

Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981)

Jéssica Garcia da Silveira*

Introdução:

A necessidade do estabelecimento de políticas ambientais, a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, se relaciona historicamente com as transformações econômicas, políticas e tecnológicas vivenciadas a partir da segunda metade do século XX. Este foi o momento no qual o mundo ocidental vivenciou importantes transformações e experimentou um grande de crescimento econômico em poucas décadas, em especial os Estados Unidos da América, que elevou sua condição à de potência industrial capitalista, no período da história conhecido como anos dourados do capitalismo (1950-1970). Esse crescimento econômico, associado às preocupações com o avanço do comunismo pelo mundo, deu lugar a negociações políticas e econômicas de segurança estratégica internacional entre os Estados Unidos da América e outras partes do mundo¹.

O momento final dos anos dourados do capitalismo esteve diretamente relacionado com uma mudança estratégica por parte dos maiores produtores de petróleo do mundo. Organizados num cartel denominado: Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), esse grupo elevou o preço do combustível fóssil, criando, a partir dessa medida, o fato conhecido como Choque do Petróleo em 1973. Nesse cenário foi que as primeiras manifestações de defesa do meio ambiente pelo mundo ganharam visibilidade. Nesse contexto de crise e tensões políticas marcadas pela corrida em busca de novas fontes energéticas, foi que um movimento social que difundia o discurso sobre uma “consciência ecológica” pelo mundo adquiria certo destaque.

*Mestranda em História Social pela Universidade de São Paulo. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

¹ A Doutrina Truman (1947) foi uma delas, que se materializou através do Plano Marshall e seus dobramentos políticos e econômicos entre os Estados Unidos e a Europa desde o final da Segunda Guerra Mundial, diante da situação de crise econômica em que a maioria dos países europeus se encontrava naquele momento (JUDT, 2008:105).

O movimento ambientalista se organizou de modos distintos ao longo da história. Não foi um movimento que surgiu nos anos de 1960, no entanto, neste período, em função do clima de ativismo político através do qual se despontavam inúmeros movimentos sociais, entre os quais estiveram: *Maio de 68* na França, a *Primavera de Praga* na Tchecoslováquia e a *Contracultura* nos Estados Unidos, o ambientalismo foi apropriado de diversas maneiras e adquiriu várias vertentes. A visão mais radical do ambientalismo, foi a chamada “Ecologia Política”, que para além de se preocupar apenas com o mundo natural, questionava o capitalismo. Nesta fase, as preocupações com a natureza passaram a se associar aos efeitos provocados pela expansão industrial e utilização dos recursos naturais em uma escala muito maior, comparado ao final do século XIX (McCORMICK, 1992: 61).

Na medida em que a temática ambiental foi levada à opinião pública, já no final da década de 1970 a defesa do meio ambiente atingiu um novo *status* na agenda internacional. Ao fim da Guerra Fria, assuntos como, meio ambiente, direitos humanos e a desregulação dos mercados financeiros (que já faziam parte das discussões internacionais, mas que permaneceram sobrepostos pelas preocupações com a segurança estratégica internacional em função da disputa bipolar), foram retomados pela agenda internacional (SATO, 2000: 139-142).

A década de 1970 ficou marcada pelo início de desdobramentos mais amplos em relação à ascensão do meio ambiente como questão política, foi quando começou a se propagar argumentos sobre a necessidade de políticas ambientais mundo a fora. Em 1972 o Clube de Roma² lançou seu relatório *Limites do Crescimento* e foi realizada a I Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano em Estocolmo – Suécia. A partir daí o debate científico e político em torno dos problemas que associavam economia e meio ambiente foi a público. Como resultado da Conferência de Estocolmo, foi publicado a *Declaração das*

² 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. O grupo publicou seu primeiro relatório em 1972, intitulado: *Limites do Crescimento*, ou Relatório Meadows, que obteve destaque mundialmente, na divulgação dos debates sobre meio ambiente. Tal relatório expressou preocupações sobre a escassez dos recursos naturais na dinâmica do crescimento econômico ocidental. O meio ambiente foi tema que logrou efetivo destaque a partir da divulgação deste relatório, e repercutiu através das políticas orientadas pela democracia na criação de Instituições como Ministérios do Meio Ambiente pelo mundo. Cf. histórico do grupo em: www.clubofrome.org/.

Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, documento composto por 26 princípios que tinham por objetivo: “melhorar e preservar o Meio Ambiente”, conforme consta no documento.

Para a Conferência de Estocolmo foi selecionada uma delegação que representou o Brasil nas discussões. A posição dos países europeus revelava a preocupação, principalmente com a poluição ambiental e o esgotamento dos recursos naturais, dirigida aos países considerados “subdesenvolvidos”. Estes por sua vez, estavam mais preocupados em expandir seu crescimento urbano e industrial. Sobre a Conferência e o posicionamento do Brasil, conforme Ferreira:

A forma pela qual os objetos da Conferência foram inicialmente colocados revelou o inconfundível caráter de Primeiro Mundo do encontro. Sua ênfase estava nos aspectos técnicos da contaminação ambiental, devido à acelerada industrialização e urbanização, e na relação entre o crescimento populacional e o esgotamento de recursos naturais. Havia visível hostilidade de vários países de Terceiro Mundo contra a agenda de Estocolmo, sendo o Brasil um dos líderes dessa abordagem durante a conferência. Todas as questões defendidas pelo Brasil, com a única exceção de sua disputa com a Argentina sobre a construção de Itaipu, foram endossados por outros países de Terceiro Mundo e pelo próprio Maurice Strong, secretário-geral da conferência. A perspectiva adotada pelo Brasil com relação às questões ambientais foi bastante clara. Primeiro, os delegados brasileiros defenderam que o crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro [...] Segundo, o Brasil não compartilhava o postulado de uma relação direta entre crescimento populacional e exaustão de recursos naturais [...] Um terceiro elemento da posição brasileira provocou muita controvérsia: a soberania nacional não poderia ser sujeitada em nome de ‘interesses ambientais mal definidos’ (FERREIRA, 1998: 81).

É possível observar que a posição dos países, até então chamados, de “Terceiro Mundo” repercutiu em uma preocupação expressa na Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, resguardar os critérios de soberania de cada Estado, bem como os sistemas de valores pertencentes a cada qual:

Princípio 21: Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional (ONU, 1972: 4).

Embora a posição do Brasil na Conferência fosse contrária aos interesses defendidos em Estocolmo pelos países europeus, a resposta do Governo brasileiro à Conferência e à

demanda pela inserção do país nos debates sobre meio ambiente foi a criação da SEMA. A SEMA foi o primeiro órgão governamental que levou em seu título o meio ambiente. A Secretaria teve como objetivo viabilizar uma gestão ampla e centralizada dos recursos naturais brasileiros, como órgão técnico foi designada a realizar estudos sobre os ecossistemas brasileiros, bem como elaborar parâmetros para uso racional dos recursos naturais.

Da Conferência de Estocolmo à SEMA: princípios de um debate político sobre meio ambiente no Brasil

Após a I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, enviaram um Memorando Interno ao Presidente da República, para justificar a necessidade de se criar uma Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Em anexo ao Memorando foi encaminhado o projeto de Decreto que dispõe sobre a criação da SEMA. O documento foi intitulado: *Exposição de motivos nº 01119, de 17 de outubro de 1973, dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral*. O argumento apresentado foi que:

Havendo conveniência e oportunidade na institucionalização de uma autoridade central orientada para a preservação do meio ambiente, sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais, seria de interesse dotá-la da necessária versatilidade a fim de que o estabelecimento de prioridades não afete o enfoque geral indispensável ao correto encaminhamento das soluções (BRASIL, 1973a: 2)

Nessa perspectiva, a SEMA foi criada a partir do princípio de compatibilizar preservação ambiental com a utilização racional dos recursos naturais. Para realizar este objetivo:

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 (Ibidem: 2).

A SEMA, ao promover estudos sobre os ecossistemas brasileiros e sobre os recursos naturais, estabeleceria, partir daí, normas e parâmetros para uso destes. Publicado no Diário Oficial da União em 30 de outubro de 1973, o Decreto Nº 73030 criou a SEMA como órgão

autônomo e de administração direta, coordenada pelo Ministério do Interior, em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. A SEMA foi designada a assessorar a presidência da República na análise das implicações causadas pelos empreendimentos industriais no país, reforçando a necessidade de afirmar que a atuação da Secretaria não prejudique o andamento das atividades já estabelecidas para o “desenvolvimento” e “progresso tecnológico” do país:

§ 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 (BRASIL, 1973b: 4).

Coube à SEMA também: “atuar junto a agentes financeiros para concessão de financiamento a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores” (Ibidem: 4). 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.

A SEMA foi composta por especialistas e técnicos, servidores requisitados da administração pública federal cedidos de 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 Secretaria foi coordenada, inicialmente, por Paulo Nogueira Neto³, que à época atuava no meio acadêmico com pesquisa e como professor do departamento de Zoologia da

³ Paulo Nogueira Neto foi o primeiro Secretário Especial do Meio Ambiente, atuando neste cargo por doze anos, e fundador do CONAMA. 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. Atuou como: membro do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente); membro do Conselho do Meio Ambiente (CADES) da Prefeitura do Município de São Paulo, membro do Conselho de Administração da CETESB; Assessor do Programa de Educação Ambiental do Ministério da Educação; Vice-presidente da S.O.S. – Mata Atlântica; Vice-presidente da W.W.F. Brasil; Presidente da ADEMA-SP (Associação de Defesa

Universidade de São Paulo. Entre os primeiros servidores da SEMA estiveram 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 Tecnologia da SEMA⁴. Conforme apontou Paulo Nogueira Neto, em entrevista para a *Revista Interior*, periódico bimestral do Ministério do Interior, em 1982, 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).

Segundo Paulo Nogueira Neto, a criação da SEMA partiu de um esforço de pessoas que se inseriam no debate gerado pela Conferência de Estocolmo, e que desse momento em diante levou ao Governo a demanda em se estabelecer um órgão que atendesse as demandas suscitadas a partir da Conferência. A iniciativa do Governo em criar a SEMA, consistiu em um movimento externo que adquiriu repercussão interna ao país, ou seja, a SEMA se relacionou diretamente à Conferência, como afirmou:

A própria Secretaria Especial do Meio Ambiente é resultado direto de Estocolmo. A delegação brasileira que foi à conferência – presidida pelo ministro Costa Cavalcante, que se fazia acompanhar de Henrique Cavalcante, então secretário-geral do ministério, - sentiu vivamente que aquele era o momento de produzir modificações, visto que o Brasil, até então, mantinha uma posição muito cética – para ser elegante -, em relação ao meio ambiente. Na verdade, qualquer iniciativa ambiental era sempre recebida com suspeita, como um possível entrave ao progresso (Ibidem: 4).

Pelo depoimento de Paulo Nogueira Neto, é possível interpretar que o contexto mundial, que envolveu a Conferência de Estocolmo foi fundamental para a criação da SEMA.

do Meio-ambiente); Presidente da Comissão para implantação da Área de Proteção Ambiental Capivari-monos (SP); Membro do Board do World Resources Institute; Vice-presidente do International Bee Research Association; Membro do Advisory Group do PP-G7, (assessor do Banco Mundial e do Governo Brasileiro). Integrou ainda a Comissão Brundtland das Nações Unidas (1983-1986) como representante da América Latina. (biografia disponível em: <http://eco.ib.usp.br/nogueirapis/autor.htm>. Acesso em: 02/01/2013).

⁴ Entre outros nomes que compunham a SEMA a partir de 1975, estiveram: Zélia Azevedo Campos, Angelo Fleury de Campos Curado, General Clovis Nova da Costa, David Felinto Cavalcanti, Ednalva Ávila, Eduardo Maia Nogueira, 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 (BRASIL, 1975).

A atenção mundial à temática contribuiu para esta iniciativa fosse aceita pelo Governo brasileiro. No entanto, a perspectiva em torno da função deste órgão, permaneceu alinhada à postura defendida pelo Brasil na Conferência. Conforme o projeto apresentado pelo Ministério do Interior para criar uma política de meio ambiente no Brasil:

A posição do governo brasileiro pode ser rapidamente resumida: 1) A solução do problema do meio ambiente não deve implicar em parar o desenvolvimento, mas orientar esse processo de modo a compatibilizá-lo com o crescimento; 2) Os principais responsáveis pela situação em que encontra o meio ambiente em todo o mundo são os países desenvolvidos – pelo seu alto padrão de consumo e pelo descuido que tiveram, nas últimas décadas, com os problemas ambientais – e não os países subdesenvolvidos através da poluição da pobreza. Assim sendo, quer através da contribuição aos programas de recuperação do meio ambiente nos países subdesenvolvidos. Não é justo, que os últimos desviem, além de um certo limite, os já tão escassos recursos do desenvolvimento econômico para o controle da poluição. [...] o combate a determinados tipos de poluição nos países subdesenvolvidos será feito mediante assistência técnica e financeira adicional àquela recebida para os programas de desenvolvimento. Podemos concluir sem muito esforço que não é razoável a tese de parar o desenvolvimento para preservar o meio ambiente. Na realidade se tal coisa fosse possível geraria um incrível paradoxo: a degradação do meio ambiente passaria a ocorrer exatamente porque o desenvolvimento “parou”, tão pouco a antítese: desenvolver-se sem importar com o meio ambiente. Isso também seria paradoxal: o que importa no desenvolvimento é a melhoria persistente de qualidade de vida, da convivência social. Se a degradação do meio ambiente – sabemos disto – pode tornar a vida impossível, seria absurdo admitir consciência sem vida. Portanto, resta a conclusão: a preservação da qualidade ambiental como um aspecto do próprio desenvolvimento e não o contrário dele (BRASIL, 1977: 159-160).

Haja vista que a Conferência de Estocolmo colocou a necessidade de estabelecer parâmetros para o uso dos recursos naturais e o controle da poluição, a situação do país durante a década de 1970 serviu como justificativa para criar um órgão destinado a “compatibilizar” o desenvolvimento com a proteção ambiental. Naquele momento, a criação da SEMA representou uma ação importante para marcar posição frente à demanda internacional pela defesa do meio ambiente. Conforme a posição do Governo, as intenções em criar a Secretaria Especial do Meio Ambiente, consistiu na tentativa de associar as pressões internacionais, pelo controle sobre o uso dos recursos naturais, aos interesses em torno dos projetos de crescimento econômico.

A expansão da indústria e da produção agroindustrial para regiões, até então, pouco povoadas no território nacional, justificava também a necessidade de estudos sobre o solo, a fauna, a água, entre outros elementos naturais presentes para possibilitar sua ocupação. Nesse

sentido, observando o Decreto de criação da SEMA é possível entender que a função técnica que a Secretaria desempenharia no âmbito do Ministério do Interior, no contexto da ocupação de “novas áreas”, confluíam com os interesses do Governo em viabilizar a ocupação produtiva destas áreas.

A criação da SEMA pontua uma questão importante: além de uma demanda criada através da Conferência da ONU sobre Ambiente Humano em 1972, a centralização da gestão dos recursos naturais para o Governo também pode ser entendida como uma medida estratégica para facilitar a ação do Estado na perspectiva de controle e atuação no desenvolvimento nacional, que necessitava, durante a década de 1970, de investimentos também na área de pesquisa para conhecimento do próprio território, e dos recursos naturais disponíveis, sobretudo das águas, para execução dos projetos de expansão produtiva.

A SEMA e a política estratégica de proteção ambiental

No ano em que a SEMA foi criada, o Brasil vivenciava um momento de instabilidade econômica. Com o fim do Milagre econômico e o primeiro choque do petróleo, o Governo estimulou a criação de medidas políticas e econômicas com a finalidade de superar a dependência de combustíveis fósseis, a partir do desenvolvimento de alternativas energéticas. Criada nos momentos finais do “Milagre Brasileiro”, a Secretaria Especial do Meio Ambiente e incorporada como um novo ator institucional com o objetivo fundamental de realizar pesquisas, planejamento e controle do uso “racional” dos recursos naturais brasileiros. Outra competência da SEMA foi estabelecer normas para o controle da poluição ambiental, tendo em vista, principalmente, a poluição do ar.

A associação entre a poluição ambiental e o processo de urbanização foi estabelecida pela Conferência de Estocolmo (FERREIRA, 1998: 81). No entanto, conforme a justificativa para a criação da SEMA (BRASIL, 1973b), apresentada junto ao decreto-lei nº 73030/73, a defesa do meio ambiente não deveria prejudicar os interesses econômicos do Governo diante da pretensão de ampliar seu parque industrial.

No ano seguinte à criação da SEMA foi publicado o II PND, e neste foi escrito um tópico intitulado *Poluição industrial e Preservação do Meio-Ambiente*, integrante do capítulo 9 *Desenvolvimento urbano. Controle da poluição e preservação do meio-ambiente*. A inserção deste tópico demonstra que diante da expressão que o tema foi atingindo internacionalmente e também nacionalmente, a forma encontrada para contemplá-la na política nacional foi a sua incorporação na estratégia de desenvolvimento, em um esforço para aglutinar os múltiplos interesses em um projeto de crescimento econômico.

Neste tópico o Governo apresenta suas intenções ao propor medidas para redução da poluição ambiental e preservação dos recursos naturais, mas esclarece que:

O entendimento da situação do Brasil no tocante ao controle da poluição e à preservação dos recursos naturais do País deve considerar os seguintes elementos: Não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente. Em verdade, o maior ônus do esforço a ser realizado deve recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição, no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio-ambiente (BRASIL, 1974: 92).

A prioridade do Governo era então, alcançar o “estágio de sociedade industrializada”, objetivo que não deveria ser limitado pela recente demanda em relação ao controle do uso dos recursos naturais e à poluição atmosférica.

Para implantar uma gestão ambiental no Brasil, nos termos do decreto-lei nº 73030 à SEMA coube, em linhas gerais, a realização de estudos técnicos, como o sensoriamento remoto, para aferir as “transformações do ambiente” e atuar para sua correção, além de promover a formação e treinamento de técnicos em assuntos relacionados à preservação ambiental no país. Estudos sobre os ecossistemas e recursos hídricos consistiram nas ações prioritárias estabelecidas para a pesquisa por parte da SEMA (BRASIL, 1973).

A legislação não atribuiu poderes de decisão e instrumentos para fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas a partir dos estudos realizados pela SEMA. Conforme Paulo Nogueira Neto, foi criado um Conselho consultivo no interior da Secretaria, o Conselho Consultivo do Meio Ambiente, CCMA, no entanto, este tinha poderes limitados sem a possibilidade de criar mecanismos para a fiscalização do cumprimento das normas e parâmetros estabelecidos pela SEMA. O CCMA foi constituído por nove membros para

assessorar a SEMA na organização e execução dos programas de trabalho e colaborar na elaboração de textos normativos. Porém, esse Conselho não se concretizou:

Em 1973, um novo Decreto criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), no âmbito Federal, dispondo que na mesma Secretaria haveria um Conselho Consultivo. Ao assumir a chefia da SEMA, convoquei algumas poucas reuniões desse novo Conselho, que tinha a participação, entre outros membros, do Almirante Ibsen Gusmão Câmara, ambientalista de renome. Esse Conselho tinha poderes muito limitados. Não podia fazer quase nada. Não possuía nenhum poder de polícia para coibir abusos e multar malfetores do meio ambiente. Em consequência, não houve interesse significativo nas suas atividades por parte de seus membros, o que resultou na sua extinção de fato (CONAMA, 2008: 11).

Através do decreto de criação da SEMA é possível observar que não lhe foi atribuída autonomia. Criada como um órgão subordinado, a SEMA não tinha um orçamento próprio, dependia de transferências de dotações orçamentárias de outros órgãos da administração federal, contribuições e doações, ou rendas eventuais advindas de operações realizadas pela Secretaria (BRASIL, 1973). A expectativa de continuidade do desenvolvimento econômico nacional esteve associada à necessidade de direcionar o controle e gestão dos recursos naturais às prioridades econômicas. Sendo assim, a proteção ambiental foi estabelecida pelo Governo como uma questão estratégica para o desenvolvimento nacional. É entendido, portanto, que a partir dessa necessidade se estabeleceu uma relação direta entre a SEMA e a política estratégica de desenvolvimento dos anos de 1970, voltada principalmente para o desenvolvimento urbano das “novas áreas”.

Poluição ambiental e desenvolvimento urbano: ajustamento de interesses e conflitos

Durante o Governo Geisel é possível analisar, 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 país⁵. Para tanto, foram projetadas iniciativas

⁵ Devido altos índices de inflação durante o ano de 1973, em função da instabilidade financeira mundial agravada pelo Choque do Petróleo, o Governo brasileiro se encontrou diante de uma encruzilhada. Foi preciso decidir entre duas estratégias que se colocavam como viáveis naquele momento: o “ajustamento”, na contenção da demanda interna, impedindo o aumento do nível de importações com a finalidade de estabilização do balanço de pagamentos; ou a continuidade do crescimento econômico, seguindo com a política de “financiamento”, na qual seria necessária uma adequação estrutural da economia e, principalmente, o avanço da matriz industrial (bens de capital e insumos básicos) e da infraestrutura (energia e transportes). Nesse momento o espírito

de descentralização e expansão industrial, visando ocupação e urbanização de áreas do Centro-Oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste.

A ocupação de novas áreas deverá continuar, como processo importante de expansão da agropecuária, dada a existência de terras relativamente férteis para deslocamento da fronteira agrícola, e tendo em vista que o gigantesco sistema viário já construído colocou à disposição do setor imensas áreas no Centro-Oeste e na Amazônia (BRASIL, 1974: 42).

Nesse sentido, foram elaborados “Programas de ocupação produtiva” no Centro-Oeste e na Amazônia, e de desenvolvimento do Nordeste, mais especificamente: o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA; o Programa de Áreas Integradas do Nordeste; o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (Ibidem: 61), que tinham como objetivo a expansão pecuária e da agroindústria, principalmente no plantio da cana-de-açúcar.

A tentativa de associar as medidas de proteção ao meio ambiente aos interesses econômicos do Governo foi construída a partir de um discurso de dependência, no qual foi estabelecido que somente através do esforço em favor do desenvolvimento das regiões da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste seria possível “evitar a devastação de recursos naturais” (Ibidem: 61) nestas áreas. Conforme argumento que consta no II PND, a partir da integração nacional e da “aplicação da ciência e tecnologia a regiões tropicais” seria estabelecida a proteção ambiental destas áreas através da criação de centros de pesquisa, com vistas a desenvolver o Programa de Trópico Semiárido, o Programa de Trópico Úmido e o Programa de Cerrados.

Desse modo, estabeleceu-se a lógica de que os efeitos causados pelas medidas tomadas para a integração nacional (entre elas a construção de infraestrutura urbana, por exemplo) seriam monitorados pela SEMA. Em apresentação da SEMA, na *Revista Interior*, há uma ênfase na função da SEMA na realização de estudos para evitar impactos negativos aos ecossistemas, principalmente das regiões foco dos projetos governamentais de desenvolvimento:

nacionalista que permeou o governo Médici permaneceu ativo, intercedendo pela continuidade do crescimento, que se desdobrou na elaboração de uma estratégia de “adaptação estrutural” da economia nacional (CAVARZAN, 2008:3).

Para evitar que desse processo [crescente ocupação de novos espaços devida ao ritmo de crescimento do País, com abertura de frentes pioneiras e dinamização de polos de desenvolvimento em várias regiões] resultem danos ao meio, dificultando ou mesmo impedindo o integral aproveitamento dos recursos naturais, em prejuízo do próprio desenvolvimento e da qualidade da vida humana, a SEMA procederá ao acompanhamento de grandes obras de engenharia e a vigilância das áreas com vocação para a expansão espontânea, nos aspectos que possa vir a alcançar o equilíbrio ecológico sem afetar a vida da comunidade. Integram esse programa projetos de pesquisas sobre a repercussão da abertura de rodovias no meio ambiente regional, estudos sobre as alterações ambientais decorrente da construção de grandes reservatórios e avaliação dos problemas ambientais decorrentes da expansão urbana (PAIVA, 1976: 85).

A proteção ambiental se torna, a partir deste argumento, aliada aos empreendimentos econômicos executados neste período. Como afirmou o próprio Paulo Nogueira Neto, até então Secretário de Meio Ambiente, em entrevista para a mesma revista, a SEMA foi inicialmente entendida como um possível entrave aos interesses econômicos do Governo, porém, ao longo dos anos de 1970, passou a ser vista como um órgão aliado ao desenvolvimento nacional:

[...] no começo a SEMA era vista com certa desconfiança por outros órgãos, que temiam que ela pudesse travar o desenvolvimento. Mas o Brasil continua a crescer e, com o correr do tempo, foram vendo que ela não era um entrave ao seu desenvolvimento, muito pelo contrário. A defesa do meio ambiente é condição indispensável para assegurar a continuidade do processo de desenvolvimento (NOGUEIRA NETO, 1982: 13-14).

Através das palavras de Paulo Nogueira Neto, é possível perceber que houve uma associação entre os interesses do Governo e os interesses em torno da proteção ambiental. Sendo assim, essa associação de interesses seria realizada a partir de uma cooperação. Conforme apontou Ferreira (1988), as políticas ambientais no Brasil foram conduzidas a partir de um dilema: aqueles atores ligados às discussões sobre meio ambiente e que se encontraram em posições adversas ao desenvolvimento foram compelidos ao exercício da persuasão, do convencimento. Para Ferreira: “nesse contexto, a questão crucial se transforma em como administrar bem os conflitos” (FERREIRA, 1998: 83). No entanto, ao longo dos anos de 1980 estes conflitos foram se ampliando, na medida em que as políticas ambientais se consolidavam.

Conforme estabelecido no II PND, a SEMA se ocuparia, fundamentalmente, de estudos para a “preservação das áreas naturais representativas dos principais ecossistemas

encontrados nas diversas regiões” estabelecendo uma “rede de *Estações Ecológicas* em áreas selecionadas” (BRASIL, 1974: 94). Em seus primeiros anos de atuação, a SEMA foi responsável, sobretudo, por promover a criação das chamadas “Áreas de Relevante Interesse Ambiental” - ARIE⁶ (MONTEIRO, 1991: 30).

A expansão das áreas protegidas, no entanto, se confrontava com os interesses do Governo na perspectiva de ampliar o espaço urbano e potencializar atividades industriais no país. Os conflitos em torno dessa problemática, que consistiu em estabelecer parâmetros para o uso racional dos recursos naturais e o projeto de expansão urbana conduzida pelo Governo, ficaram evidentes, sobretudo ao longo dos anos de 1980. Diante desse contexto, foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente.

A SEMA e a Política Nacional do Meio Ambiente

A institucionalização da Secretaria Especial do Meio Ambiente, em 1973, refletiu além de uma preocupação com a proteção do meio ambiente (que representava ainda uma demanda externa ao país), uma aliança pelos interesses financeiros e industriais para o desenvolvimento nacional durante a década de 1970, que contribuiu para a construção da Secretaria com o objetivo de estabelecer um gerenciamento ambiental, em favor da soberania e segurança nacional. Mas na medida em que a Secretaria foi se ampliando, ao longo dos anos de 1970, as articulações entre a SEMA e funcionários do Ministério do Interior resultaram em um projeto de lei que visava ampliar institucionalmente as ações em torno do controle ambiental. Este projeto tinha como objetivo criar uma Política Nacional do Meio Ambiente:

A institucionalização de uma Política Nacional do Meio Ambiente, representada pelo conjunto unificado de normas e diretrizes administrativas, financeiras e legais, destinadas 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

⁶ ARIE é uma categoria de área protegida, criada pela SEMA, definida como: “área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais singulares ou que abrigam exemplares raros da biota regional. Sua criação visa manter esses ecossistemas naturais de importância regional ou local, bem como regular o uso admissível destas áreas, compatibilizando-o com os objetivos da conservação da natureza”. (disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/categorias>).

na área do meio ambiente, além de explicitar a filosofia governamental a respeito dessa matéria [...] (BRASIL, 1977: 246).

A proposta de criar uma Política Nacional do Meio Ambiente, teve como objetivo expandir os poderes da SEMA. Por meio do depoimento de Paulo Nogueira Neto, ao periódico *Cadernos de problemas brasileiros*, é possível entender que os interesses em torno da institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, consistiam em estabelecer mecanismos para que a SEMA ampliasse seu campo de atuação, sob a intenção de atribuir ao órgão “poderes de polícia”:

Quando li [o decreto de criação da SEMA], desanquei o documento, concluindo: “Esse decreto dá à Secretaria do Meio Ambiente mais funções consultivas”. 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).

Sendo assim, a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, pode ser entendida como uma iniciativa de fortalecer a SEMA e criar uma estrutura institucional capaz de adquirir certa autonomia política. Conforme Paulo Nogueira Neto, sobre a proposta da criação da Política Nacional do Meio Ambiente:

Em 1981, o Ministério do Interior apresentou um projeto ao Congresso. Tomei parte na sua redação, que incluía a lei da política nacional do meio ambiente. Através dela, propúnhamos uma série de medidas que dariam poder de polícia às entidades encarregadas de cuidar da administração ambiental, [...] quando ela foi para o Congresso, dada a sua importância, criou-se uma comissão mista de governo e oposição. Essa comissão, que contava com cerca de 40 pessoas, entre deputados e senadores, decidiu fazer um projeto realmente bom. [...] o projeto tinha uns 26 artigos. Quando foi aprovado, o grupo que temia os assuntos referentes ao meio ambiente, por julgá-los um fator que poderia prejudicar a economia, o desenvolvimento do país, ficou muito assustado, fazendo campanha contra e pedindo 13 vetos ao presidente Figueiredo. [...] com os 13 pedidos de veto, criava-se um problema sério, porque a opinião pública era favorável ao meio ambiente, mas as pessoas que estavam pedindo os vetos tinham bastante força no setor econômico. [...] para nossa surpresa, o presidente não aceitou 11 deles. Ele deu total ganho de causa ao lado ambiental. Depois disso, a lei foi aprovada e entrou em vigor. [...] dentre outras coisas, ela criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente, que tem poderes regulamentadores, coisa que nos Estados Unidos, por exemplo, não existe. Por outro lado, é o CONAMA que estabelece padrões de meio ambiente. No Brasil só há dois conselhos com poderes regulamentadores realmente grandes: o Conselho Monetário Nacional (CMN), que hoje é constituído principalmente por entidades do próprio governo, e o CONAMA (Ibidem: 7).

Um dos mecanismos importantes, previstos no projeto da Política Nacional do Meio Ambiente, foi a criação de um conselho capaz de reunir vários atores, visando a constante expansão da temática. Este conselho seria o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA:

b) Toda Política é naturalmente dinâmica e reflete não só os interesses conjunturais da sociedade abrangida, quanto o nível ou grau de desenvolvimento do País; portanto, a sua institucionalização implica na criação de mecanismos de formulação, avaliação e revisão, para que não se torne eventualmente obsoleta. 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, 1977: 247).

A lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (lei Nº 6938) foi aprovada em 1981, juntamente com a lei Nº 6902, lei que dispõe sobre a criação de estações ecológicas e teve como desdobramento a construção do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, na perspectiva de se institucionalizar um complexo para o controle e gestão ambiental no Brasil. O SISNAMA foi pensado como um sistema a ser coordenado pelo CONAMA como *órgão superior*, e executado pela SEMA como *órgão central*, com a função de disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi projetada para criar uma estrutura política que forneceria condições para se instituir uma legislação específica de meio ambiente no Brasil. O modo encontrado para viabilizar essa expansão foi a criação de uma arena ambiental, que se materializou através do CONAMA, no intuito de agrupar: políticos, ambientalistas, técnicos, cientistas, engenheiros e empresários, para a construção de uma legislação ambiental a nível nacional. Através dos debates travados no interior do CONAMA foram construídas as primeiras Resoluções ambientais, que correspondem a leis federais. A Política Nacional do Meio Ambiente, para Paulo Nogueira Neto e para outros atores que participaram da construção da SEMA, significava um caminho para a expansão da rede⁷ em torno das políticas ambientais no Brasil. Nesse sentido, a SEMA teve um papel importante na

⁷ O sentido de “rede” utilizado aqui é apropriado de Latour (2000).

institucionalização da questão ambiental no Brasil, assim como a Política Nacional do Meio Ambiente, através do CONAMA, foi fundamental na consolidação das políticas ambientais brasileiras.

Referências:

BRASIL. **II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: IBGE Centro de Serviços Gráficos, 1974.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE. **Exposição de motivos nº 01119**, de 17 de outubro de 1973, dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília, DF: BNHSEMA, 1973a. 10 p.

_____. **Decreto nº 73030, de 30 de Outubro de 1973**. Cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (sema), e da Outras Providencias. Brasília. 1973b.

_____. SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE. **I Encontro Nacional sobre a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente**. Senado Federal centro gráfico. Brasília, junho de 1975.

_____. MINTER. **Projeto de lei sobre política do meio-ambiente**. Brasília, DF. 1977.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

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.

CONAMA. **Resoluções do Conama**. Resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008. 2ª Edição. Ideal: Brasília, 2008.

JUDT, Tony. **Pós-Guerra: Uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

MCCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A questão ambiental no Brasil (1960-1980)**. São Paulo: Edusp. 1991.

NOGUEIRA NETO, Paulo. É a defesa do meio ambiente que garante o desenvolvimento. In: Dez anos de consciência ecológica. **Revista Interior**, v. 8, n. 44, mai/jun. 1982. p. 12-16.

_____. Nas trincheiras da preservação ambiental. Depoimento [1988]. **Cadernos de problemas brasileiros**, Brasília, DF. Ano IX, n. 329, set/out 1988.

PAIVA, Waldemir Aragão de. Secretaria Especial do Meio Ambiente. A proteção do meio ambiente. In: Brasil em Revista. **Revista Interior**, Ano III, n. 10, mai/jun. 1976. p. 83-86.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2000, vol.43, n.1, pp. 138-169. ISSN 0034-7329.

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/> Acesso em: 10 de agosto de 2014. Às 12:39 horas.