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores) que foi criado em 1986 no Conama com o objetivo de estabelecer um limite de emissão de poluentes para os motores de veículos.

O objetivo do Pronar era estabelecer um limite máximo permitido de emissão de fontes poluentes para o controle da poluição atmosférica. O Conama ficou responsável por definir os limites permitidos para fontes poluidoras, mas para viabilizar o projeto seria necessário realizar a capacitação de técnicos para atuarem nas secretarias estaduais, equipar laboratórios e desenvolver ações regionais. O financiamento deste projeto pelo Banco Mundial, permitia ao Conama estabelecer um programa amplo e complexo para controlar as emissões de poluentes provenientes das atividades industriais.

Outra ação que marcou o ano de 1987 para o Conama foi aprovação da Portaria MinC/nº 181/87, pelo Ministro da Cultura que criava a possibilidade de transformar os sítios ecológicos em bens culturais. Esta Portaria consistia então em um novo instrumento para assegurar o controle sobre os sítios ecológicos, pois ampliavam-se as condições de manter essas áreas protegidas, uma vez resguardadas por leis federais que regulamentam o patrimônio cultural.

Na 12ª reunião ordinária do Conama, no dia 10 de março de 1987, foi informado pelo conselheiro Carlos Alberto Ribeiro Xavier, então representante do

Ministério da Cultura, que havia sido baixada esta Portaria pelo então presidente da República, José Sarney. A partir da aprovação desta Portaria do Ministério da Cultura, o Conama aprovou a resolução Conama Nº 11, de 3 de dezembro de 1987, por meio da qual foram classificadas como categorias de relevância cultural: as Estações e Reservas Ecológicas; Áreas de Proteção Ambiental; Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais; Jardins Botânicos; Jardins Zoológicos e Hortos Florestais. (CONAMA, 2008: 72).

Como consequência da inclusão do capítulo sobre meio ambiente na nova Constituição (Art. 225), essa Portaria do Ministério da Cultura foi consolidada, uma vez que as áreas protegidas como sítios ecológicos se tornaram Patrimônio Nacional. A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a Zona Costeira foram inclusos no parágrafo 4º do Art. 225 da Constituição como Patrimônio Nacional. Porém, ainda que prevista na Constituição a proteção destas áreas, não havia uma delimitação geográfica para defini-las (KOHLHEPP, 1992: 86).

A definição das áreas a serem protegidas pelas políticas ambientais se tornou um desafio para o Conama, pois exigia-se a formação de uma equipe que realizaria um estudo dessas áreas, denominado como *zoneamento ecológico*. A partir de 1987 o Conama estabeleceu que era necessário criar uma CT para coordenar a realização de estudos sobre as áreas de interesse ecológico, e das áreas selecionadas para abrigar grandes obras de infraestrutura, como por exemplo, as usinas de produção de energia (hidrelétricas e usinas nucleares). Por meio destes estudos, denominados como *zoneamento ecológico-econômico*, deveria se estabelecer uma classificação das áreas investigadas com base nas suas propriedades físicas. Por meio deste levantamento seriam definidas as condições propícias, ou não, em relação à estas áreas para receber empreendimentos econômicos de grande porte que visassem a exploração de recursos naturais. Estes estudos seriam realizados por técnicos da Sema e deveriam preceder os EIA/Rimas.

No ano de 1987 foi criada a CT *Zoneamento ecológico-econômico*, que teve como objetivo coordenar esses estudos sobre as áreas protegidas e para o desenvolvimento de um futuro Projeto de Lei sobre Gerenciamento Costeiro. A CT foi composta por: Roberto Ribas Lange (Adea), Ibsen Gusmão Câmara (FBCN), Joviniano Soares Neto (Governo da Bahia), Jorge Wilhem (Governo de São Paulo), Lucimar Luciano de Oliveira (Ministério da Marinha), Deni Linew Schwartz (Ministério do

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) e Luiz Fernando Monteiro (Ministério da Agricultura).

Foi criada também uma CT de *Saneamento básico* que tinha como objetivo elaborar uma proposta de resolução sobre o saneamento básico no Brasil (CONAMA, Ata da 13ª Reunião Ordinária, 1987: 10). Esta CT foi composta por: Josemar de Azevedo (Abes), Ricardo Augusto Pessoa Braga (Aspan), Carlos Henrique Menezes (Governo do Rio de Janeiro), Jair Sarmento da Silva (Governo do Rio Grande do Sul), Paulo Nogueira Neto (Governo do Distrito Federal), Cledir Clemente Faria (Ministério da saúde), e Deni Linew Schwartz (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente).

A transformação das UCs em patrimônio cultural e a realização de um projeto de controle da poluição do ar, financiado pelo Banco Mundial, além da criação das CTs de saneamento básico e zoneamento ecológico-econômico, demonstram que durante o ano de 1987 houve uma movimentação pela abertura das redes em torno das políticas ambientais. Porém, ao longo do ano de 1988 alterações na Lei Nº 6938/81 mudou o curso das atividades do Conama. Estas alterações consistiram na criação do Programa *Nossa Natureza*, pelo então presidente da República, José Sarney, e criação do *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis* – Ibama (1989), sobre os quais discutiremos a seguir.

3.2 O Programa *Nossa Natureza*, o Ibama e a centralização das políticas ambientais

Durante a década de 1980 o aumento do desmatamento na região que cobre a Floresta Amazônica, começou a despertar atenção da comunidade internacional. Conforme André Lago (2006) a imagem do Brasil no exterior neste período esteve associada à incapacidade do Governo Federal em conter a devastação florestal e as queimadas que ocorriam na Amazônia (LAGO, 2006: 150).

Os projetos de urbanização nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste desencadearam efeitos negativos sobre o ecossistema, principalmente no Pantanal e Floresta Amazônica. O desmatamento, principalmente na Floresta Amazônia, foi um dos problemas que ganhou destaque nas reuniões do Conama a partir de 1987. Em ata da 16ª reunião ordinária do Conama, realizada em 16 de março de 1988, foi registrada

uma explanação do presidente do IBDF, Antônio José de Freitas Guimarães, sobre a política florestal brasileira. Na explanação, o presidente do IBDF informou:

As Unidades de Conservação não são propriedades do IBDF, mas sim de todo o povo brasileiro, sendo necessário um processo de maior discussão das ações da própria entidade. Para isso está sendo reativado o Conselho de Valorização dos Parques Nacionais e sendo proposto ao Presidente da República o Decreto de criação do Conselho de Proteção à Fauna que está previsto há 21 anos na Lei de Proteção à Fauna e jamais foi criado (CONAMA, Ata da 16ª Reunião Ordinária do Conama, 1988: 5).

Diante da fala do presidente do IBDF, Antônio José de Freitas Guimarães, o então representante da Bahia, Joviniano Soares de Carvalho Neto, também abordou a situação, que a seu ver era dramática em relação às queimadas na região conhecida como Chapada Diamantina e dos parques nacionais em seu Estado. Segundo o conselheiro, esse problema se agravava uma vez que o Governo da Bahia não dispunha de recursos financeiros suficientes para conter o problema, devido aos custos envolvidos na operação. Segundo o conselheiro, diante da falta de recursos o Governo Baiano promovia então mutirões com a participação da população para controlar parcialmente as queimadas (Idem, *ibidem*: 7).

Como resposta aos problemas ligados ao desmatamento irregular na Amazônia, que adquiria repercussão internacional, o Governo brasileiro criou um grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar o *Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal*, que ficou conhecido como Programa *Nossa Natureza*. Concluído em meados de 1988 e implantado no ano seguinte por José Sarney, o Programa *Nossa Natureza* foi coordenado pelos seguintes ministros: João Alves Filho, ministro de Estado do Interior; Iris Rezende Machado, ministra de Estado da Agricultura; Ralph Biase, ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; Rubens Bayma Denys, ministro de Estado secretário geral da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional; Ronaldo Costa Couto, ministro de Estado chefe do gabinete civil da Presidência da República; e João Batista de Abreu, ministro-chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República¹³¹ (BRASIL, 1988b: 09).

O referido grupo interministerial que coordenou o Programa *Nossa Natureza* enviou um Memorando Interno, em formato de relatório, ao Conama em outubro de

¹³¹ O grupo interministerial formado para coordenar o Programa *Nossa Natureza* foi composto por seis subgrupos: I – Proteção da cobertura florística; II – Substâncias Químicas e Processos Inadequados de Mineração; III – Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental; IV – Educação Ambiental; V – Pesquisa; VI – Proteção do meio ambiente, das comunidades indígenas e das populações envolvidas em processos extrativistas e ribeirinhas.

1988 com as conclusões de estudos que orientaram a criação do programa. Este documento foi apresentado pelo então presidente do Conama, João Alves, na 6ª reunião extraordinária, realizada no dia 3 de abril de 1989.

Por meio deste Memorando Interno foram apresentados como problemas ambientais considerados mais graves: a degradação dos rios no ecossistema pantaneiro (em decorrência da atividade garimpeira, do aumento das destilarias de álcool e pela contaminação por agrotóxicos) e os desmatamentos e queimadas na região amazônica. Diante destes problemas o governo justificava a necessidade de implementação deste programa, que consistia nas seguintes propostas:

a) Decreto tratando da restrição, na área da Amazônia Legal, à implantação de projetos pecuários com incentivos e créditos oficiais e à concessão de incentivos fiscais do FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia a projetos agrícolas e pecuários, bem como da proibição dos incentivos e dos créditos oficiais aos projetos agropecuários na Mata Atlântica; b) Portaria interministerial nº 01, de 30 de setembro de 1988, Ministérios da Agricultura, do Interior e da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, determinando que sejam ouvidos o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e a Secretaria Especial do Meio Ambiente em todos os processos de aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, quando da distinção de terras devolutas para assentamento de agricultores e em todos os projetos de colonização particular submetidos ao último Ministério, dentro de suas respectivas competências [...] completam esse elenco de medidas a solicitação à Vossa Excelência que determine ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário a promoção de estudos urgentes no sentido de ser revista e atualizada a legislação referente à Reforma Agrária, considerando a necessidade de adaptá-la aos preceitos da Constituição vigente [...] bem como ao Conselho Nacional do Comércio Exterior – CONCEX, a elaboração de uma instrução normativa que proíba totalmente a exportação de madeiras em toras e que teve, em 1987, uma participação de somente 0,004% no total das exportações brasileiras, visando impedir que o Brasil seja o fornecedor exclusivo a nível de madeira bruta. (BRASIL, 1988b: 6-7).

Conforme apresentado no relatório, o Programa *Nossa Natureza* foi lançado pelo presidente da República José Sarney em outubro de 1988 (Decreto Nº 96944/1989), estabelecendo a suspensão de incentivos fiscais para projetos pecuários na Amazônia e em áreas de Mata Atlântica, e a proibição de exportação de madeira acima de 76mm de espessura (BRASIL, 1998a: 511).

Na solenidade de lançamento do Programa *Nossa Natureza* o então ministro do Interior, João Alves, se pronunciou justificando que:

Não procura o Programa “Nossa Natureza”, ao traçar uma política de ocupação racional da Amazônia, isolá-la em uma redoma. Cabe-nos, isto sim, ocupá-la pelos brasileiros e para os brasileiros [...] queremos o futuro, queremos o desenvolvimento e temos a certeza de que um e outro não são incompatíveis com a preservação ecológica racional e adequada. (Idem, ibidem: 3).

A fala do ministro definia a posição do Governo Federal em relação à continuidade dos projetos de ocupação produtiva na Amazônia. Pelo trecho acima é possível identificar as permanências da concepção desenvolvimentista e centralizadora, herdada do regime militar, na qual se destaca que uma “preservação adequada e racional” não inviabiliza o desenvolvimento¹³².

Conforme apontou Gerd Kohlhepp, o Programa *Nossa Natureza* foi orientado pela tentativa de elaborar uma divisão entre o espaço físico da Amazônia e o espaço econômico. Essa divisão, que visava um ordenamento territorial da Amazônia, baseado em estudos realizados pelo IBGE e PROFAO¹³³, assumia critérios de análise territorial diferentes dos estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, como no caso do zoneamento ecológico-econômico (KOHLHEPP, 1992: 86).

Essa “concorrência” que se apresentava a partir da nova política de proteção ambiental, estabelecida pelo então presidente José Sarney, demonstra que os conflitos entre interesses econômicos do Governo e a condução das políticas ambientais não estavam resolvidos. Conforme pode ser interpretado a partir da apresentação do Programa *Nossa Natureza* ao Conama e pela fala do ministro João Alves, esta medida se mostrou como uma proposta de associar novamente as políticas ambientais às políticas de desenvolvimento regional.

Conforme apontou Bruce Albert (1991) o Programa *Nossa Natureza* esteve integrado a um projeto mais amplo de intervenção da presidência da República na política ambiental na Amazônia. Como desdobramento do *Programa de Proteção ao Meio Ambiente e Comunidades Indígenas – Pmaci*¹³⁴, o Programa *Nossa Natureza*

¹³² Tomamos como base para esta afirmação a análise desenvolvida no capítulo 1 deste texto, sobre o Decreto de criação da Sema (Decreto Nº 73030/73) e do capítulo que trata do tema meio ambiente no II PND: “Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1974: 66).

¹³³ PROFAO foi o *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental*, criado para viabilizar o projeto do Governo expresso pelo Programa *Nossa Natureza*. O PROFAO foi composto por grupos de trabalho interministeriais com o objetivo de propor ações de proteção à Amazônia diante dos projetos do governo em continuar com suas obras de infraestrutura na região. Os seis GTIs foram os seguintes: 1. Proteção da Cobertura Florística; 2. substâncias Químicas e Processos Inadequados de Mineração; 3. Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental; 4. Educação Ambiental; 5. Pesquisa; 6. Proteção do Meio Ambiente, das Comunidades Indígenas e das Populações Envolvidas no Processo Extrativista (ALBERT, 1991: 50).

¹³⁴ Em 1985 o governo brasileiro firmou um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que garantiu ao país um empréstimo de 146,7 milhões de dólares. Este empréstimo seria destinado à pavimentação da estrada BR-364 de Porto Velho (Rondônia) a Rio Branco (Acre). Assinado o contrato com o BID, nos anos que se seguiram inúmeras denúncias e protestos contra ações inadequadas realizadas pelo Governo brasileiro na Amazônia fez com que o BID sustasse o empréstimo. O BID estabeleceu que para a retomada deste contrato seria necessário que o Governo brasileiro apresentasse um planejamento que contemplasse ações políticas para a proteção ambiental e indigenista. Sendo assim, o Governo criou o

consistiu em uma “ofensiva ecológico-publicitária” em resposta às pressões do movimento ecológico nacional e internacional (ALBERT, 1991).

A grande repercussão jornalística sobre os dados apresentados pelo Instituto de Pesquisas Espaciais – Inpe, em 1987, com relação às queimadas na Amazônia (204.608 e 300.000 Km² em 1986 e 87, respectivamente) despertou uma série de críticas ao Governo brasileiro. Na tentativa de recuperar a credibilidade no cenário internacional, a demonstração de preocupação com a situação da Amazônia por parte da presidência da República foi o estabelecimento do Programa *Nossa Natureza*, seguido por uma campanha dos militares contra a “internacionalização da Amazônia” (Idem, ibidem).

O Programa *Nossa Natureza* teve como principal desdobramento a criação do *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis* – Ibama (Lei N° 7735/1989). Este órgão foi composto pela Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – Sudepe, e Superintendência da Borracha – Sudhevea.

Todos estes órgãos federais possuíam funções relacionadas à gestão ambiental na política nacional, porém cada qual era responsável por um setor específico. Enquanto o IBDF (Decreto N° 289/1967) era o órgão responsável pela política florestal, a Sudepe (Lei Delegada N° 10/1962) coordenava as medidas que se relacionavam à pesca, como atividade econômica - Ambos os órgãos foram criados subordinados ao Ministério da Agricultura. Já a Sudhevea (Decreto N° 77386/1976) atuava na gestão da atividade seringueira, com atribuições relacionadas ao desenvolvimento da Política Econômica da Borracha e subordinada ao Ministério da Indústria e do Comércio.

Cada órgão realizava funções independentes e possuíam, cada qual, uma estrutura própria, em campos de atuação específicos. O único órgão, dentre os que iriam compor o Ibama, que integrava o Sisnama era a Sema. Tanto o IBDF, como a Sudepe e a Sudhevea, realizavam uma função mais setorial, em suas respectivas áreas de atuação. Já a Sema tinha um campo de atuação multisetorial, sendo sua principal função a organização e execução das políticas ambientais a nível nacional.

Pmaci, que começou sob a coordenação da Seplan, mas logo a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN) assumiu o controle. O Pmaci tinha como objetivo a implementação, financiada pelo BID, de um complexo zoneamento constituído por unidades de conservação, assentamentos extrativistas (para os seringueiros) e áreas indígenas no sul do Amazonas e no Acre. Conforme a retórica do Governo, essas ações visavam amenizar o impacto social e ecológico do asfaltamento da BR-364 na região. Na prática, o que aconteceu foi a redução das terras indígenas por meio de uma redistribuição dos territórios dos povos ApuTinã, Kaxarari, Kaxinawa, Paumari, Yamamadi e Yaminawa. Mas com base na proposta apresentada pelo Governo brasileiro à época (1987), o financiamento do BID foi retomado (ALBERT, 1991: 49).

Ao concentrar as quatro instituições governamentais em um só órgão, o Governo apresentava a intenção de reformular a Política Nacional do Meio Ambiente. No entanto, ao reunir estes órgãos, com todas as suas distinções, em uma só estrutura de funcionamento, foi criada uma situação de grande complexidade que consistiu na difícil tarefa de reorganizar as funções deste novo órgão.

Antes da criação do Ibama o Sisnama era composto pelas secretarias e fundações estaduais de meio ambiente, pelo Conama e pela Sema - que atuava como secretaria executiva do conselho. Com a extinção da Sema sua função foi transferida para o Ibama. Desse modo, a partir de 1989 toda a organização da Política Nacional do Meio Ambiente esteve em processo de reestruturação devido à esta mudança institucional.

Devido à especificidade dessa reorganização todas as ações que deveriam ser desenvolvidas pelo órgão central do Sisnama até o início da década de 1990 estariam comprometidas. Como apontou Kohlhepp, o então presidente do Ibama, Fernando César Mesquita, se pronunciou em outubro daquele ano alegando que: *“o IBAMA não se encontra em condições de apresentar, a curto prazo, projetos fundamentados que correspondam às exigências dos órgãos financiadores internacionais”* (KOHLHEPP, 1992: 94).

Esta afirmação indica o momento de instabilidade pela qual o órgão passava, o que acarretaria em dificuldades também com relação à viabilização das ações delimitadas pelo Conama, sendo o Ibama seu órgão administrativo e executor. Ao confrontarmos esse pronunciamento com o conteúdo das atas de reunião do Conama no período de reformulação do Sisnama, podemos notar que essa instabilidade da condição da secretaria executiva do conselho refletiu em uma instabilidade sentida também no Conama. Reflexo das mudanças estruturais que chegaram ao Conama associadas ao Programa *Nossa Natureza*, desde o ano em que este programa foi apresentado observamos que o conselho apresentava sinais de dificuldades de atuação. Por meio das atas de reuniões a partir de 1988 é demonstrada uma expressiva incompatibilidade entre as propostas do conselho e o poder executivo, como comentaremos a seguir.

No ano de criação do Programa *Nossa Natureza*, por meio das atas de reunião do Conama, foi possível observar que o conselho já enfrentava dificuldades para a implementação das resoluções aprovadas em Plenário, por serem estas contrárias aos interesses do Governo. Ainda em 1988, na 16ª reunião ordinária do Conama, Paulo Nogueira Neto, então como representante do Distrito Federal no conselho, se

pronunciou registrando sua preocupação em relação ao tempo que as resoluções levavam para serem votadas em conselho a partir daquele momento:

[...] não existe na legislação a figura do veto à resolução [...] caso o ministro não concorde com algum ponto das resoluções aprovadas pelo Plenário, que peça ao Conselho o reestudo da matéria. Outra possibilidade de solução desse impasse seria a publicação das Atas com a íntegra das resoluções, tirando do Ministro qualquer constrangimento que tenha em assinar uma resolução que não esteja eventualmente de acordo. [...] se não forem assinadas [as resoluções] ou levarem três meses para serem, como ocorreu com as resoluções aprovadas na reunião anterior, muitas delas serão prejudicadas (CONAMA. Ata da 16ª Reunião Ordinária, 1988: 6).

A partir do trecho acima, é possível observar que o atraso em relação à aprovação das resoluções em Plenário passou a ser uma dificuldade enfrentada pelo Conama. Uma vez que as resoluções precisavam ser assinadas pelo presidente do conselho, que à época era o Ministro de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, o “constrangimento” do ministro em, eventualmente, contrariar os interesses do Governo, pode ser entendido como um fator limitador no encaminhamento destas resoluções.

Na reunião seguinte do Conama, 17ª reunião ordinária, que ocorreu no dia 15 de junho de 1988, foi registrada a fala do deputado Fábio Feldman, representante da *Frente Verde* na Assembleia Constituinte, afirmando que: “*as restrições que alguns setores governamentais faziam à atuação do Conama era por considerarem o conselho muito grande e de pouca operacionalidade*” (CONAMA, Ata da 17ª Reunião Ordinária, 1988: 5).

Diante de tais pronunciamentos é observado que havia o interesse em distanciar o Conama das instâncias decisórias, ao se estabelecer dificuldades para que fossem implementadas as resoluções. As falas de Paulo Nogueira Neto e Fabio Feldman demonstram que se difundia entre os membros do Conama uma sensação de que este perdia importância no cenário nacional.

Alguns meses após a implementação do Programa *Nossa Natureza* a lei Nº 6938/1981, passou pela primeira alteração. O Sisnama, que já havia sido alterado em seu órgão central, com a substituição da Sema pelo Ibama, sofreu mais uma alteração em seu órgão superior por meio da lei Nº 7804/89. Esta lei alterou os mecanismos de funcionamento da Política Nacional do Meio Ambiente, no que se refere à criação de um Conselho Superior de Meio Ambiente - CSMA, composto apenas por representantes do poder executivo, na situação de órgão superior do Sisnama.

A lei Nº 7804/1989, que passava a vigorar, modificou a redação da lei Nº 6938/81 por meio da seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei, com fundamento nos incisos VI e VII, do art. 23, e no art. 225 da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cria o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (BRASIL, 1989b).

A criação do CSMA¹³⁵ estabeleceu a condição de subordinação ao Conama, que até então configurava-se como órgão superior da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa alteração significava uma mudança de posto do Conama. De órgão superior, o Conama desceria um degrau na estrutura institucional do Sisnama e se tornaria um conselho deliberativo, que deveria se reportar ao CSMA para consolidar as suas ações. Conforme a redação do Art. 6º da lei Nº 7804/1989:

[...] o art. 6º passa a vigorar com a seguinte redação: I - Órgão Superior: o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, adotado nos termos desta Lei, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Idem, ibidem).

Além dessa alteração da condição do Conama, suas funções e competências foram também alteradas, como no caso de sua função de regulamentar o licenciamento ambiental, que fora transferida para o Ibama.

Observamos, por meio das reuniões do Conama, que a partir do ano de 1985 houve um aumento no número de leis criadas para o estabelecimento de normas que regulamentaram as políticas ambientais¹³⁶. O Conama foi responsável pelo estabelecimento das principais medidas que regulamentavam o licenciamento ambiental, às quais podemos citar: o estabelecimento dos critérios para a avaliação de impactos ambientais – EIA/Rima (Resolução Conama Nº 1/86) e de normas para zoneamento ecológico-econômico (Resolução Conama Nº 3/87).

Após a nova Constituição Federal (1988) e diante da repercussão internacional sobre a degradação ambiental na Floresta Amazônica, é entendido que o governo sentiu

¹³⁵ A composição do CSMA, definida pela legislação, foi a seguinte: Ministro da Justiça; Ministro da Marinha; Ministro das Relações Exteriores; Ministro da Fazenda; Ministro dos Transportes; Ministro da Agricultura; Ministro da Educação; Ministro do Trabalho; Ministro da Saúde; Ministro das Minas e Energia; Ministro do Interior; Ministro do Planejamento; Ministro da Cultura; Secretário Especial de Ciência e Tecnologia; Ministério Público Federal; 1 (um) representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; 3 (três) representantes do Poder Legislativo Federal; 5 (cinco) cidadãos brasileiros indicados pelo conjunto das entidades ambientalistas não-governamentais.

¹³⁶ Cf. anexo 2.

que seu poder de decisão sobre as políticas ambientais estaria ameaçado. Ao abrir inicialmente as decisões sobre a legislação ambiental à participação coletiva por meio do Conama, as políticas ambientais tomavam uma maior dimensão na política nacional. O governo decidiu então retomar as rédeas sobre os principais instrumentos da legislação ambiental criando o *Programa Nossa Natureza*.

A condição de redemocratização da política nacional ofereceu, em seu projeto inicial, uma possibilidade de expansão das instâncias participativas na estrutura do Estado ao final dos anos de 1980, com o aumento de conselhos participativos, fóruns de debate e conferências nacionais (SILVA, 2008: 102). Porém, conforme apontou Diniz (1997) apesar da transição política para a democracia, a partir de 1985, com a Nova República, o governo optou pelo reforço do estilo tecnocrático de gestão que consistia na concepção de autonomia do Estado por meio da concentração do poder decisório no âmbito do Executivo, provocando uma assimetria entre Legislativo e Executivo (DINIZ, 1997: 29).

Essa tensão que se estabelecia entre o esperado avanço da democracia e as permanências de um regime no qual as ações políticas estiveram centralizadas no executivo, principalmente após a nova Constituição (1988), se refletiu na política ambiental. Nesse sentido, a ação pelo controle do Poder Executivo sobre a política florestal na Amazônia, por meio do Programa *Nossa Natureza* pode ser inicialmente entendida como uma ação controversa. Conforme o país avançava para uma democratização e depois de definido o “meio ambiente” como tema constitucional, o Conama, um conselho que tendia a se tornar “democrático”, passava por um momento de declínio. A criação do CSMA no momento pós-Constituição, no qual o Conama supostamente teria mais capacidade para ampliar seu potencial de ação no cenário nacional, pode ser entendida como uma medida que contribuía para a não-estabilização¹³⁷ do Conama como arena ambiental.

¹³⁷ Para reflexão em torno de redes que não se estabilizam, a grande contribuição veio do trabalho desenvolvido pelas estadunidenses Mônica Casper e Adele Clarke: *Making the Pap smear into the 'Right tool' for the Job*. (Fazendo do exame de Papanicolau a ferramenta certa para o serviço) no qual é apresentada a construção social ao longo de meio século (1940-1995) em torno do exame de Papanicolau responsável por torná-lo uma “ferramenta certa” para rastrear o câncer cervical e uterino em mulheres nos Estados Unidos. Utilizando como base teórico-metodológica a Teoria Ator-Rede, a discussão proposta pelas autoras, através da análise de dados e documentos sobre o exame desde sua criação, é de que este veio ao longo de meio século sendo construído como “ferramenta certa” a partir de tensões e conflitos entre os diversos atores na arena do câncer nos Estados Unidos. Esses conflitos colocaram o referido exame como algo discutível entre a comunidade científica e entre os demais atores que fizeram parte de sua construção, uma vez que nem todos os atores envolvidos (porém em um número crescente ao longo dos anos) aceitaram este como tal. Por essa razão, o exame foi por vezes classificado como inadequado e

Com tantos ajustes institucionais, observamos que a Política Nacional do Meio Ambiente passava, no final da década de 1980, por um momento de descontinuidade em relação ao que foi observado no início desta mesma década. Depois que o Conama começou a atuar (1984) observamos que este conselho ganhou espaço ao longo dos seus primeiros anos de atuação, aprovando medidas que até hoje são seguidas, ainda que com modificações.

Após a criação do Ibama e do CSMA, o Conama foi enfraquecido em sua capacidade de intervenção. Entendemos que a partir daí ficou marcado um outro momento do Conama, uma fase que se distinguia da primeira pela maior tensão que se estabeleceu entre os interesses da Presidência da República diante dos encaminhamentos do Conama no cenário nacional. No entanto, em meio a essa tensão entre o Governo e o conselho, ocorreram eventos que marcaram os debates sobre as políticas ambientais no Brasil.

Entre fins da década de 1980 e início dos anos de 1990 o Brasil foi selecionado para receber a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, um evento de grande relevância mundial. Associando essas alterações da Política Nacional do Meio Ambiente à Rio-92 temos um cenário confuso, principalmente se observarmos mais adiante a construção de um Ministério do Meio Ambiente, no mesmo ano de realização da Rio-92. Discutiremos a seguir alguns aspectos sobre essa situação adversa vivenciada no Conama combinado à uma suposta nova onda de ascensão dos debates sobre meio ambiente no Brasil.

3.3 Da Rio-92 ao Ministério do Meio Ambiente: alguns aspectos sobre as (des)continuidades na institucionalização do meio ambiente no Brasil

A criação de um Ministério do Meio Ambiente (1992) no Brasil ocorreu em um contexto mundial de grande debate sobre a relação entre desenvolvimento e meio

foi muito questionado por patologistas, por exemplo, em função dos problemas inerentes à sua eficiência para a detecção do câncer. A classificação e padronização das células no processamento de leitura desses exames para o diagnóstico foi submetido a diversos questionamentos ao longo dos anos. Outros fatores foram submetidos à questionamentos, como a exploração do trabalho feminino, as más condições de trabalho nos laboratórios de análise citológica, os métodos de análise das células, os custos, dentre outros. Ainda que este tenha sido aceito como ferramenta para detecção de câncer por um grande número de atores, o que é comprovado pela grande utilização deste em consultórios ginecológicos, o exame não foi completamente aceito. Em função de todas as tensões criadas ao redor do exame de Papanicolau, este precisou ser construído e reconstruído várias vezes, ganhando força através de negociações locais entre os atores. Isso fez com que, na interpretação proposta por Casper e Clarke, este não se estabilizasse como uma caixa-preta na rede estabelecida em seu propósito.

ambiente, marcados pelas discussões em torno de conceitos como “desenvolvimento sustentável”, “ecodesenvolvimento” e “ecossocioeconomia” (SACHS, 2007). O fórum mundial que disseminou esse debate foi a Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, sediada no Rio de Janeiro em 1992, que resultou em cinco acordos mundiais em torno da chamada *Agenda XXI*¹³⁸ (RIBEIRO, 2008: 4). Concomitante à realização da chamada Rio-92, era gestado o primeiro Ministério do Meio Ambiente no Brasil. Nos dedicaremos, nesta parte do texto, a analisar a posição do Conama no contexto de realização da Rio-92, e perceber como foi sua participação na construção do Ministério do Meio Ambiente.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente foi a segunda conferência mundial que reuniu países de norte a sul do planeta para debater meio ambiente. Vinte anos após a realização da primeira Conferência de Meio Ambiente, em Estocolmo, a Rio-92 reuniu delegações de 172 países e 108 Chefes de Estado, ou de Governo (LAGO, 2006). O evento foi realizado em 3 de junho e ficou dividido entre a *Cúpula da Terra*, que reuniu os Chefes de Estado de onde partiu os acordos internacionais, e o *Fórum Global*, que reuniu as entidades ecologistas e movimentos sociais em geral (OLIVEIRA, 2012).

A candidatura do Brasil para sediar a Rio-92 ocorreu no ano de 1988. Antes da Conferência foram realizadas no país duas reuniões preparativas: a IV Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente da América Latina e Caribe, ocorrida em Brasília, em março de 1989; e a I Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos, em Manaus, no mês de maio. As reuniões entre os dirigentes dos países latino-americanos serviriam para articulações acerca da posição destes países na futura Conferência (LAGO, 2006: 149-150).

Às vésperas de receber a maior conferência internacional sobre meio ambiente, foi observado, por meio das atas de reunião do Conama, que o clima de incertezas sobre a condução das políticas ambientais no Brasil só aumentava no interior do conselho. Após as medidas tomadas ainda no governo Sarney decorrentes da lei N° 7804/1989, houve uma nova ação por parte da Presidência da República, já com Fernando Collor de Melo (1990), que afastou ainda mais o Conama das instâncias decisórias sobre as políticas ambientais.

¹³⁸ A Agenda XXI foi um plano de ação que seria implementado até o início do ano 2000. Este plano consistia na realização de ações governamentais em torno de programas que reduzissem os impactos negativos causados pelo desenvolvimento, os principais documentos que compuseram este plano foi a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção de Mudanças Climáticas (RIBEIRO, 2010: 76).

Na 23ª Reunião Ordinária do Conama, a primeira reunião do ano de 1990, realizada no dia 8 de março, foi anunciada que uma medida provisória (que se tornou a lei Nº 8028/1990) alteraria novamente a estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente. O teor das mudanças na estrutura do Sisnama por esta medida provisória, foi relatado na ocasião desta reunião pelo deputado Fábio Feldmann. Conforme o deputado:

[A Medida Provisória] cria a Secretaria Nacional de Meio Ambiente, cria algumas Secretarias-Adjuntas, redistribui as competências entre a Secretaria e o Ibama, de maneira que o Ibama ficaria como um órgão executivo e essa Secretaria um órgão normativo [...] segundo esta Medida Provisória o Conselho Superior de Meio Ambiente foi mantido com pequena modificação de nome e o fato grave é a exclusão da participação da sociedade civil (CONAMA, Ata da 23ª Reunião Ordinária. 1990: 9).

Pela apresentação do deputado, o que mais despertou críticas no Conama e também junto ao movimento ecologista, foi a exclusão da sociedade civil no Conselho Superior de Meio Ambiente. O chamado Conselho de Governo, incluía anteriormente 5 conselheiros indicados pelas entidades ambientalistas.

Em seu pronunciamento o deputado relatou ainda que havia se comunicado com o então Secretário de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), nomeado pelo presidente Fernando Collor, José Lutzenberger, que seria o presidente do Conama¹³⁹, a partir dessa alteração, com o qual argumentou sobre tal medida. Segundo o deputado:

Conforme conversa mantida com o Dr. Lutzenberger o mesmo está de acordo em conversar com o Governo e ele não se oporia à transformação dessa Medida Provisória em Projeto de Lei ou o não encaminhamento da Medida Provisória até que houvesse, por assim dizer, uma negociação ampla. Diante dessas informações o quadro, discutido ontem à noite com os secretários de meio ambiente e as ONG's, se modifica substancialmente [...] é importante que o CONAMA e as entidades não-governamentais se mantenham com a posição de ontem e que fiquem alertas, para que o Governo que vai assumir a partir da semana que vem, sinta que realmente essa é uma decisão quase que unânime das entidades e pessoas que de fato militam no movimento ambiental, quer na esfera governamental, quer na sociedade civil. (CONAMA, Ata da 23ª Reunião Ordinária. 1990: 9).

A reunião realizada no dia anterior à 23ª reunião do Conama, à qual o deputado se referia em seu pronunciamento, tratou-se de outra reunião entre os secretários estaduais de meio ambiente e as ONGs, realizada para discutir a nova condição da Política Nacional do Meio Ambiente diante destas mudanças. Na fala do parlamentar, a partir desta reunião foi produzida uma carta, endereçada à presidência, em nome das

¹³⁹ Cf. Anexo 4 a relação dos presidentes, secretárias e secretários do Conama (1984-1993).

Entidades Ambientalistas Autônomas, que foi lida naquela ocasião. A referida carta solicitava:

I. Pleno respeito à Constituição Federal e à Legislação Ambiental, que já prevê a participação da sociedade civil nos diversos conselhos, entre os quais o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Superior de Meio Ambiente, este último criado, no papel, contra a vontade da maioria dos ambientalistas; II. O fortalecimento do Conama, como compromisso assumido pelo então candidato à Presidência, Fernando Collor, e não o seu relativo esvaziamento como consta da minuta da Medida Provisória; III. Que quaisquer alterações na Política Nacional de Meio Ambiente sejam feitas, ouvida a sociedade civil, mediante projetos de lei ordinária a serem apreciados pelo Congresso Nacional. (Idem, Ibidem: 12).

Ao propor ao Conama, no primeiro trecho citado, uma negociação com o Governo, o deputado Fábio Feldman pretendia estabelecer uma articulação entre os interesses dentro do Conama, na tentativa de converter a situação que vinha se estabelecendo por meio das ações do Poder Executivo. A proposta de reunir forças no Conama para impedir a modificação da condição do conselho, indica a sensação de instabilidade à qual o Conama estava submetido.

A preocupação com o enfraquecimento do Conama no cenário nacional, claramente marcado pelo distanciamento da sociedade civil, das decisões da política de meio ambiente, foi o principal argumento presente na Carta citada. A repercussão destas informações no Conama se desdobrou na aprovação de uma moção do conselho encaminhada à Presidência da República, com a seguinte solicitação:

O Conama submete à elevada consideração de Vossa Excelência a conveniência de que a política nacional de meio ambiente receba as suas oportunas alterações com a participação efetiva deste Conselho e que, já agora, quanto à Medida Provisória a ser encaminhada ao Congresso Nacional cujo teor chegou ao nosso conhecimento, seja revista no sentido de incluir as representações da sociedade civil e dos órgãos estaduais de meio ambiente (Idem, ibidem: 10).

Por meio destas solicitações, originalmente propostas pela Abes ao Plenário para a votação, é possível entender que o Conama passava por um momento de dificuldades em relação às questões internas do conselho. Com base na argumentação dos conselheiros e das leis que modificaram a Política Nacional do Meio Ambiente (lei Nº 7804/89 e lei Nº 8028/90), observa-se que a situação de subordinação do Conama à presidência da República consistia, fundamentalmente, em uma precarização da participação da sociedade civil nas instâncias decisórias sobre políticas ambientais.

Enquanto que no período de 1984-1987 houve um aumento na composição do Conama de 34 para 67 membros, observamos que nos anos que se seguiram, entre 1989-1990, a frequência dos membros do Conama nas reuniões foi reduzida para uma

média de 41 membros no ano de 1989¹⁴⁰. Diante das medidas governamentais do final da década de 1980, foi observado também um esvaziamento do Conama.

Diante das alterações na Política Nacional do Meio Ambiente o Conama permanecia com a sua função, como instância legislativa do Sisnama, no sentido de elaborar as resoluções ambientais, porém perdeu sua capacidade executiva. Quando aprovadas as resoluções por votação do Plenário, o próprio Conama decidia e implantava (por meio de sua secretaria executiva) as suas resoluções. Porém, com a criação do CSMA (depois de 1990, Conselho de Governo) o poder de decisão sobre as resoluções passou a se restringir apenas ao Governo Federal.

Durante os anos de 1989 e 1990, observamos que a maior parte dos debates no Conama esteve relacionada à dificuldade de operacionalizar suas ações junto aos órgãos de assessoria da Presidência da República. Na 27ª reunião ordinária do Conama, realizada no dia 28 de março de 1991, o então conselheiro representante do Rio de Janeiro, Carlos Henrique Abreu Mendes, se pronunciou e pediu para que constasse em ata a seguinte reflexão sobre o conselho:

De 1987 para 1991 está acontecendo um fenômeno importante [...] houve uma época muito rica dentro do Conama em que se produziram várias resoluções normativas, isso vem se esvaziando a cada ano e tem sido interpretado como sendo, em grande parte, pelo fato de estarmos em busca de uma nova identidade para o Conselho. (CONAMA, Ata da 27ª Reunião Ordinária, 1991: 11).

A percepção de esvaziamento do Conama, por parte do representante do Rio de Janeiro, esteve relacionada à ausência de uma “identidade” do conselho. Ao confrontarmos a percepção expressa no comentário do conselheiro ao esvaziamento do conselho, notamos que o Conama passava por um declínio, não apenas por uma descaracterização, mas também como reflexo de um enfraquecimento institucional.

Podemos observar que no início da década de 1990 os problemas financeiros do Sisnama também se tornavam ponto de pauta das reuniões. Na ocasião da 9ª reunião extraordinária do Conama, no dia 09 de maio de 1991, o então conselheiro representante de Minas Gerais, Octávio Elísio Alves de Brito, registrou seu protesto com relação à situação financeira dos órgãos de meio ambiente, dizendo:

[...] não se pode implementar política ambiental sem recursos. A Secretaria do Meio ambiente e IBAMA não podem estar sujeitos a contingenciamento de recursos a que estão sendo submetidas essas áreas de Governo (CONAMA. Ata da 9ª Reunião Extraordinária, 1991: 5).

¹⁴⁰ Ver quadro 2, capítulo 1.

Em seu protesto o representante de Minas Gerais solicitou ainda, naquela reunião, que fosse registrado em ata o documento feito em nome das ONGs ambientalistas brasileiras, destinado ao *Fórum Global*, a ser realizado na Rio-92. O documento apresentava a seguinte redação:

Considerando a atual militarização da política ambiental do Governo Federal um dos seus diversos aspectos inclusive no que se refere a recursos hídricos, recursos minerais, na questão indígena, zoneamento econômico-ecológico do território; considerando que a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, ex-SNI, assumiu a Secretaria-Executiva do órgão superior do meio ambiente no país, que é o Conselho de Governo, desde 15/03/90; considerando que a SAE coordena oficialmente o programa nuclear paralelo atualmente implementado por diferentes setores das forças armadas e sem controle da Sociedade Civil, ao contrário do que reza a Constituição Brasileira de 1988 (art. 21); considerando que a exploração mineral predatória continua correndo sem controle não só em terras indígenas mas em toda a Amazônia; considerando que continuam os processos de destruição da Região Amazônica através de usinas hidroelétricas e siderúrgicas que usam carvão vegetal feito com a floresta nativa e outros empreendimentos ecologicamente sustentáveis; considerando que o processo de sucateamento dos órgãos federais do meio ambiente é hoje ainda mais grave do que antes de 15/03/90, quando assumiu o atual Governo e que hoje eles se encontram quase que imobilizados com a falta de recursos para atuar; considerando que uma grande omissão ou falta de vontade política impede a demarcação e implementação efetiva das reservas extrativistas, terras indígenas e unidades de conservação; [...] considerando que a real intenção política do Governo Federal está sendo ocultada por uma estratégia de marketing de sua Secretaria de Meio Ambiente e que o Governo está promovendo direta e indiretamente destruição ambiental e violação dos direitos humanos fundamentais da população amazônica e do povo brasileiro como um todo, o Fórum Brasileiro de ONG's para 1992 entende: que é fundamental o afastamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE e setores militares das diversas áreas da Política Nacional do Meio Ambiente: é preciso desmilitarizar a política ambiental em nosso país e submetê-la ao controle e à participação da ampla sociedade brasileira onde o Fórum de ONG's está inserido” (Idem, *Ibidem*: 6-7).

Diante do que foi registrado em ata a situação da política ambiental no Brasil passava, naquele momento, por uma cisão que se manifestou na crise das instituições de meio ambiente e pela retomada centralizadora em torno da política ambiental pelo Poder Executivo. A referência à militarização da política ambiental, conduzida pela Presidência da República, consistiu no ajustamento dos projetos de ordenamento territorial, na região Norte (Programa Nossa Natureza e Calha Norte) como políticas que visavam a proteção ambiental.

O interesse dos militares pela “integração” da região Norte do país por meio do Programa Nossa Natureza e do Calha Norte esteve relacionado à valorização da Floresta Amazônica pelo mundo todo durante a década de 1980. Em um momento em que a biodiversidade das florestas tropicais despertou a atenção do mundo sobre as queimadas e o desmatamento na Amazônia (SANTOS, 1994: 150), o Governo brasileiro

apresentou ações políticas que não apresentavam nenhuma relação, a não ser retórica, com a proteção ambiental da Floresta. Estas medidas tinham como objetivos: a ampliação da produção energética, a exploração mineral e atrair investimentos e fluxos migratórios para a região (ALBERT, 1991).

Na 30ª Reunião ordinária, realizada no dia 5 de dezembro de 1991, a última reunião daquele ano, o conselheiro Francisco Xavier Iglesias Alves Pereira, representante das entidades ambientalistas da região Nordeste, também registrou em ata sua preocupação com a situação institucional da política ambiental brasileira:

[...] é necessário analisar cuidadosamente o que está acontecendo com o IBAMA e a SEMAM porque está havendo um nó em algum lugar; o exemplo mais claro é a pauta da reunião de hoje, pois nunca houve uma pauta tão ruim em toda a história do Conama, com tantos problemas tão urgentes e importantes com maior relevância e conteúdo pendentes. (CONAMA, Ata da 31ª Reunião Ordinária, 1992: 13).

Cabendo ao Ibama a execução das políticas ambientais e à Semam/PR (Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República) a competência de planejar as ações do Ibama, é percebido, por meio deste trecho, que se instalava uma confusão, até mesmo entre os próprios membros do Conama, em situar a dificuldade de operacionalização dos órgãos de meio ambiente. A fala do conselheiro revela também uma percepção de crise institucional que permeava o Conama, o que refletia uma não-estabilidade do conselho e de seus órgãos executivos.

Na 31ª Reunião Ordinária do Conama, realizada em 29 de abril de 1992, o então conselheiro Fernando César de Moreira Mesquita, representante do Maranhão, comentou sobre a situação do Ibama à época e relacionou as dificuldades vivenciadas à sua origem. Conforme comentou o conselheiro:

O Ibama foi criado a partir da extinção de quatro instituições governamentais (IBDF, Sudepe, Sudhevea e Sema) que não funcionavam devido ao clientelismo político, a corrupção que se observou ao longo da história das instituições públicas decorrem, principalmente, do loteamento de cargos, da nomeação de pessoas inadequadas que fazem o jogo de interesse de grupos e não das instituições a que pertencem [...] essa prática era flagrante no IBDF, Sudepe e Sudhevea, com exceção talvez da Sema onde a influência política não foi tão nefasta [...] no momento atual está se observando o retorno do clientelismo político e loteamento de cargos dentro do Ibama e por isso gostaria de deixar registrado no Conama essa denúncia ora dirigida ao Senhor Ministro; que a legislação em vigor determina que o preenchimento dos cargos de Superintendentes do Ibama serão feitos com funcionários do quadro a fim de que houvesse homogeneidade dentro da instituição [...] no momento está se dando uma interpretação apressada e incorreta da legislação a fim de favorecer o loteamento dos cargos por determinação política (CONAMA, Ata da 31ª Reunião Ordinária, 1992: 12).

Na visão do conselheiro, o Ibama sofria com problemas estruturais devido ao jogo político que se estabelecia perante as políticas ambientais. Em sua crítica, essa situação era responsável pelos crimes ambientais e irregularidades, que ocorriam em sua região, por exemplo. Como completou o Fernando Mesquita:

[...] problema sério que necessita de uma intervenção urgente é o problema da Reserva Ecológica de Gurupi, entre os Estados do Maranhão e do Pará [...] cem caminhões saem diariamente daquela reserva carregados de madeira, tirando o que resta de madeira e prejudicando a nascente do Rio Gurupi [...] o Superintendente do Ibama no Maranhão está angustiado com isso mas não tem como agir, afinal de contas há que se enfrentar homens armados com metralhadoras, com aparelhos de rádio, veículos altamente sofisticados e não está se fazendo nada [...] na hora que a imprensa estrangeira for por lá e comprovar a gente vai dizer que os países de primeiro mundo estão denegrindo o Brasil e inventar uma série de desculpas para tentar tapar o sol com a peneira. Outra situação séria está relacionada com o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses que foi criado para proteger as tartarugas marinhas e o peixe boi; o parque está sendo devastado e diariamente se mata de três a quatro tartarugas e o Ibama não pode fazer nada principalmente por falta de recursos (Idem, ibidem: 12).

Além das dificuldades com relação aos recursos financeiros, que incapacitava o Ibama fazer cumprir as políticas ambientais, é possível observar pelas falas do conselheiro que a estrutura do Sisnama estava comprometida pelas falhas constantes. No mesmo sentido da crítica feita pelo então representante do Maranhão, o conselheiro Francisco Xavier Iglesias Alves Pereira voltou a manifestar sua preocupação com a situação estrutural dos órgãos de meio ambiente, mais especificamente com o Conama diante do quadro institucional que se apresentava. Sobre o Conama, o conselheiro afirmou:

[...] mesmo sendo um colegiado da maior importância é quase sempre relegado a segundo plano pelo Presidente que quase nunca comparece às reuniões [...] as determinações do Plenário não são cumpridas pela Secretaria executiva e as pendências vão se avolumando (Idem, ibidem: 13).

Diante das críticas e manifestações de insatisfação com os rumos que as instituições responsáveis pelas políticas ambientais haviam tomado no período, percebemos que a situação da Política Nacional do Meio Ambiente estava em descrédito entre os próprios conselheiros do Conama. Foi possível observar que entre os anos de 1990 e 1992 os problemas internos ligados à entraves no que se referiam à atuação do Conama foram mais destacados pelas atas das reuniões.

Os problemas institucionais no âmbito do Ibama no período podem ser confirmados por meio do histórico do órgão. Somente entre os anos de 1990 a 1992 foram nomeados 8 presidentes no Ibama (DINIZ, 2010: 37), o que demonstra a

condição de grande instabilidade, que refletiu diretamente no baixo número de resoluções do Conama¹⁴¹.

Pouco antes do início da Rio-92, marcada para o mês de junho, a situação de crise institucional sofrida pelo Conama tinha como agravante as dificuldades financeiras do Ibama. Conforme o então presidente do Conama¹⁴², José Goldemberg, não seria possível garantir que todos os Estados enviassem representantes para participação no evento. Segundo ele, o Ibama não dispunha de recursos para custeio da participação de representantes estaduais na Conferência. Na 31ª reunião ordinária do Conama o presidente do Conama esclareceu que nem o conselho e nem sua secretaria executiva possuía autonomia para tomar decisões sobre a Rio-92. Segundo informou em reunião, o Conama nem mesmo participava da organização do evento, que ficou sob a responsabilidade do Itamaraty:

Como secretário do meio ambiente até poderia encaminhar demandas com a expectativa de que sejam atendidas, mas tais questões estão na alçada do Itamaraty [...] quanto a participar da delegação brasileira há inclusive um problema físico, as delegações de cada país não podem ser muito grandes [...] a questão das exposições, o Ibama não tem controle sobre isso, mesmo porque não é o organizador da Conferência (CONAMA, Ata da 31ª Reunião Ordinária do Conama, 1992: 16).

O pronunciamento do presidente do Conama indica que houve pouca interação entre o Conama e outros setores do governo na elaboração e planejamento da Rio-92. Sendo o Conama a instância responsável pelo estabelecimento das normas que orientam as políticas ambientais no Brasil, sua não-participação na organização da Rio-92 confirma a tensão entre o Poder Executivo e o Conama.

O assunto Rio-92 ocupou um espaço menor nas discussões do Conama, ao que foi observado por meio das reuniões do conselho. O assunto apareceu pela primeira vez na última reunião ordinária do ano de 1990 do Conama, 26ª reunião, realizada no dia 6 de dezembro. Nesta reunião foi aprovada a resolução (Resolução CONAMA Nº 15) que criou uma CT *Acompanhamento com vistas à Rio-92*¹⁴³, com o objetivo de acompanhar a elaboração do relatório nacional do Brasil, que seria encaminhado à Rio-92.

¹⁴¹ No ano de 1990 foram aprovadas 17 resoluções e em 1991 foram aprovadas somente 9.

¹⁴² A partir de 1990 o secretário da Semam/Pr, secretário do meio ambiente, ocupava a presidência do Conama. Cf. Anexo 4.

¹⁴³ A CT foi composta por: Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR); Ibama; Secretaria de Cultura da Presidência da República; Governo do Distrito Federal; Governo do Espírito Santo; Associação Amigos de Petrópolis Proteção dos animais e Defesa da Ecologia – Apande; e Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS. Cf. Anexo 5.

Ao que foi observado a partir das atas de reuniões do Conama, o envolvimento do conselho na realização da Rio-92 consistiu apenas no acompanhamento do Relatório Nacional (sobre o que o país já havia estabelecido quanto às políticas ambientais) a ser encaminhado à Conferência (Idem, *ibidem*).

Outro assunto que esteve ligado à realização da Rio-92 foi a criação de um Ministério do Meio Ambiente. Essa medida política fez parte de uma reformulação de toda a estrutura da Administração Pública Federal a partir da qual se extinguiu alguns Ministérios e Secretarias, enquanto outros foram criados. Tais mudanças, foram realizadas por meio da Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992, convertida na Lei Nº 8490, de 19 de novembro, pelo vice-presidente, no exercício de presidente da República, Itamar Franco.

Os debates em torno da criação do Ministério do Meio Ambiente não podem ser visualizados de dentro do Conama (por meio das atas) o que indica que o conselho não apresentou um envolvimento expressivo neste processo. Diante da ausência de debates no Conama sobre a criação do Ministério do Meio Ambiente, esta medida pode ser entendida como um desdobramento de ações internas do Poder Executivo, mas que não ficou evidente a participação do Conama.

Após a criação do MMA, designado como ministro do meio ambiente, Fernando Coutinho Jorge participou como presidente do Conama na primeira reunião ordinária do ano de 1993, realizada no dia 16 de fevereiro. Na ocasião, o então presidente do Conama e ministro do Meio Ambiente, declarou que a decisão de criar um Ministério do Meio Ambiente, foi do Vice-presidente, à época, Itamar Franco, com o objetivo de concretizar os compromissos assumidos pelo Brasil na Rio-92 (CONAMA. Ata da 33ª Reunião Ordinária, 1993: 8).

Pela trajetória de institucionalização do meio ambiente, com base no que foi observado pelas ações governamentais e por parte dos atores que fizeram parte desta construção política do meio ambiente, foi possível analisar que este se modificou constantemente. Com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente e com a criação do Conama, houve mudanças nos rumos das políticas ambientais no Brasil comparado ao momento que antecedeu.

A partir dos primeiros anos de atuação do Conama foi observado uma maior movimentação de atores interessados em consolidar as políticas de meio ambiente e com isso ampliá-lo como política pública. Diante disso, observamos que o Conama consistiu em uma arena ambiental que desempenhou um papel relevante para que esse

meio ambiente se inserisse no contexto político. Esse momento foi entendido por nós como um primeiro momento na institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente (1984-1987).

No entanto, ao que se seguiu após a Constituição de 1988 até 1992, o Conama perdeu força mediante a articulação de outros atores governamentais, o que fez com que este conselho não se estabilizasse como órgão deliberativo das políticas ambientais no cenário político nacional. Nesse caso, a criação do MMA pode ser entendida como um marco da ação por parte do Governo Federal, em um sentido diverso do que se deu no início dos anos de 1980.

Se com a criação do Conama a política ambiental se tornava uma instância pretensamente participativa - que incluía a sociedade civil em instâncias decisórias - por meio das medidas impostas pelos governos Sarney e Collor, ao que pudemos observar, levaram a um novo percurso de institucionalização do meio ambiente. O impulso centralizador em torno das políticas ambientais no final da década de 1980 indicou, portanto, uma descontinuidade no modo como o meio ambiente vinha se institucionalizando antes da Constituição de 1988.

Na medida em que se supunha um fortalecimento das instituições representantes do meio ambiente e a consolidação do Conama no cenário nacional por meio da inserção do meio ambiente na Constituição Federal, foi observado um movimento inverso após o ano de 1988. O esvaziamento e declínio do Conama por meio das ações do Governo foi considerado por nós como um percurso distinto dentro de uma mesma trajetória de institucionalização. Podemos então refletir sobre essa trajetória como repleta de descontinuidades, ao contrário do que poderia se supor em uma observação superficial do histórico institucional do meio ambiente no Brasil.

Considerações finais

O desenvolvimento desta pesquisa constituiu-se de uma análise sobre a trajetória de construção das políticas de meio ambiente no Brasil. Estimulada pelo interesse em compreender o que esteve por trás da história “evolutiva”, linear e isenta de conflitos, que nos é apresentada pelos órgãos oficiais. A intenção foi apresentar uma reflexão sobre a construção desse caminho percorrido pelo tema meio ambiente até se tornar uma *instituição* no cenário nacional, trilhando as discontinuidades e obstáculos desta trajetória.

Entendendo que um fator-chave que alavancou essa institucionalização, ou por onde passou esse meio ambiente até assumir características de política pública, foi o Conama, selecionamos este conselho como nosso ponto de observação. Com base nas fontes documentais relacionadas ao Conama e na bibliografia consultada sobre o período analisamos que a institucionalização do meio ambiente passou por negociações diretas e indiretas desenvolvidas no dentro e fora do Conama.

Assim como verificou Florian Charvolin (2003), sobre a criação do primeiro ministério de meio ambiente francês, no Brasil, o meio ambiente como tema político, também começou a ser estabelecido em uma atmosfera de estrutura tecnocrática nos anos de 1970. Porém, devido à desdobramentos que marcaram a história do país, a condução das políticas ambientais foi alterada ao longo dos anos de 1980. O movimento pela democratização da política brasileira marcou a inclusão da sociedade civil em espaços políticos. Foi nesse contexto que o Conama se estabeleceu como ponto de articulação entre diversos atores, ampliando a zona de ação e de alcance das políticas ambientais.

Diante do quadro apresentado, foi possível compreender que o Conama atuou como elemento fundamental no alargamento dos debates sobre meio ambiente no cenário nacional em sua primeira fase de sua atuação (1984-1987). Esta etapa ficou marcada pelas promessas de democracia a ser estabelecida pelo início da Nova República. A ampliação do Conama ocorreu em um movimento simultâneo à expansão do movimento ecológico, o surgimento do Partido Verde e disseminação dos debates sobre a degradação ambiental em encontros acadêmicos regionais sobre meio ambiente.

A partir da nossa análise verificamos que o Conama desempenhou uma atuação significativa para o avanço dos debates que levaram o meio ambiente a passar de

política setorial à política pública nos anos de 1980. Mas ao longo desse percurso um conjunto de fatores contribuíram para que, ao final daquela década, houvesse uma mudança de rota e a institucionalização do meio ambiente assumisse outros contornos àqueles que vinham se desenhando no início da década.

A proposta desta dissertação foi, primeiramente, apresentar o Conama em sua estrutura e os seus mecanismos de funcionamento, destacando as peculiaridades que envolveram a construção deste “parlamento ambiental”. Para isso procuramos analisar este conselho a partir das atas de reunião e outros documentos associados à estas. Depois buscamos relacionar o que ocorria no interior do conselho com o contexto dos debates sobre meio ambiente que se desdobravam fora do Conama. Ao relacionarmos esses dois cenários, oferecemos por meio deste texto uma interpretação sobre a trajetória de institucionalização desse meio ambiente.

A estrutura do Conama foi pensada de modo a se realizar uma tradução do meio ambiente com base na articulação entre a técnica e a ciência produzida pelas CTs e a retórica política do Plenário. A dinâmica que fez o conselho funcionar foi sustentada por uma *política científica* (LATOUR, 1991), composta por pesquisas de laboratório, pareceres técnicos, mas também por interesses econômicos, conflitos entre as políticas de desenvolvimento industrial e proteção ambiental, etc.

No interior do conselho o Plenário representou, e ainda representa, uma arena de negociações por meio da qual se misturam ciências, política, naturezas e sociedade na busca por uma tradução única do que seja esse meio ambiente, que não possui fronteiras. A tentativa de dar uma resposta à poluição que atingia os rios e a atmosfera, à contaminação de comunidades humanas por meio da ação dos agrotóxicos, aos efeitos de desequilíbrio de ecossistemas inteiros pela instalação de grandes obras de infraestrutura (hidrelétricas, estradas, indústrias, portos, etc.) resultou em um intenso debate no Brasil durante os anos de 1980.

As respostas fornecidas pelo Conama, foi o estabelecimento do licenciamento ambiental, como um acordo pela continuidade destas atividades econômicas, mas seguindo os critérios estabelecidos pelas políticas ambientais. A condição política de legislar sobre o meio ambiente fez do Conama o fórum máximo de discussão sobre as políticas ambientais no período em que estas começaram a se estruturar e se fazerem presente na política nacional.

A participação do Conama na Assembleia Nacional Constituinte (1987) marcou um momento de maior expressão do conselho. Na tentativa de consolidar as

políticas de meio ambiente enquanto política pública, através da inclusão do tema na Constituição, o Conama também buscava a sua estabilização no cenário político. Porém algumas medidas governamentais no período que se seguiu à promulgação da nova Constituição frustraram as expectativas de fortalecimento e estabilização do conselho.

A criação das leis Nº 7804/89 (ainda no governo Sarney) e Nº 8028/90 (no governo Collor), contribuíram para mudanças bruscas no Sisnama e reflexos inesperados no Conama. Tais medidas que resultaram, respectivamente, na criação de um Conselho Superior de Meio Ambiente (CSMA) e da exclusão de representantes da sociedade civil na instância superior das decisões sobre as políticas de meio ambiente contribuíram para um arrefecimento do Conama.

As medidas supracitadas relegaram ao Conama e à sociedade civil (que participava das discussões sobre meio ambiente desde meados da década de 1980), um papel secundário no campo de disputa sobre as políticas ambientais. As referidas medidas, que marcaram a retomada do poder de decisão exclusivamente ao Poder Executivo, representaram, para o Conama a sua desestabilização.

O esvaziamento do conselho e as dificuldades enfrentadas para o estabelecimento de novas resoluções a partir de 1988 refletiram na precarização de sua capacidade de atuação nos anos que se seguiram. Após esse período verificamos que houve uma descaracterização do que chamamos de *primeira fase* da institucionalização do meio ambiente, que começou em uma perspectiva descentralizada, estimulada pelo momento de abertura política vivenciado no país.

As medidas tomadas no âmbito da Presidência da República após 1988 caminham no sentido contrário à consolidação do Conama como instância de decisão sobre as políticas ambientais. As dificuldades apresentadas pelo Conama em criar resoluções entre 1990-1992, revelaram sua perda de poder político, no período que consideramos como *segunda fase* da institucionalização do meio ambiente.

Durante esse período o governo conduziu projetos que visavam o desenvolvimento regional e do controle sobre o território (como foi o caso do Programa *Nossa Natureza* e do programa Calha Norte, por exemplo), e qualificou-os como políticas ambientais. Essa associação despertou críticas por parte da sociedade civil, como observamos por meio das reuniões do Conama, que passaram a classificar essas ações como uma *militarização* das políticas ambientais. Analisamos que nesta segunda fase o meio ambiente foi novamente distanciado do projeto político “democrático e

participativo” do início dos anos de 1980, uma vez que as políticas ambientais voltaram a ser conduzidas por uma ação centralizadora por parte do governo brasileiro.

Pelo que verificamos, entre os últimos anos da década de 1980 e o início dos anos 1990, as decisões sobre as políticas ambientais não passavam mais pelo crivo do Conama. O declínio do conselho pôde ser observado, não somente pelas manifestações de insatisfação dos conselheiros nas reuniões, mas também pela ausência de debates sobre dois eventos marcantes na história das políticas ambientais no Brasil: a realização da Rio-92 e a criação do Ministério do Meio Ambiente.

Diante desse quadro, foi possível concluir que a trajetória de institucionalização no meio ambiente foi descontínua. Dada a sua amplitude semântica e conceitual, o meio ambiente, surgiu fluido, adaptável aos diversos interesses, produto de inúmeras traduções. Como uma arena composta por interesses heterogêneos em constante negociação, o Conama representou um ponto de *passagem obrigatório das políticas* ambientais durante a década de 1980.

O papel do Conama foi produzir uma única tradução do meio ambiente com base em um conjunto de resoluções criadas e estabelecidas pelo conselho. Porém, ao final dos anos de 1980 o Conama foi sendo descaracterizado como instância máxima de decisões das políticas ambientais e como ator institucional se mostrou como uma rede não-estabilizada. O enfraquecimento do Conama demonstrou que este conselho não venceu a disputa pela tradução do meio ambiente, e sim foi traduzido por este elemento *que tudo envolve*.

Por meio dos debates destacados ao longo do texto, consideramos que o meio ambiente foi (e ainda é) fruto de constante disputa. A política ambiental, como um item criado na agenda de diversos países, trata-se de uma demanda recente. Porém, como podemos observar, o estabelecimento dessa ação *mediadora* criada para que seja garantida a continuidade da exploração dos recursos naturais (que dá sustentação ao modo de vida ocidental) e a não-degradação do “meio ambiente”, no qual o homem construiu seu *habitat*, também é algo que não se estabilizou.

Ainda que contemos atualmente com parâmetros e critérios estabelecidos pelos órgãos responsáveis pela gestão ambiental para evitar que “desastres naturais” causados por atividades potencialmente poluidoras aconteçam, nem sempre estes são, de fato evitados. Presenciamos recentemente um caso de degradação ambiental de ampla dimensão e de proporções gravíssimas que evidenciam a não-estabilização das políticas ambientais no Brasil. Em novembro de 2015 o rompimento de uma barragem de rejeitos

tóxicos (de aproximadamente 50 milhões de metros cúbicos, conforme relatório do Ibama¹⁴⁴) provenientes da atividade mineradora de ferro realizada pela *Samarco Mineração S.A.*¹⁴⁵ na região próxima à cidade de Mariana-MG, causou o, já considerado, maior “desastre socioambiental” na história do Brasil.

No dia 5 de novembro a lama tóxica que desceu da barragem mineradora atingiu a população que residia nos Distritos de Bento Rodrigues e Barra Longa (à 35 Km de Mariana) e poluiu toda a bacia do Rio Doce até desaguar, em poucos dias, no mar do litoral norte do Espírito Santo. Os danos imediatos causados pelo rompimento da barragem foram desde a destruição em massa das casas próximas à mesma, até a morte (estima-se até então 17 mortes) de pessoas e animais no local e de toda a vida aquática do Rio Doce. No entanto, os efeitos, à longo prazo, desencadeados por esse acontecimento são imensuráveis.

Para a realização de atividades mineradoras no território nacional é necessário que a empresa, ou órgão, responsável apresente um *Plano de Segurança da Barragem* (Lei nº 12.334/2010) aos órgãos ambientais concedentes de licença ambiental. Os órgãos estaduais são atualmente os responsáveis pela concessão da licença, mas o órgão que estabelece os critérios regulamentadores do licenciamento ambiental ainda é o Conama. Se concedida a licença ambiental, a empresa deve apresentar periodicamente relatórios anuais sobre a condição da barragem em funcionamento aos órgãos fiscalizadores.

A responsabilidade para a fiscalização da segurança de barragens é atualmente realizada por quatro órgãos no Brasil: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM-MME); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Águas (ANA) e Ibama (estes dois últimos, órgãos do MMA).

Uma semana depois do rompimento da barragem de rejeitos de *Fundão*, a presidente da República, Dilma Rousseff, declarou em entrevista sobre o caso que: “várias legislações, entre elas federais, foram descumpridas”¹⁴⁶. Izabella Teixeira, então ministra do meio ambiente, também se pronunciou em nota oficial, afirmando que a empresa seria multada, preliminarmente, no valor de 250 milhões de reais por: *tornar*

¹⁴⁴ A informação foi divulgada por meio de nota oficial do MMA, pela assessoria de comunicação do Ibama: “Ministra vai a Minas para avaliar a catástrofe”, publicada no dia 11 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1268>

¹⁴⁵ Empresa associada à *Vale* e *BHP Billinton*.

¹⁴⁶ Cf. “Ibama multa mineradora em 250 milhões”. Nota divulgada pela Assessoria de Comunicação do Ibama, no dia 12 de novembro de 2015: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1273>

*área urbana ou rural imprópria para a ocupação humana; causar poluição hídrica que leve à interrupção de abastecimento público de água; lançar resíduos em desacordo com os padrões de qualidade exigidos em lei e provocar emissão de efluentes ou carreamento de materiais que provoquem dano à biodiversidade”*¹⁴⁷.

Nas investigações do Ministério Público de Minas Gerais, para apurar se o caso teria sido, ou não, um acidente, foi concluído que teria havido negligência no monitoramento da barragem e o vazamento teria ocorrido mediante irregularidades e erros na operação¹⁴⁸. No primeiro inquérito realizado pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais sete pessoas, funcionários da empresa Samarco e VOGBR, foram indiciadas pelos crimes de homicídio qualificado e poluição de água potável.

Diante das investigações foram apresentadas evidências de que o rompimento poderia ter sido evitado por meio de medidas de segurança expressas no Plano de Barragens que deveriam ser realizadas pela empresa. Ao que foi divulgado pelo laudo pericial do inquérito, a empresa descumpria os limites estabelecidos pelo plano de segurança da barragem sobre o alteamento (elevações) para armazenamento dos rejeitos. Além disso, diversos equipamentos utilizados no monitoramento do nível da água e de leituras sobre as poropressões provocadas sobre os rejeitos arenosos depositados nos diques apresentavam defeitos. O sistema de drenagem interno da barragem também apresentou deficiências. Pelo laudo técnico sobre o monitoramento de drenagem da barragem realizado pela Samarco, entre os meses de setembro e outubro de 2015 os dados sobre o volume de água drenados eram semelhantes ou inferiores aos dados de 2014¹⁴⁹.

Diante desse exemplo, entendemos que as políticas ambientais nem sempre servem como pressuposto para controlar, ou *disciplinar* as atividades econômicas que oferecem riscos de poluição ambiental. As políticas ambientais consistem em um campo de constante negociação entre os diversos atores envolvidos e sua efetividade é contingencial. A estabilidade das redes formadas em torno das políticas ambientais depende das conexões entre inúmeros atores, como políticos, técnicos, empresários, relatórios de impacto ambiental, equipamentos de monitoramento, etc. O caso do

¹⁴⁷ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁸ Essa afirmação foi divulgada pela matéria: “Polícia Civil conclui primeiro inquérito referente ao rompimento da barragem de fundão”. Veiculada pelo portal eletrônico do Governo do Estado de Minas Gerais “Todos por Mariana”. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/policia-civil-conclui-primeiro-inquerito-referente-ao-rompimento-da-barragem-de-fundao>

¹⁴⁹ Idem, *ibidem*.

rompimento da barragem de rejeitos minerais, representou uma falha de conexão na rede construída em torno da atividade mineradora realizada pela Samarco. Esta falha, assim como outras que se repetem ao longo de toda a história da construção de medidas políticas voltadas para a “proteção” ambiental demonstram a alta complexidade e as inúmeras dificuldades envolvidas para sua estabilização.

Por meio desta dissertação procuramos demonstrar uma fração da história da construção das políticas ambientais no Brasil, e oferecer uma breve reflexão sobre o desafio que envolveu a institucionalização do meio ambiente, que ainda não terminou. A expectativa gerada a partir da realização desta pesquisa é que este trabalho possa servir como contribuição aos estudos sobre meio ambiente no campo do conhecimento histórico, no qual há ainda uma produção incipiente bem como recente sobre o tema abordado.

Fontes:**Decretos e Leis:**

BRASIL. Decreto-Lei Nº 303, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/> Acesso em: 11 de janeiro de 2013. Às 14:33 horas.

_____. **Decreto-Lei Nº 1106, de 16 de junho de 1970.** Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/>

_____. **Decreto Nº 73030, de 30 de outubro de 1973.** Cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), e da Outras Providências. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/> Acesso em: 03 de Outubro de 2011. Às 13:45 horas.

_____. **Decreto Nº 74607, de 25 de setembro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 29 de maio de 2016. Às 15:42 horas.

_____. **Decreto Nº 1413, de 14 de agosto de 1975.** Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Brasília, Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/>

_____. **Decreto Nº 75320, 29 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO). Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 29 de maio de 2016. Às 15:46 horas.

_____. **Decreto Nº 6902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 11/01/2016. Às 13:09 horas.

_____. **Decreto Nº 86.029, de 27 de maio de 1981.** Dispõe sobre a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE). Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 29 de maio de 2016. Às 14:04 horas.

_____. **Decreto Nº 88351, de 1º de junho de 1983.** Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 12 de julho de 2012. Às 13:42 horas.

_____. **Decreto Nº 91305, de 3 de junho de 1985.** Altera dispositivo do Regulamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Brasília.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 13 de setembro de 2015. Às 14:30 horas.

_____. **Decreto Nº 96934, de 4 de outubro de 1988.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 12 de Julho de 2012. Às 12:33 horas.

_____. **Decreto Nº 96944, de 12 de outubro de 1988.** Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 20 de novembro de 2015. Às 14:50 horas.

_____. **Decreto Nº 4074 de 04 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 16 de Novembro de 2011. Às 12:12 horas.

_____. **Lei Nº 6939, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em: 12 de Julho de 2012.

_____. **Lei Nº 7511, de 07 de julho de 1986.** Altera dispositivos da Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1967, que instituiu o Código Florestal. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> . Acesso em 09 de junho de 2016. Às 14: 27.

_____. **Lei Nº 7.802, de 11 de julho de 1989a.** Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/> Acesso em: 11 de Abril de 2011. Às 14:53 horas.

_____. **Lei Nº 7804, de 18 de julho de 1989b.** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 15 de novembro de 2015. Às 11:45 horas.

_____. **Lei Nº 9433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 12 de abril de 2011. Às 16:35 horas.

Documentos Oficiais:

ACSELRAD, Henri. **Repensando o Conama**: elementos para a discussão. Projeto Meio Ambiente e Democracia. IBASE: Rio de Janeiro, RJ. 1995.

BRASIL. **II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: IBGE Centro de Serviços Gráficos, 1974.

_____. **III Plano Nacional do Desenvolvimento (1980-1985)**. Brasília: IBGE Centro de Serviços Gráficos, 1980.

_____. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Apresentação de emendas, 1987. 200 f.)

_____. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Ata de Comissões**. Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente. Brasília, 1987.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Ata da 46ª sessão legislativa ordinária**. 1983. Sessão II. p. 1282.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Sexta-feira, 02 de março de 1984.

_____. CONGRESSO NACIONAL. 1ª sessão legislativa ordinária da 48ª Legislatura. 9 de março de 1987.

_____. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O Meio Ambiente quer falar com a Constituinte. Belo Horizonte, MG, 1986.

_____. **Carta ao Meio Ambiente**. O meio ambiente quer falar com a constituinte. Belo Horizonte, MG. 1986a.

_____. MDU. **Memorial** dirigido ao excelentíssimo senhor Dr. Deni Schwartz, Digníssimo Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente sobre os efeitos da Lei Nº 7511, de 07/07/86 na economia nacional e necessidade de sua formulação. Brasília, DF: IBDF, 1986.

_____. MINTER. **Exposição de motivos nº 01119**, de 17 de outubro de 1973, dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília, DF: BNHSEMA, 1973. 10 p.

_____. MINTER. **Projeto de lei sobre política do meio-ambiente**. Brasília, DF. 1977a.

_____. MINTER. SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE. **Relatório de operação “pente-fino” em Tucuruí**. Brasília, 11 de setembro de 1984.

_____. **Pronunciamento do Exmo. Sr. Ministro do Interior, Dr. João Alves no lançamento do Programa Nossa Natureza**. Brasília: DF, 1988a. 4p.

_____. **Conclusões do Programa Nossa Natureza.** Memorando Interno Nº 001/88. Documento apresentado na 6ª Reunião Extraordinária do Conama. Brasília, DF: 1988b. 9p.

_____. **Lançamento do Programa Nossa Natureza.** Brasília, DF: Biblioteca da Presidência da República. 1988c. p. 509-517.

_____. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Álcool pode ser alternativa energética para o interior. In: **Atualidades do Conselho Nacional de Petróleo.** Ano IX, n. 56, set/out. 1977b.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE. **A problemática ambiental no Brasil:** uma abordagem conceitual. [s.l.]: [s.n.], 1988c.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE. **Relatório Confidencial. Principais problemas ambientais brasileiros.** Brasília, DF. Jun. 1984.

_____. SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal.** Sala das Sessões. Brasília. 08 de maio de 1984, p. 1058.

CEPRAM. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DA BAHIA. **Ofício Gasec Nº 817/86.** 2f. Salvador, nov. 1986.

CONAMA. **Atas de Reuniões Ordinárias.** (1ª-31ª). Brasília - DF 1984-1992.

_____. **Atas de Reuniões Extraordinárias.** (1ª-11ª). Brasília - DF 1984-1992.

_____. **Resoluções do Conama.** Resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008. 2ª Edição. Ideal: Brasília, 2008.

_____. **Proposta de resolução da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.** Brasília, DF: 1984. 1f.

_____. **Pronunciamento do Ministro Mário David Andreazza por ocasião da instalação do Conselho Nacional do Meio Ambiente.** Ata de Instalação e posse do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília – DF. 5 de junho de 1984a.

_____. **Proposta nº 03/85** – Localização das destilarias de álcool no Pantanal Matogrossense (Confederação Nacional da Indústria). Rio de Janeiro - RJ, 1985. 3f.

_____. Ministério do Interior, Brasília - DF. **Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente.** 1984, 48p.

_____. **Legislação básica do CONAMA.** São Paulo, SP: Ministério do Interior/SEMA, [1990]. 53 p.

_____. **Manifestação dirigida à proposição Nº 12/84, que estabelece os procedimentos para o licenciamento de defensivos agrícolas** (processo SEMA nº 01539/84 – Ref. CONAMA nº005/84). Brasília, DF. Outubro. 1984a.

CETESB. Divisão de Toxicologia, Genotoxicidade e Microbiologia Ambiental. **Pentaclorofenol**. In: Ficha de informação toxicológica. Jan. 2012. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/laboratorios/fit/pentaclorofenol.pdf>. Acesso em: 04 de mar. 2013. Às 11:32 hs.

_____. Divisão de Toxicologia Humana e Saúde Ambiental. **Amianto**. In: Ficha de informação toxicológica. Mai. 2015. Disponível em: <http://laboratorios.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/47/2013/11/amianto.pdf>. Acesso em: 02 de mai. 2016. Às 11:25 hs.

NOGUEIRA NETO, Paulo. **Ação Governamental na preservação do meio ambiente**. Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra no dia 18 de junho de 1980. Brasília, 1980. 6f.

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre Meio ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. Universidade de São Paulo: <http://www.direitoshumanos.usp/>

SECRETARIADO DA COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. *Estudos de caso da Comissão Mundial de Barragens*. Usina Hidrelétrica de Tucuruí – Brasil. Relatório Final. África do Sul, 2000. [online].

Imprensa Nacional (Jornais e Revistas):

ALENCAR, José Roberto de. Union Carbide usa metil-isocianato no Brasil, mas não o produz aqui. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 dez. 1984. Primeiro Caderno – Exterior, p 19.

_____. Técnico denuncia pesquisa nociva em Tucuruí. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 1984. Primeiro Caderno – Geral, p 17.

ARAGUAIA, Mariana. "Camillo Martins Vianna"; **Brasil Escola**. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/biografia/camillo-martins-vianna.htm>. Acesso em 23 de maio de 2016

ASSIS, José Carlos de; JOURDANI, Sonia. Madeira de Tucuruí abala grupo Capemi – Auditoria comprova as falhas administrativas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 set. 1982. Primeiro caderno - Economia. p. 29.

BETING, Joelmir. Negado o uso do ‘pó da China’ em Tucuruí. **Folha de São Paulo**, 07 abr. 1984. Primeiro caderno – Economia, p. 11.

CASOY, B. Financiamento para explorar a madeira de Tucuruí. **Folha de São Paulo**, 08 nov. 1980, caderno Agricultura. p. 16.

_____. Protesto contra exportação de madeira em tora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 dez. 1980b. Primeiro caderno - Economia. p. 17.

_____. Exportação de toras é criticada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 dez. 1980c. Folha agrícola, p. 22.

_____. Capemi justifica a exportação de madeiras em toras. **Folha de São Paulo**, economia. 30 dez. 1980, p. 22.

_____. Ação popular contra exportação de toras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 jan. 1981. Primeiro caderno - Economia, p. 28.

_____. Governo não vai interferir no caso da Capemi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mai. 1982. Primeiro caderno – Economia. p. 23.

_____. Eletronorte recolherá agrotóxico de Tucuruí. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 abr. 1984. Primeiro caderno - Sessão Interior, p. 19.

_____. Eletronorte pede ajuda para localizar tóxicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 mai. 1984a. Primeiro caderno, p. 18.

_____. Deputado revela lei federal para os agrotóxicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jun. 1984b. Primeiro caderno, p. 21.

CARVALHO, Ary. Proteção para o meio ambiente. Andrezza diz que desenvolvimento não pode ignorar ecologia. **Última hora**, Rio de Janeiro, 03 jun. 1983. Caderno Cidade. p. 7.

CARVALHO, Murilo. Denunciadas mortes causadas por agrotóxicos em Tucuruí. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 abr. 1984. Primeiro caderno - Sessão interior, p. 23.

_____. “Pó da China” pode atrasar Tucuruí. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 1984. Primeiro caderno - Sessão Exterior, p. 17.

CORTÊZ, Carlos Danilo Costa. Técnicos do Meio Ambiente explicam a nova legislação. **Diário do Paraná**, Curitiba, 12 de nov. 1981. Segundo caderno. p. 1.

DANTAS, Raimundo Boto. Pernambucanos vêm ameaça aos Estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jun. 1984. Primeiro caderno. p. 21.

FILHO, Otavio Frias. Na Bahia multa para empresa que polui rio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 dez. 1984, Primeiro caderno. p. 20.

_____. Cassada licença da empresa que poluiu o rio São Francisco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 1984a. Primeiro caderno. p. 15.

MOREIRA, Memélia. Normas antipoluentes devem ser definidas até julho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 jun. 1984b. Primeiro caderno, p. 16.

MACHADO, Luis Carlos Pinheiro. Desfolhante químico é ameaça para Belém. Pó da China usado pela Capemi contaminará tudo. **Diário do Pará**, Belém, 3 abr. 1984. Primeiro caderno – Nacional. p. 5.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Constituinte e meio ambiente. In: **Revista de Informação legislativa**, v. 24 n. 94 abr/jun. Brasília, 1987. 10 f.

MURAUKAS, Luiz Carlos. Radioatividade contamina dois funcionários de Angra I. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 1986. Primeiro Caderno – Cidades, p 34.

NOGUEIRA NETO, Paulo. É a defesa do meio ambiente que garante o desenvolvimento. Dez anos de consciência ecológica. In: **Revista Interior**, v. 8, n. 44, mai/jun. 1982. p. 12-16.

NOGUEIRA NETO, Paulo. Sema não tem verbas para preservar meio ambiente. In: **Correio Braziliense**, Brasília – DF: 1983, 20.

_____. Nas trincheiras da preservação ambiental. Depoimento. In: **Cadernos de problemas brasileiros**. Brasília, DF. Ano IX, n. 329, set/out 1988.

NOVAES, Washington. A vida e a morte - Brasil Central. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 out. 1985. Ilustrada. p. 5.

PAIVA, Waldemir Aragão de. Secretaria Especial do Meio Ambiente. A proteção do meio ambiente. Brasil em Revista In: **Revista Interior**, Ano III, n. 10, mai/jun. 1976. p. 83-86.

_____. Guerra à destruição. CONAMA se instala e promete ouvir a população. In: **Revista Interior**, Ano X, n. 57, jul/ago. 1984. p. 8-11.

_____. Amazônia. Sinal de alerta: devastação preocupa cientistas e leva países de Pacto Amazônico a traçar novos planos de cooperação. In: **Revista Interior**, Brasília, DF. Ano XI, n. 60, jan/fev. 1985. p. 18-49.

TOMMASI, Luiz Roberto. A poluição das águas pelas fábricas de papel. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mar. 1976. Ilustrada - 6º caderno. p. 69.

VIANA, Camilo. Agrotóxicos são usados sem que ninguém pague pelos seus males. [entrevista] **Diário do Pará**, Belém, 25 mar. 1984. Segundo caderno. p. 1.

Bibliografia:

ACSELRAD, H. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: SILVA, J. O; PEDLOWSKI, M. A. **Atores Sociais, Participação e Ambiente**. Porto Alegre: Dacasa editora: 2008. p. 97-106.

ALBERT, Bruce. **Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia**: A propósito do caso Yanomami. Coleção Eduardo Galvão 1991. pp. 37 – 58.

ALMEIDA, Alexandra Ozorio de. **O Programa Nuclear Brasileiro e o Acordo com a Alemanha**: de ambição compartilhada aos interesses fragmentados (1975-1978). São

Paulo, 2015. 330f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade de São Paulo, USP.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estud. - CEBRAP** [online]. 2007, n.79.

AMARAL, Sergio Pinto; MARCHEZI, Roberta da Silva Monteiro. O Protocolo de Quioto e o mecanismo de desenvolvimento limpo – MDL conceito e uso do MDL no mundo e no Brasil. **eGesta**, Revista Eletrônica de Gestão de Negócios - ISSN 1809-0079. Universidade Católica de Santos. Faculdade de Ciências Econômicas e Empresariais - Universidade de Santiago de Compostela. v. 4, n. 1, jan.-mar./2008, p. 94-123.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Átomos na política internacional. **Revista Iberoamericana de Ciência, Tecnologia e Sociedade**. [online]. 2012, vol. 7, n. 21. Ciudad Autonoma de Buenos Aires, pp. 113-140.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Bauru, SP: Edusc, 2005.

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

BACHELARD, Gaston. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

BARNES, Berry; KUHN, Thomas S.; MERTON, Robert K. **Estudios sobre sociología de la ciencia**. Madrid: Alianza Editorial, 1980. Versión espanhola de Nestor A. Míguez.

BLOOR, D. **Conhecimento e imaginário social**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.

BRIANEZI, Thaís; SORRENTINO, Marcos. A modernização ecológica conquistando hegemonia nos discursos ambientais: o caso da Zona Franca de Manaus. **Revista Ambiente e sociedade**. 2012, v.15, n.2, p. 51-71. Publicação Online.

CANTO, Otávio do e ALMEIDA, Jalcione. Meio ambiente: determinismos, metamorfoses e relação sociedade - natureza. **Revista de Estudos Paraenses**, v. 3, n. 1, 2008.

CASPER, Mônica; CLARKE, Adele. Making the Pap Smear into the ‘Right Tool’ for the job: Cervical Cancer Screening in the USA, circa 1940-95. **Social Studies of Science**. 1998, v. 28, p. 255-290.

CASTRO, Ricardo Medeiros de. **Reinterpretando a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina**: as diversas nuances e perspectivas deste relacionamento no contexto mundial. Porto Alegre. 180f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 2006.

CAVARZAN, Gustavo Machado. **Economia, discurso e poder**: os bastidores políticos do segundo plano nacional de desenvolvimento (II PND). In: AEDOS [online], v. 1, n. 1, 2008.

CHARVOLIN, Florian. **L'Invention de l'environnement en France (1960/1971)**. Chroniques anthropologiques d'une institucionalisation. Paris: Éditions La Decouverte. 2003.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. **Estudos Avançados**. 1995, vol.9, n.23, pp. 71-84.

_____. O que comemorar? In: **Projeto História**. Sentidos da comemoração, n. 20, São Paulo: Educ, 2000, pp. 35-52.

CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: **Rev. Sociol. Polít.** n. 25, nov. 2005. Curitiba, p. 83-106.

COIMBRA, J. **O outro lado do meio ambiente**. São Paulo: CETESB & ASCETESB, 1985.

COLLACIOS, R. D. **A produção científica em energias alternativas no Estado de São Paulo**: o caso do PIPGE/USP (1992 a 2002). São Paulo. 196f. Dissertação (Mestrado em História) Universidade de São Paulo: 2009.

_____. **Um clima de incertezas**: as Controvérsias sobre Mudanças Climáticas nas Revistas Science e Nature (1970-2005). São Paulo. 395f. Tese (Doutorado em História) Universidade de São Paulo: 2014.

COSTA, Bernardo Esteves Gonçalves. **As controvérsias da ciência na Wikipédia em português**: o caso do aquecimento global. Rio de Janeiro, 361f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio de Janeiro: 2014.

COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz. **O Projeto Calha Norte**: antecedentes Políticos. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo: 1994. 19.

CUNHA L. H.; COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. B. (Orgs.). **A questão ambiental**. Diferentes Abordagens. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007, p. 42-76.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo**. São Paulo: Cia das Letras, 1996. Trad. José A. Drummond.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO,

Sérgio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Nilo S. de M. **Ambiente e democracia participativa**: a experiência do Conama. Belo Horizonte. 104f. Monografia (Especialização em democracia participativa, República e movimentos sociais). Universidade Federal de Minas Gerais: 2010.

DRUMMOND, José Augusto. História Ambiental: temas, fontes e linhas de pesquisa. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 4, n. 8, 1991, p. 177-19. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 07 de nov. 2011.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, M. A. **Transformismo e extinção**: de Lamarck a Darwin. São Paulo. 2007. 145f. Tese (Doutorado em Filosofia) Universidade de São Paulo, USP.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**. Vias históricas e Significado Político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FICO, C. **O grande Irmão** – da operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. In: **Textos de História**. Brasília. 2009, v. 17, n. 1. p. 59-84. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br>. Acesso em: 03 de nov. 2012.

_____. **Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

FONSECA, Igor F; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana M. de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: **Rev. Sociol. Polít.** v. 20, n. 42, jun. 2012. Curitiba, p. 183-198.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIERYN, T. F. “Boundary-Work” and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional ideologies of Scientists”. In: **American Sociological Review**. 1983, v. 48 (December), p. 781-795.

GOLDEMBERG, José. MOREIRA, José Roberto. Política energética no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo. 2005, v.19, n. 55, p.215-228. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 16 de mai. 2012.

GRYNSZPAN, M. **A questão agrária no Brasil pós-1964 e o MST**. In: Jorge Ferreira; Lucilia de Almeida Neves Delgado. (Org.). **O Brasil Republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 4, p. 315-348.

HERMANN, Jenifer. Auge e declínio do Modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fábio.; et. Al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 94-115.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos**. O breve século XX, 1914-1992. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: Reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, Rio de Janeiro, 1987, v. 1, n. 23, p. 18-34.

_____. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: Ribeiro, W. (Org.). **Patrimônio Ambiental**: EDUSP, 2003.

_____. Governança institucional de problemas ambientais. **Revista Política e sociedade**. Florianópolis. 2005, v. 4, n. 7. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/> Acesso em: 02 de fev. de 2013. Publicação Online.

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

JORGE, Janes. **Tietê, o rio que a cidade perdeu**: o Tietê em São Paulo (1890-1940). São Paulo: Alameda, 2006.

JUDT, Tony. **Pós-Guerra**: Uma história da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec**. [online]. 2001, vol.15, n.4, p.3-12.

KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. **Estudos Avançados**. 2010, v.24 n. 68. Disponível em: <http://scielo.br>.

_____. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, 1992, v.6 n.16. p. 81-102. Disponível em: <http://scielo.br>

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto Editora; Editora PUC Rio, 2006.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3.ed. São. Paulo: Perspectiva, 1992.

_____. **O caminho desde a estrutura**: Ensaios filosóficos, 1970-1993, com uma entrevista autobiográfica. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

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

LATOUR, Bruno. **A Esperança de Pandora**: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: Edusc. 2001.

_____. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

_____. **Jamais fomos modernos**: ensaios de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. 20

_____. **Políticas da natureza**. Como fazer ciência na democracia. Trad. de Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru, SP: Edusc, 2004.

_____; SCHWARTZ, Cécile; CHARVOLIN, Florian. Crises dos meios ambientes: desafios às ciências humanas. In: ARAÚJO, Hermetes Reis (org.). In: **Tecnociência e cultura**. Ensaios sobre o tempo presente. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. p. 91-125.

_____; WOOLGAR, Steve. **A vida de Laboratório**: A produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LEIS, Héctor. 1996. **O Labirinto**: Ensaios sobre Ambientalismo e Globalização. Blumenau, Editora Gaia/FURB.

LEIS, H.; VIOLA, E. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez. 1998.

LE MOS, André. **A comunicação das coisas**: Teoria ator-rede e cibercultura. São Paulo: Annablume, 2013. 310 p.

LENOBLE, Robert. **História da ideia de Natureza**. Lisboa: Edições 70, 1969.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia Ambiental**. Risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru, SP: Edusc, 2006.

LEONARDI, Victor. **Os historiadores e os rios**: natureza e ruína na Amazônia brasileira. Brasília: Paralelo 12 e Editora da Universidade de Brasília, 1999.

LOSADA, Janaína Zito. A natureza na construção do Império no Brasil: a história entre as flores e os diamantes. In: **V Simpósio De La Sociedad Latinoamericana y Caribeña De Historia Ambiental**, junho/2010. La Paz Baja Califórnia Sur, México.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. **Nova economia**, Belo Horizonte, v.15, n.3, p. 53-92, dez. 2005. Disponível em: <http://scielo.br>

MACKENZIE, Donald. The Political Economy of Carbon Trading. In: **London Review of Books**. 2007, v. 29, n. 7 (letter page) 5 April.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Amazônia**: pensamento e presença militar. USP. São Paulo 2007.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**. 1991, n.23, p. 7-37. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 12 de out. de 2013.

MARTINEZ, Paulo H. **História ambiental no Brasil**: pesquisa e ensino. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Brasil: desafios para uma história ambiental. **Nômad**as (col.). n. 22, abr. 2005, p. 26-35. Universidad Central Bogotá, Colombia.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba, 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas Aplicadas) Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, ESALQ-USP.

MENEZES, F. D. **Enunciados sobre o futuro**: Ditadura militar, Transamazônica e a construção do “Brasil grande”. Brasília. 147f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de Brasília: 2007.

MERTON, Robert K. **Ciencia, Tecnologia y Sociedad en la Inglaterra del siglo XVII**. Madrid: Aliaza Editorial, 1884.

MORAES, Antônio C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. 4ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, Marcelo Lopes; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade. Etanol: do início às fases atuais de produção. In: **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF. Ano 13, n. 4. Out/Nov/Dez 2014. p. 5-22.

MORIN, Edgar. **Método 1**. A natureza da natureza. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOSCOVICI, Serge. **Sociedade contra natureza**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1975.

NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 223: 75-103, jan./mar. 2001.

NITSCH, M. O Programa de biocombustíveis Proálcool no contexto da estratégia energética brasileira. In: **Revista de Economia Política**, 1991. v. 11, n. 2 (42). Disponível em: <http://www.rep.org.br/>. Acesso em: 14 de set. 2013.

NUCCI, João Carlos. Origem e desenvolvimento da ecologia e da ecologia da paisagem. In: **Revista Eletrônica Geografar**, Curitiba, v. 2, n. 1, p.77-99, jan./jun. 2007. p. 77-99.

NOGUEIRA NETO, Paulo. **Uma trajetória ambientalista**: Diário de Paulo Nogueira Neto. Empresa das Artes: São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Leandro D. de. Os “limites do crescimento” 40 anos depois: das profecias do apocalipse ambiental ao futuro comum ecologicamente sustentável. In: *Revista Continentes*, ano 1, 2012. p. 72-96.

OTTMANN, G. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 41, p. 186-207, mar. 1995.

PAULA, Elder Andrade de. O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e a Luta Pela Terra no Acre: conquistas e retrocessos. **Revista Nera**, ano 7, n. 5 Ago./Dez. 2004. p. 86-101.

PEDROSO, Ízula Luiza Pires Bacci. Meio ambiente, agroindústria e ocupação dos cerrados: o caso do município do Rio Verde no sudoeste de Goiás. In: **Revista Urutágua**, Maringá, n. 6, abr./jul. 2004 [Online] <http://www.urutagua.uem.br//006/06pedroso.htm>

REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria. (Orgs.) **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBEIRO, Wagner Costa. Políticas públicas ambientais no Brasil: mitigação das mudanças climáticas. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (25). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-25.htm>> [ISSN: 1138-9788]. Acesso em: 12/02/2009 às 12:34 hs.

_____. Geografia Política e gestão internacional dos Recursos Naturais. In: **Estudos Avançados**. 24 (69) 2010.

SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. **Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992**. La perspectiva latinoamericana. Santiago, Chile: Lom Ediciones. 2014.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**. São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, Eder. Quando os novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SANTOS, Laymert G. dos. A encruzilhada da política ambiental brasileira. In: D’Incao. Maria Angela; SILVEIRA, Isolda Maciel da. (Orgs). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. P. 135-154.

SANTOS, A. L. S.; PEREIRA, E. C. G.; ANDRADE, L. H. C. A expansão da cana-de-açúcar no espaço alagoano e suas conseqüências sobre o meio ambiente e a identidade cultural. **Campo-território: Revista de Geografia Agrária**, v.2, n. 4, p. 19-37, ago. 2007.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 2002.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria. Novos temas e novas percepções. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília. 2000, v.43, n.1, p. 138-169. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 15 de set. 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Polis, 2005.

SHAPIN, S; SHAFFER, S. **El Leviathan y la bomba del vacío - Hobbes, Boyle y la vida experimental**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. 2005.

SHAPIN, Steven. **Nunca Pura**. Belo Horizonte, MG. Fino traço, 2013.

SILVA, Darly Henriques da. Protocolos de Montreal e Kyoto: pontos em comum e diferenças fundamentais. In: **Revista brasileira de política internacional**. Brasília. 2009, vol.52, n.2, p. 155-172. ISSN 0034-7329. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 22 de jan. de 2013.

SILVA, Jacqueline O. Participação institucionalizada, controle social e racionalidade do Estado contemporâneo. In: SILVA, J. O; PEDLOWSKI, M. A. **Atores Sociais, Participação e Ambiente**. Porto Alegre: Dacasa editora: 2008. p. 97-106.

SILVA, Lilian L. **O papel do Estado no processo de ocupação das áreas de cerrado entre as décadas de 60 e 80**. In: Caminhos de Geografia, v. 1 n. 2, dez. 2000, p. 24-36.

SILVA, Márcia Regina B. da. **O Laboratório e a República: saúde pública, ensino médico e produção de conhecimento em São Paulo (1881-1933)**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014.

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

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)**. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)**. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Maria do C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SOARES, Vânia F. **A abertura política e os movimentos sociais (1979-85)**. Porto Alegre. 146f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

STEPAN, Alfred C. **Os militares: da Abertura à Nova República**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão: Relembrando a história da conservação da natureza no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 1998.

_____. **Missão (quase) impossível**. As aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2011

VEIGA, Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986). In: PADUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo-IUPERJ, 1987. p. 63-109.

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental: Desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

Sítios da Rede Mundial de Computadores:

Agência Nacional de Águas: <http://www2.ana.gov.br/>

Biblioteca da Presidência da República: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>

Clube de Roma: www.clubofrome.org/

Conselho Nacional do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm>

Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/>

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental: <http://www.cetesb.sp.gov.br/>

Anexos

Anexo 1

Primeira composição do Conama (1984)

Nome do conselheiro	Órgão/Entidade representada
Representantes do Governo Federal	
T: Eleuza Vaz Cardoso S: Célia Derziê Luz	Ministério da Justiça
T: Heitor Wegman da Silva	Ministério M. da Marinha
T: Marcos Castrioto Azambuja S: Fernando Guimarães Reis	Ministério das Relações Exteriores
T: Mário Berard S: Marcos Alberto da Rocha	Ministério da Fazenda
T: Jorge Otávio de Carvalho Armando S: Paulo César Cuntin Filipo	Ministério dos Transportes
T: Renato Petry Leal	Ministério da Agricultura
T: Cléber José Rodrigues Alho S: Carmem Maria da Cunha	Ministério da Educação e Cultura
T: José Alberto Arruda S: Renato Araújo Malcotti	Ministério do Trabalho
T: Mozart de Abreu e Lima S: Joaquim Costa Pinto Dantas	Ministério da Saúde
T: Thales Patrício de Assis S: Estevão Anselmo	Ministério da Indústria e do Comércio
T: José de Anchieta Moura Fé S: Henrique Bergamini Filho	Ministério do Planejamento da Presidência da República
T: Waldo Oliveira Magalhães S: Roberto Carrilho Padula	Ministério das Minas e Energia
T: Enylton da Costa Cardoso S: Carlos Farias de Pilla	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
Representantes dos governos estaduais	
T: Waldeck Vieira Ornelas S: Ivan Barreto de Carvalho Filho	Governo do Estado da Bahia
T: Miltom de Lima Filho S: Salomão Neves de Souza Lima	Governo do Estado de Minas Gerais
T: Rinaldo do Rêgo Barros Rocha S: Arthur Tillman Maia Filho	Governo do Estado de Pernambuco
T: Nelton Miguel Friedrich S: Cícero Jayme Bley Júnior	Governo do Estado do Paraná
T: Luiz Alfredo Salomão S: Armando Leitão Mendes	Governo do Estado do Rio de Janeiro
T: Germano Montadeiro Bonow S: Waldir Ortiz da Silva	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
T: José Pedro de Oliveira Costa S: Luís Carlos Gomes Simões	Governo do Estado de São Paulo
T: José Márcio Marques Vieira S: Mário de Carvalho e Silva Garcia	Governo do Estado de Santa Catarina
T: Eduardo Thadeu Domingues S: Francisco Thaumaturgo Filho	Governo do Estado do Acre (região norte)

T: José Roberto da Fonseca e Silva S: Oswaldo Viegas	Governo do Estado de Alagoas (região nordeste)
T: Antônio Garcia S: Harlen Inácio dos Santos	Governo do Estado de Goiás (região Centro-Oeste)
Representantes da sociedade civil	
T: Antonio de Oliveira Santos S: Jairo Cortez Costa	Confederação Nacional do Comércio
T: Albano Franco S: Hessel Horácio Cherkassky	Confederação Nacional da Indústria
T: Flávio Costa Brito S: Múcio Teixeira	Confederação Nacional da Agricultura
T: Antonio Alves de Almeida S: Isauro Carneiro Filho	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio
T: José Calixto Ramos	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
T: José Francisco da Silva S: Francisco Urbano de Araújo Filho	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
T: Walter Pinto Costa S: Luis Gonzaga de Souza Fagundes	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
T: Ilbsen de Gusmão Câmara S: Mário Donato Amoroso Anastácio	Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
T: João Jose Bigarela	Associação de Defesa e Educação Ambiental
T: Paulo Afonso Leme Machado	Sociedade Brasileira de Direito Ambiental

T = Titular

S = Suplente

Anexo 2

Resoluções aprovadas no Conama

(1984)

Nº	Data	Conteúdo
1	05/06	Aprova o Regimento Interno do CONAMA
2	05/06	Dispõe sobre a poluição causada pelos efluentes das destilarias de álcool
3	05/06	Dispõe sobre a reformulação da Portaria/GM/Minter nº 13, de 15 de janeiro de 1976
4	05/06	Dispõe sobre a localização de novas indústrias
5	05/06	Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico
6	05/06	Dispõe sobre o estabelecimento de normas e critérios referentes a Reservas Ecológicas Particulares
7	05/06	Dispõe sobre estudos das conseqüências ambientais dos métodos para desmatar a área da represa de Tucuruí/PA
8	05/06	Dispõe sobre estudos de uso permissíveis de recursos Ambientais existentes em reservas Ecológicas particulares e em Áreas de Relevante Interesse Ecológico
9	26/09	Altera o Regimento Interno do CONAMA
10	26/09	Dispõe sobre medidas destinadas ao controle da Poluição causada por Veículos Automotores
11	26/09	Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico – Mata de Santa Genebra/SP, Ilha do Pinheirinho/PN, Ilhas Queimadas Pequena e Queimada Grande/SP e Ilha Almeixal/SP
12	27/09	Dispõe sobre as conseqüências ambientais de obras
13	24/10	Dispõe sobre anteprojeto de Lei nº 19/84 – lei sobre agrotóxicos e produtos fitossanitários
14	18/12	Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico – Tapetinga/Taquara/ DF
15	18/12	Altera o Regimento Interno do CONAMA
16	18/12	Dispõe sobre estudos das prováveis conseqüências dos desmatamentos na Amazônia Legal
17	18/12	Dispõe sobre a implantação de Áreas de Relevante Interesse Ecológico - Vale dos Dinossauros/PB e no Mangues da Foz do Rio Mamanguape/PB

(1985)

Nº	Data	Conteúdo
1	01/03	Dispõe sobre a suspensão da concessão de licença para a implantação de novas destilarias de álcool nas bacias hidrográficas localizadas no Pantanal Matogrossense
2	05/03	Dispõe sobre licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, pelos órgãos estaduais competentes

3	18/09	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para propor o zoneamento da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai
4	18/09	Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas
5	20/11	Dispõe sobre o licenciamento das atividades de transporte, estocagem e uso do pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódio

(1986)

Nº	Data	Conteúdo
1	23/01	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental
1a	23/01	Dispõe sobre transporte de produtos perigosos em território nacional
2	23/01	Dispõe sobre a prorrogação de prazo ao Dnos de relatório de obras no Estado do Rio de Janeiro.
3	24/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial de estudos do projeto de Gerenciamento
4	24/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial com o objetivo de compatibilizar as atividades do Polonoroeste
5	24/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente a Amianto/Asbestos
6	24/01	Dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento
7	24/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para rever o Regimento Interno do Conama
8	23/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial a política florestal para a Amazônia brasileira
9	24/01	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para estudos do Patrimônio Espeleológico
10	18/03	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial para elaborar projeto de lei sobre Unidades de Conservação
11	18/03	Dispõe sobre alterações na Resolução nº 1/86
12	18/03	Dispõe sobre alterações da Resolução nº 3/85 que dispõe a criação de Comissão Especial para propor o zoneamento da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai
13	18/03	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente a reformulação da Portaria/GM/Minter nº 13/76
14	18/03	Dispõe sobre o referendo à Resolução nº 5/85
15	18/03	Dispõe sobre alterações na Resolução nº 4/86 que dispõe sobre a criação de Comissão Especial com o objetivo de compatibilizar as atividades do Polonoroeste
16	18/03	Dispõe sobre a formação de grupo de Trabalho, referente à Resolução nº 3/86
17	18/03	Dispõe sobre a criação de Comissão Especial referente ao Projeto de Lei de política florestal para a Amazônia Brasileira
18	06/05	Dispõe sobre a criação do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE

19	06/05	Dispõe sobre encaminhamento de Projeto de Lei sobre Unidades de Conservação
20	18/09	Dispõe sobre a classificação das águas doces, salobras e salinas do Território Nacional
21	18/09	Dispõe sobre a apresentação pela CNEN de RIMA das Centrais term nucleares de Angra dos Reis/RJ
22	18/09	Dispõe sobre a apresentação pela CNEN de RIMA das Usinas nucleares de Angra II e III
23	18/09	Dispõe sobre estudos das alternativas e possíveis conseqüências ambientais dos projetos de hidrelétricas
24	18/09	Dispõe sobre apresentação de licenciamento de projetos de hidrelétricas pela ELETROBRÁS.
25	03/12	Dispõe sobre a aprovação do novo Regimento Interno do CONAMA
26	03/12	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de Recursos Hídricos, Poluição Industrial, Mineração, Flora e Fauna e Agrotóxicos
27	03/12	Dispõe sobre inclusão de Reserva Ecológica do IBGE na ARIE Capetinga - Taquara no Distrito Federal
28	03/12	Dispõe sobre a determinação à CNEN e FURNAS de elaboração de EIAs e apresentação do RIMA referente as Usinas Nucleares Angra II e III.
29	03/12	Dispõe sobre a determinação à CNEN e FURNAS de apresentação do RIMA das Usinas Nucleares Angra II e III

(1987)

Nº	Data	Conteúdo
1	10/03	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de acompanhamento de temas ambientais à constituinte
2	18/06	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de acompanhamento de Saneamento Básico
3	18/06	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas de Zoneamento Ecológico-Econômico
4	18/06	Dispõe sobre a declaração como sítios de relevância cultural todas as Unidades de Conservação, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins Zoológicos e Hortos Florestais, criados a nível federal, estadual e municipal (não publicada)
5	06/08	Dispõe sobre o Programa Nacional de Proteção ao Patrimônio Espeleológico, e dá outras providências
6	16/09	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica
7	16/09	Dispõe sobre a regulamentação do uso do amianto/asbestos no Brasil
8	16/09	Dispõe sobre a suspensão de autorização de prospecção de petróleo na APA de Piaçubuçu/ AL
9	03/12	Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental
10	03/12	Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte

11	03/12	Dispõe sobre a declaração, como Unidades de Conservação, de várias categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural
12	03/12	Dispõe sobre alteração do Regimento Interno do CONAMA
13	03/12	Dispõe sobre aprovação do calendário de reuniões ordinárias do CONAMA, para o exercício de 1988

(1988)

Nº	Data	Conteúdo
1	16/03	Dispõe sobre o Cadastro Técnico Federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental
2	16/03	Dispõe sobre a proibição de qualquer atividade que possa pôr em risco a integridade dos ecossistemas e a harmonia da paisagem das ARIEs
3	16/03	Dispõe sobre a constituição de mutirões ambientais
4	15/06	Dispõe sobre prazos para controle de emissão de gases do cárter de veículos do ciclo Diesel
5	15/06	Dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento
6	15/06	Dispõe sobre o licenciamento de obras de resíduos industriais perigosos
7	15/06	Dispõe sobre a criação de Câmara Técnica de acompanhamento à Constituinte
8	15/06	Dispõe sobre o licenciamento de atividade mineral
9	14/12	Dispõe sobre a alteração da Resolução nº 7/87 que dispõe sobre a regulamentação do uso de amianto/asbesto no Brasil
10	14/12	Dispõe sobre a regulamentação das APAs
11	14/12	Dispõe sobre as queimadas nas Unidades de Conservação
12	14/12	Dispõe sobre a declaração das ARIEs como Unidades de Conservação para efeitos da Lei Sarney e Resolução CONAMA nº 11/87

(1989)

Nº	Data	Conteúdo
1	03/04	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas para analisar o Programa Nossa Natureza
2	15/06	Dispõe sobre a criação de Câmaras Técnicas sobre projetos radioativos
3	15/06	Dispõe sobre limites de emissão de aldeídos no gás de escapamento de veículos automotores leves do Ciclo Otto
4	15/06	Dispõe sobre níveis de emissão de hidrocarbonetos por veículos com motor a álcool
5	15/06	Dispõe sobre o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar – PRONAR
6	15/06	Dispõe sobre o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA
7	15/06	Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do CONAMA

8	15/06	Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do CONAMA
9	15/06	Dispõe sobre aprovação do Calendário de Reuniões Ordinárias do CONAMA, no exercício de 1989.
10	14/09	Dispõe sobre Mecanismos de Controle de Emissão de Gases de Escapamento por Veículos com Motor ciclo Otto
11	14/09	Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico dos arquipélagos das Cagarras/ RJ
12	14/09	Dispõe sobre a proibição de atividades em Área de Relevante Interesse Ecológico que afetem o ecossistema
13	14/09	Dispõe sobre a competência da Câmara Técnica para acompanhamento e análise do destino final do lixo radioativo produzido no país
14	14/09	Dispõe sobre recurso administrativo interposto pelo Instituto de Estudos Amazônicos
15	07/12	Dispõe sobre a apresentação de EIAs, pela PETROBRÁS, sobre o uso de metanol como combustível
16	07/12	Dispõe sobre o Programa de Avaliação e Controle da Amazônia Legal
17	07/12	Dispõe sobre a destinação de produtos e subprodutos não comestíveis de animais silvestres apreendidos pelo IBAMA
18	07/12	Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico Cerrado Pé-de-Gigante/SP
19	07/12	Dispõe sobre a criação da Câmara Técnica sobre o uso do carvão vegetal, na utilização industrial
20	07/12	Determina que o IBAMA proceda supletivamente à exigência do IEA em relação à prospecção, lavra e beneficiamento do urânio de Lagoa Azul (BA).
21	07/12	Dispõe sobre o Calendário de Reuniões Ordinárias do CONAMA, para o exercício de 1990

(1990)

Nº	Data	Conteúdo
1	08/03	Dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política
2	08/03	Dispõe sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora
3	28/06	Dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR
4	28/06	Dispõe sobre Ação Civil impetrada contra o cidadão José Ávila Bassul
5	17/10	Dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha - Rio da Prata/SC
6	17/10	Dispõe sobre a aplicação de dispersantes químicos em vazamentos, derrames e descargas de petróleo.
7	17/10	Dispõe sobre critério de composição das Câmaras Técnicas
8	06/12	Dispõe sobre o estabelecimento de limites máximos de emissão de poluentes no ar para processos de combustão externa em fontes fixas de poluição.

9	06/12	Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classes I, III a IX
10	06/12	Dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe II
11	06/12	Dispõe sobre a revisão e elaboração de planos de manejo e licenciamento ambiental na Mata Atlântica.
12	06/12	Dispõe sobre estudo pela Câmara Técnica de carvão vegetal, referente à produção/consumo de matas nativas
13	06/12	Dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das Unidades de Conservação
14	06/12	Dispõe sobre a criação da Câmara Técnica de proteção ao patrimônio dos povos da floresta
15	06/12	Dispõe sobre a criação da Câmara Técnica, com vistas a ECO/92/RJ
16	06/12	Dispõe sobre estudos a garantir a sustentação econômica, a qualidade de vida da população e a preservação ambiental
17	06/12	Dispõe sobre o Calendário de Reuniões Ordinárias do CONAMA, para o exercício de 1991

(1991)

Nº	Data	Conteúdo
1	25/04	Dispõe sobre a criação de Câmara Técnica para elaboração de proposta de alteração da Portaria nº 53/79
2	22/08	Dispõe sobre o tratamento a ser dado às cargas deterioradas, contaminadas ou fora de especificações
3	22/08	Dispõe sobre a criação de Câmara Técnica permanente para assessorar o plenário do CONAMA
4	22/08	Dispõe sobre manutenção de decisões de instâncias administrativas de auto de infração
5	05/12	Dispõe sobre o Calendário de Reuniões Ordinárias do CONAMA, para o exercício de 1992
6	19/09	Dispõe sobre o tratamento dos resíduos sólidos provenientes de estabelecimentos de saúde, portos e aeroportos
7	19/09	Dispõe sobre alterações no Regimento Interno do CONAMA
8	19/09	Dispõe sobre a vedação da entrada no país de materiais residuais destinados à disposição final e incineração no Brasil
9	05/12	Dispõe sobre manutenção de decisões de instâncias administrativas de auto de infração

Anexo 3

Temas centrais das Reuniões Extraordinárias - RE (1984-1993)

Data da RE	Nº RE	Tema central estabelecido para a convocação da RE
24/10/1984	1ª	Política dos Agrotóxicos e Produtos Fitossanitários
24/10/1984	2ª	Política dos Agrotóxicos e Produtos Fitossanitários
23/01/1986	3ª	Áreas de Preservação Permanente e EIA/Rima para a construção de estradas
06/05/1986	4ª	Poluição por veículos automotores
06/08/1987	5ª	Programa Nuclear Brasileiro
03/04/1989	6ª	Apresentação do Programa <i>Nossa Natureza</i>
04/05/1989	7ª	Avaliação do Programa <i>Nossa Natureza</i>
16/10/1990	8ª	Explanação da Rio-92
09/05/1991	9ª	Mudanças na Lei Nº 6938 e da estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente
25/07/1991	10ª	Relatório de Meio Ambiente a ser apresentado na Rio 92
28/04/1992	11ª	Legislação ambiental brasileira

Anexo 4

Lista de Presidentes e secretários executivos do Conama (1984-1992)

Presidente			Secretário Executivo
Ano	Nome	Ministério	Nome
1984	Mário Andreazza	M. do Interior	Paulo Nogueira Neto (Sema)
1985	Flávio Peixoto da Silveira	M. do Desenv. Urbano e Meio Ambiente	Paulo Nogueira Neto (Sema)
1986	Deni Linew Schwartz	M. do Desenv. Urbano e Meio Ambiente	Roberto Messias Franco (Sema)
1987	Luiz Humberto Prisco Vianna	M. do Desenv. Urbano e Meio Ambiente	Roberto Messias Franco (Sema)
1988	João Alves Filho	M. da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente	Roberto Messias Franco (Sema)
1989	João Alves Filho	M. da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente	Fernando César de Moreira Mesquita (Ibama)
1990	José Antônio Lutzemberger	Sec. Meio Amb. Pres. (Semam/Pr)	Tânia Maria Tonelli Munhoz (Ibama)
1991	José Antônio Lutzemberger ¹⁵⁰	Sec. Meio Amb. Pres. (Semam/Pr)	Tânia Maria Tonelli Munhoz ¹⁵¹ (Ibama)
1992	José Goldemberg	Sec. Meio Amb. Pres. (Semam/Pr)	Maria Tereza Jorge Pádua (Ibama)
1993	Fernando Coutinho Jorge	M. do Meio Ambiente	Hugo de Almeida (MMA)

¹⁵⁰ Durante o ano de 1991 o presidente do Conama em exercício foi Eduardo de Souza Martins (Secretário Adjunto de Meio Ambiente).

¹⁵¹ Ao longo do ano de 1991 o Ibama sofreu alteração de presidente. Na primeira reunião ordinária do ano, 27ª (28/02/1991) a secretária executiva do Conama e presidente do Ibama presente foi Tânia Munhoz. Já em setembro do mesmo ano o presidente do Ibama era Celso Salatino Schenkel, que participou como secretário executivo do Conama na 29ª reunião (19/09/1991) e na reunião seguinte José Roberto Alves Corrêa ocupou o cargo de secretário executivo, como presidente do Conama.

Anexo 5

Câmaras Técnicas do Conama (1984)

Assuntos Jurídicos	Pesquisa e orientação científica	Comunicação e Educação ambiental
Cleone Baptista Nalon	Paulo Nogueira Neto	Regina Helena Crespo Gualda
Paulo Affonso Leme Machado	Luiz Edmundo de Magalhães	José Carlos Barbosa de Oliveira
Euberlândio Guimarães dos Santos	João José Bigarela	Jucélia Cardoso
Wilton Lopes Machado	Eurico de Andrade Neves Borba	Pedro Demo
Antonio Anagêde Assis Oliveira	Jurandir Povinelli	Mário Guimarães Ferri
Rômulo Gonçalves	Laurentino Fernandes Baptista	Fernanda Colagrossi
	Magda Renner	

Ecossistemas	Poluição veículos automotores	Qualidade águas costeiras e interiores
Iêda Lúcia de Sousa Carneiro da Paixão	Luís Carlos Ferreira	Luiz Carlos Ferreira
Enéas Salati	Francisco Negreiros Sayão	Samuel Murgel Branco
José carlos dos Reis Magalhães	Gilberto de Freitas	Kazuo Hojo
Rogério Marinho	Eliazar Sávio	Victor Monteiro Barbosa
Renato Petry Leal	Gabriel Branco	Benedito Eduardo Barbosa Pereira
Vera Lúcia Imperatriz Fonseca	Jairo Cortez Costa	Carlos Alberto Froehlich
Roberto Messias Franco	Reinaldo Danna	José Antonio Lutzenberger

Resíduos Sólidos e Biocidas	Qualidade Geral do ar
Luiz Carlos Ferreira	Luiz Carlos Ferreira
Werner Eugênio Zulauf	Victoria Valli Braile
Alvir Jacob	Army Wanderley da Nóbrega
Lídio Aníbal Lopes Nunes	Roberto Godinho
Arnaldo André Massariol	Paulo Bastos Cruz Filho
Waldemar Ferreira de Almeida	Celso Maria de Queiroz Orsini
José Alfinito	Randolpho Marques Lobato

Câmaras Técnicas (1986)

Recursos Hídricos	Poluição industrial	Agrotóxicos
Goki Tsuzuki (DNAEE-M. Minas e Energia)	Hessel Horácio Cherkassky (Conf. Nac. da Indústria)	Wladimir Ortiz da Silva (Gov. RS)
Cleverson Vitorio Andreolli (Gov. PR)	José Calixto Ramos (Conf. Trab. da Indústria)	José Magno Pato (Sec. Nac. Def. Agropec.)
Fuad Alzuguir (Sudepe)	Reinaldo Fernandes Danna (Sec. De Tec. Industrial)	Elisa Viana Sá (M. da Saúde)
Jefferson de Almeida (Dep. Nac. Obras e San.)	Ivan Barreto de Carvalho Filho (Gov. BA)	Roberto Ribas Lange (Adea)
Luiz Antonio Prado de Oliveira (Gov. RJ)	Icaro Aronovich da Cunha (Seplan)	José Francisco da Silva (Conf. Nac. dos Trab. da Agric.)
Nelson Luiz Nucci (Abes)	José Pedro de Oliveira Costa (Gov. SP)	Péricles de Albuquerque Dias Júnior (Conf. Nac. da Agric.)
Paulo Augusto Rocha de Vasconcellos (CIRM – M. Marinha)	Marcelo de Ipanema (Fed. Ass. Fluminense de Def. Geogr. e de Def. do Meio Ambiente)	José Luiz Riani Costa (Sec. De Seg. e Med. Do Trab.)

Mineração	Fauna e flora
José Belfort dos Santos Bastos (Dep. Nac. de Prod. Mineral)	Paulo Viana (IBDF)
José Claudio Junqueira Ribeiro (Gov. MG)	Ilbsen Gusmão Camara (FBCN)
Rosyan Campos de Caldas Brito (Gov. PA)	Lídia Loureiro da Cruz (Gov. AM)
Jadson de Araújo Pires (Gov. GO)	Paulo dos Santos Leite (Gov. MA)
Geraldo Sá Nogueira Batista (Cons. Nac. de Des. Cient. e Tecnológico)	Iracema Marques Martins de Arruda (Gov. MS)
José Marcio Marques Vieira (Gov. SC)	Fábio de Freitas (Embratur)
Paulo Affonso Leme Machado (Sobradima)	Brianne Elizabeth Bicca (SPHAN)

Câmaras Técnicas (1987)

Acompanhamento à Constituinte	Saneamento Básico	Zoneamento ecológico-econômico
Carlos Alberto Ribeiro Xavier (M. Cultura)	Josemar Azevedo (Abes)	Roberto Ribas Lange (Adea)
Paulo Nogueira Neto (Gov. DF);	Ricardo Augusto Pessoa Braga (Aspan)	Ilbsen Gusmão Câmara (FBCN)
Roberto Ribas Lange (Adea)	Carlos Henrique Menezes (Gov. RJ)	Joviniano Soares Neto (Gov. BA)
Fernanda Colagrossi (Apande)	Jair Sarmento da Silva (Gov. RS)	Jorge Wilhem (Gov. SP)
Ilbsen Gusmão Câmara (FBCN)	Paulo Nogueira Neto (Gov. DF)	Lucimar de Oliveira (M. Marinha)
Lísia Maria Cavalcanti Bernardes (M. Interior)	Sadi Coutinho Filho (M. Saúde)	Hélio Teixeira Alves (M. Agricultura)
Ícaro Aronovich da Cunha (Seplan)	Deni Linew Schwartz (M. Dese. Urb. e Meio Amb.)	Deni Linew Schwartz (M. Dese. Urb. e Meio Amb.)

Câmaras Técnicas (1990)

Acompanhamento com vistas à Rio-92
Hélio Setti Júnior (Semam/PR)
Tânia Maria Tonelli Munhoz (Ibama)
Newton de Castro (Gov. DF)
Almir Bressan Júnior (Gov. ES)
Fernanda Colagrossi (Apande)
Carlos Alberto Ribeiro Xavier (Sec. Cultura)
Maria Cristina Yuan (IBS)

Anexo 6

Tabelas de reuniões Conama

Reuniões ordinárias anuais do Conama

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total
1984	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	1	3
1985	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	3
1986	1	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	5
1987	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	4
1988	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	4
1989	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	1	3
1990	-	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	1	4
1991	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	1	4
1992	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões ordinárias do Conama entre a 1ª e 32ª atas de reuniões.

Reuniões Extraordinárias anuais do Conama

Ano	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total
1984	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
1985	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1986	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
1987	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
1988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1989	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
1991	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	2
1992	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2

Fonte: Elaboração própria com base nas atas de reuniões extraordinárias do Conama entre a 1ª e 13ª atas de reuniões.