

RODRIGO NEVES ARRIAGA

A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E GAÚCHA: EVOLUÇÃO, ASPECTOS
LEGAIS E SEUS INSTRUMENTOS

CURITIBA

2011

RODRIGO NEVES ARRIAGA



A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E GAÚCHA: EVOLUÇÃO, ASPECTOS LEGAIS E SEUS INSTRUMENTOS.

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Economia e Meio Ambiente com Ênfase em Negócios Ambientais pelo Departamento de Economia Rural e Extensão do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich
Co-orientadora: Dra. Margô Guadalupe Antonio

CURITIBA

2011

AGRADECIMENTOS

A

Prof. Dr. Vitor Afonso Hoeflich

pela orientação e compreensão ao longo deste trabalho.

Dra. Margô Guadalupe Antonio

pela co-orientação, críticas, correções e sugestões acerca deste trabalho.

Liliana dos Santos Schavinski

pela correção dos textos, paciência e compreensão nesta empreitada.

Ligia Rella

por representar a Tutoria do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias (PECCA), que sempre fez a ponte entre nós (alunos) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), durante o curso de Pós-graduação em Economia e Meio Ambiente.

E a todos os demais aqui não mencionados, mas, que de certa forma contribuíram direta ou indiretamente, no decorrer desta caminhada.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE QUADROS	vi
RESUMO	vii
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Objetivos	9
1.1.1. Geral	9
1.1.2. Específicos	9
2. MATERIAL E MÉTODOS	10
2.1. Métodos de pesquisa	10
2.2. Aspectos conceituais	10
2.3. Materiais	11
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	12
3.1. Evolução da Política Ambiental No Brasil	12
3.2. Política Ambiental	23
3.2.1. Razões para a adoção de Política Ambiental	23
3.2.2. Objetivos e Princípios da Política Nacional de Meio Ambiente	26
3.3. Instrumentos de Política Ambiental	28
3.3.1 Instrumentos de Comando e Controle	29
3.3.1.1. Instrumentos Diretos	32
3.3.1.2. Instrumentos Indiretos	34
3.3.2. Incentivos de Mercado	35
3.3.2.1. Instrumentos Diretos	36
3.3.2.2. Instrumentos Indiretos	38
3.3.3. Competências Institucionais	39
3.3.3.1. Competência Privativa da União	40
3.3.3.2. Competência Comum	41
3.3.3.3. Competência Concorrente	42
3.3.3.4. Competência Municipal	42

3.4. Política Ambiental no Rio Grande do Sul	43
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	53

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo de matérias-primas e energia em um sistema econômico	25
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Instrumentos de política ambiental	29
QUADRO 2: Competências institucionais	40
QUADRO 3: Pontos relevantes da questão ambiental no Brasil	52

RESUMO

A política ambiental brasileira se desenvolveu motivada por pressões internacionais e, de forma tardia em relação às demais políticas setoriais que, por sua vez, beneficiaram o crescimento econômico e industrial, sem nenhuma preocupação com desenvolvimento sustentável e integrado do País. Em consequência disso e do modelo de controle ambiental fundamentado no emprego de instrumentos de comando e controle, a experiência brasileira, ainda que considerada avançada em relação a outros países em desenvolvimento tem apresentado precários resultados no controle da qualidade ambiental. Este trabalho descreve a evolução da política ambiental no Brasil; em seguida apresentam-se as principais razões para a adoção de uma política ambiental para, então, descrever os principais instrumentos de política ambiental e suas características em termos conceituais. Por fim, são descritas e analisadas as práticas de política ambiental adotadas no Estado do Rio Grande do Sul, embasado em fatos e acontecimentos que influenciaram o curso da política ambiental brasileira. A metodologia adotada na elaboração do presente trabalho contempla: a pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória e bibliográfica. Por fim, conclui-se que: faz-se necessário que a atual política ambiental reconheça os diversos processos de ajuste setoriais e de crescimento condicionados pelo entorno biofísico local, interno e externo, devendo levar em consideração os direitos humanos, os valores da autonomia nacional e da identidade cultural de cada região a que se destinar.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Meio ambiente. Políticas públicas ambientais. Brasil. Rio Grande do Sul.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento econômico e a crescente mecanização trazidos pela Revolução Industrial impediram que os problemas ambientais decorrentes fossem levados em consideração. O meio ambiente era tido como de domínio público (e/ou coisa sem dono), como também, fonte de recursos e energia necessários ao desenvolvimento e não como parte intrínseca dele. Portanto, a despeito da poluição e dos crescentes impactos ambientais, advindos do desenvolvimento e do crescimento desordenado, eram ignorados sob o pretexto de que os ganhos e os benefícios derivados do crescimento econômico e do progresso, os justificariam como um “mal necessário”.

Somente a partir dos anos 1960, através dos movimentos estudantis a preocupação com a degradação ambiental, ganha relevância no cenário nacional, chamando a atenção para as consequências do desenvolvimento econômico acelerado. A partir de então, o ecologismo nascente passa a questionar os impactos da economia sobre o meio ambiente. A nível mundial a internacionalização da proteção ambiental intensifica-se em virtude do incremento das relações multilaterais entre os Estados, no intuito de assinarem vários acordos ambientais. Neste período, há o surgimento embrionário de um movimento ambientalista transnacional, no qual os valores e ideais apregoados multiplicavam-se dentre as estruturas governamentais, nas organizações não governamentais, em pequenos grupos comunitários, bem como na comunidade científica e empresarial.

A questão ambiental ganhou força nos últimos anos. O poder público em suas diversas esferas, empresas e sociedade civil estão cada vez mais conscientes do problema que a degradação ou o uso não sustentável dos recursos naturais podem trazer à humanidade.

No Brasil, a atual política ambiental agrega diversos avanços no que concerne à participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil organizada. Essa dinâmica corrobora para a melhoria da qualidade da governança ambiental, contudo não garante que na definição das políticas sejam priorizados os interesses sócio-ambientais. A perspectiva do desenvolvimento

sustentável ainda enfrenta alguma oposição nos mais variados segmentos da atividade econômica e até mesmo em setores do Governo, ao enxergarem de forma equivocada o meio ambiente como um entrave ao progresso, quando, na verdade, é um elemento propulsor para o desenvolvimento. No caso do Brasil, a biodiversidade é responsável por aproximadamente 50% do PIB. Embora a política ambiental no Brasil tenha evoluído, ainda é possível constatar um grande número de ações que não foram acompanhadas de investimentos capazes de consolidar um novo padrão de sustentabilidade ambiental no País. Os investimentos públicos continuaram a representar uma pequena parcela dos recursos voltados à questão e às práticas ambientais, sendo ainda condicionado a cooperação internacional e dos instrumentos de política econômica e do desenvolvimento regional.

1.1. Objetivos

1.1.1. Geral

Descrever a evolução da política ambiental brasileira ao longo do século XX, como também, apresentar os principais instrumentos e práticas de política ambiental no Estado do Rio Grande do Sul.

1.1.2 Específicos

- a) apresentar as principais razões para a adoção de uma política ambiental no Brasil;
- b) abordar os principais instrumentos de política ambiental e competências;
- c) descrever as práticas de política ambiental no Estado do RS.

2. MATERIAL E MÉTODOS

2.1. Métodos de pesquisa

Segundo SILVA e MENEZES (2001), o trabalho desenvolvido classifica-se como pesquisa:

- a) aplicada, do ponto de vista de sua natureza;
- b) qualitativa, quanto à abordagem do problema;
- c) exploratória quanto a seus objetivos;
- d) bibliográfica e estudo de caso, quanto aos procedimentos técnicos.

2.2. Aspectos conceituais

SCHMITHÜSEN (2005), afirma que “a expressão *política pública* indica os conteúdos e as decisões relativas a campos ou setores específicos, segundo determinam os planos, objetivos e medidas predominantes que regulam questões de interesse público importante”.

HUSCH (1987), indica que “se alguém colocasse esta questão a certo número de pessoas, com certeza uma variedade de respostas seriam recebidas. Embora o termo seja usado constantemente, um pouco de investigação e de reflexão irá revelar que o conceito de ‘política’ é um pouco vago ou flexível, sem uma única definição específica, universalmente aceita. Recorrendo-se a diferentes dicionários descobre-se que são diferentes entendimentos e definições do termo”. Entre estas, HUSCH (1987), exemplifica algumas, como as que seguem:

- a) um tempo determinando curso de ação adotado por razões de conveniência;
- b) um curso de ação adotado e perseguido por um governo, um governante, um partido político, etc., de acordo com os objetivos sociais e econômicos que se pretende alcançar;
- c) ações ou procedimentos conformes ou coerentes com relação à prudência ou conveniência;

- d) arte, doutrina ou parecer referente ao governo;
- e) assuntos de interesse para o estado: método de gerenciá-los;
- f) arte de conduzir uma questão para alcançar um objetivo.

LUSTOSA; CÁNEPA e YOUNG (2003, p. 135), definem a política ambiental como sendo “o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – aquelas resultante da ação humana – sobre o meio ambiente”.

2.3. Materiais

Para atender aos objetivos descritos foram utilizados dados secundários e informações obtidas na legislação brasileira, em livros, teses, artigos, textos para discussão e sites oficiais e/ou especializados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1. Evolução da Política Ambiental no Brasil

A carência no estabelecimento de normas ambientais e a falta de agências fiscalizadoras voltadas ao controle da poluição denota que, de fato, a questão ambiental não era uma prioridade do governo brasileiro até meados dos anos 70. Antes dessa época, o movimento de industrialização e urbanização, que ocorreu de forma acelerada no período que compreende as décadas de 1930 a 1970, especialmente em 1974, com a implantação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o objetivo da política econômica não se compatibilizou com a proteção ao meio ambiente, pois a política ambiental se subordinava às necessidades do desenvolvimento econômico, objetivo central e preponderante do governo neste período. (LEIS e VIOLA, 1995).

Mesmo assim vale ressaltar que a política praticada pelo governo no Segundo PND, no período de 1975 a 1979, definiu como prioridade o controle da poluição industrial e a necessidade de ordenamento territorial através do zoneamento das atividades industriais.

Entretanto, há pouco mais de quarenta anos, verifica-se o aparecimento incipiente da política ambiental no Brasil, resultante da atuação de pequenos movimentos sociais e de pressões advindas de fora do país.

Do pós-guerra até 1972, ano da Conferência de Estocolmo, não existia propriamente uma política ambiental, mas sim políticas que acabaram resultando futuramente em uma. Os tópicos predominantes destinavam-se a fomentar a exploração dos recursos advindos da natureza, o desbravamento territorial, questões relativas ao saneamento rural e à educação sanitária, conjuntamente aos embates entre os interesses econômicos internos e externos.

A legislação existente abordava tão somente a exploração de alguns recursos naturais, através de medidas isoladas: Código de Águas de 1934 (Decreto n°

24.643, de 10 de julho de 1934), estabelecendo normas de uso dos recursos hídricos, com especial atenção ao seu aproveitamento hidrelétrico; Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934), tratava da questão das matas nativas, sendo posteriormente reformado pela Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e, de caça e pesca em 1967; Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) de 1962 (Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962), vinculada ao Ministério da Agricultura.

O desenvolvimento brasileiro neste período apresentava em suas bases um investimento direcionado às áreas de petróleo, energia, siderurgia e infra-estrutura, contíguo aos capitais privados designados às indústrias de transformação, tornando viável a industrialização por substituição de importações. Mesmo assim, começam a surgir neste período demandas de caráter ambiental.

Nos anos 70, o Clube de Roma conjuntamente ao grupo de pesquisas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) elaborou e publicou um relatório intitulado *Limites do Crescimento*. Esse relatório apontava padrões relativos as variáveis de crescimento econômico, explosão demográfica, poluição e esgotamento de recursos advindos da natureza, enfatizando aspectos técnicos da contaminação, decorrente do acelerado processo de industrialização e urbanização; e apontando o esgotamento dos recursos naturais, derivados da explosão demográfica.

O citado relatório tinha como objetivo obter uma clara visão dos limites do planeta e das possíveis restrições que possivelmente seriam impostas ao homem e às suas atividades.

O relatório buscava reconhecer alguns dos elementos que influenciavam o comportamento dentre os sistemas mundiais e também suas interações, culminando em uma crise de proporção planetária, caso se confirmassem essas tendências.

Dois anos mais tarde, na cidade de Estocolmo foi realizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, da qual o Brasil participou. Na ocasião foram abordadas questões relativas às poluições atmosférica, hídrica e do solo advindas

do processo de industrialização e que deveriam ser dirimidas o mais breve possível por parte dos governantes.

O grande intuito da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente era encorajar (induzir) uma ação efetiva por parte dos governos e organismos internacionais para promover a proteção aos recursos naturais existentes no planeta e aprimorar os mecanismos de coexistência entre homem e meio ambiente. Os problemas apontados na Conferência de Estocolmo foram embasados nos dados constantes no relatório feito pelo Clube de Roma; entretanto, tanto as análises como as soluções sugeridas para atenuar (solucionar) os problemas apontados continham caráter muito pontual tratando basicamente da correção dos problemas apresentados.

Em decorrência da Conferência de Estocolmo nasceram alguns princípios que representaram compromissos futuros entre as nações. Dentre as recomendações constavam a assistência técnica e financeira, conferindo às instituições nacionais apropriadas as tarefas de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos naturais. O posicionamento brasileiro em relação às questões ambientais abordadas pela conferência, apoiado pelos demais países em desenvolvimento, era bastante claro: o crescimento econômico não poderia ser sacrificado em nome da preservação ambiental. A delegação brasileira até reconheceu a ameaça que a poluição traria ao meio ambiente, mas sugeriu que os países desenvolvidos deveriam arcar com o ônus financeiro para uma efetiva solução de preservar o meio ambiente, sem com isso esmaecer o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Outro ponto conflitante para o Brasil era a relação direta entre crescimento populacional e a exaustão dos recursos naturais, sendo contrário às propostas de controle de natalidade sugeridas na Conferência.

A delegação brasileira criou grande polêmica ao sustentar que a soberania nacional não poderia ser subjugada em detrimento de “interesses ambientais mal-definidos”, ou seja, o direito de um povo, de uma nação, a explorar seus recursos territoriais de acordo com as suas prioridades (necessidades), foram propalados incansavelmente pelo Brasil. Um dos motivos referia-se à disputa com a Argentina em torno do uso da Bacia do Prata. Dessa forma, o esboço inicial da política externa brasileira da época, foi sendo desenhado, embasado na soberania optando por não imolar o

desenvolvimento econômico em nome da preservação ambiental, despedindo-se vitoriosamente de Estocolmo e a partir de então foram sendo moldadas suas políticas internas relativas ao meio ambiente.

Pouco tempo depois da Conferência de Estocolmo foi criada no Brasil a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), mais precisamente no ano de 1973, órgão direcionado a tratar dos assuntos ambientais sob a coordenação do Ministério do Interior. A SEMA dedicava-se as questões relativas à legislação e aos assuntos que demandavam negociação em âmbito nacional, abordando desde poluição por veículos, produção de detergentes biodegradáveis, como também, demarcação de áreas em estado avançado de poluição e a criação de unidades nacionais de conservação. As medidas tomadas pelo Governo brasileiro limitavam-se a agenda de comando e controle, corriqueiramente ligadas a denúncias de poluição industrial e em áreas rurais.

O modelo da política ambiental criado pelo Brasil a partir da Conferência de Estocolmo tinha como base apenas o controle da poluição e a criação de unidades de conservação ambiental. Já o crescimento populacional e questões relativas a saneamento básico, como também elementos de política setorial que deveriam abordar o impacto sobre o meio ambiente, acabaram ficando fora do modelo, estabelecendo um objeto de política distinta para cada caso, não articuladas entre si, evidenciando o desenvolvimento isolado no setor ambiental. O modelo implantado e gerenciado pela SEMA era seguido de forma desordenada e desencontrada pelos órgãos estaduais de meio ambiente dos Estados com maior crescimento econômico, entre eles Rio de Janeiro e o pujante Estado de São Paulo. O marco inicial da estruturação de uma política de controle ambiental (controle da poluição) dentre esses estados foi uma tentativa de demonstrar seu descontentamento com a atuação dos órgãos estaduais de controle ambiental até então existentes, especialmente a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e Controle da Poluição (CETESB) do Estado de São Paulo e também o Instituto de Engenharia Sanitária (IES). O destaque dado por estes órgãos através de medidas setoriais, de caráter apenas repressivo era visto como impróprio dentro da ótica ambientalista de enxergar o meio ambiente de forma integrada, abrangente. Nesse

contexto, surge a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) no Estado do Rio de Janeiro. LEIS e VIOLA, (1995).

Segundo aponta CARVALHO (1987), a despeito da primeira administração da FEEMA tentar delinear novas medidas, o que prevaleceu ao longo de sua primeira década de funcionamento (1975-85) foi apenas uma política voltada a controles administrativos, apresentando graves problemas de percepção e implementação; neste período, predominava dentre o governo a visão de que existia uma aversão entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente, acabando por ficar em segundo plano as questões de cunho ambiental.

Neste mesmo período, em plena ditadura militar, surge um pequeno espaço político para um movimento ecológico pulverizado, atuando em torno de questões locais nas as principais regiões brasileiras. Para BREDARIOL (2001), estes movimentos apresentaram maior liberdade dentre o contexto ditatorial da época, pois não tinham em suas bases (raízes), vinculação direta com outros movimentos políticos divididos entre, direita e esquerda; mesmo assim, neste período, foram elaborados grandes projetos constantes no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), originando grande endividamento externo, que acabariam por extinguir os principais ecossistemas do Brasil.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, pode ser considerada um marco da preocupação ambiental, pois foi a primeira lei a tratar do tema de forma avançada à época.

Conforme já citado, em 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), uma tentativa brasileira de demonstrar que também se preocupava com o meio ambiente. No entanto a SEMA era tão somente uma resposta às duras críticas internacionais que o Brasil recebera pela postura adotada na Conferência de Estocolmo, na qual pregava que a pior poluição era a pobreza, deixando claro que o desenvolvimento econômico viria a qualquer custo. Esse desenvolvimento a qualquer preço não foi visto com bons olhos pela comunidade internacional, que começava a perceber a necessidade de se preservar o meio ambiente, o que

culminou na criação da SEMA para que o “mundo” visse que o Brasil também se preocupava com o meio ambiente. Contudo foi a Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que realmente criou um marco ambiental. Cabe ressaltar que, ao ser publicada, esta tinha uma visão antropocentrista, onde o homem se coloca no centro da temática ambiental, a qual só faria sentido se fosse a serviço do homem.

Poucos anos depois da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) o Presidente José Sarney (1985-89) deu início à redefinição da política ambiental brasileira através da reestruturação dos órgãos públicos encarregados da questão ambiental. Através do programa Nossa Natureza foram unificados a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, criada em 1962, organismo com as mesmas características da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), autarquia criada pela Lei nº 5.227 de 18 de janeiro de 1967, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a SEMA (meio ambiente) em torno de um único órgão federal: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

No cenário internacional, a partir da Convenção de Viena (1985), surge uma nova visão referente à questão ambiental, uma visão preventiva, que diferenciaria a década de 1980. Os principais objetivos eram o da proteção à saúde humana e dos recursos naturais contra os efeitos adversos possivelmente advindos das atividades que interferiam e alteravam a camada de ozônio, favorecendo o aquecimento global e conseqüentemente o derretimento das calotas polares, como também, propiciando o aumento de doenças de pele, tais como o câncer de pele. A partir dessa nova visão o mecanismo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), instrumento típico de prevenção, torna-se uma condição a ser preenchida para obtenção de concessões para implantação de novos projetos que coloquem em risco o meio ambiente. Pode-se constatar o reflexo dessa medida através da Constituição Federal de 1988 onde consta de forma explícita que a construção, instalação, ampliação e o funcionamento de empreendimentos que utilizam-se dos recursos ambientais, considerados ou que

sejam potencialmente poluidores, ficariam na dependência de licenciamento prévio por órgão estadual integrante do SISNAMA.

O Decreto Federal Nº 99.274, de 06 de junho de 1990 que regulamentou a LEI nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 e suas modificações posteriores esclareciam os procedimentos para o licenciamento ambiental, indicando que o prévio licenciamento dos empreendimentos e obras que utilizassem recursos naturais (ambientais) deveriam ser feitos pelos devidos órgãos estaduais competentes, sendo de competência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) determinar os critérios necessários aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Tais Estudos de Impacto e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), conforme cada caso, fica a critério do órgão que outorga a licença, através do chamado Termo de Referência, devendo estes estudos serem elaborados por profissionais habilitados que devem responder legalmente por seus atos.

Podemos dizer que a partir dos anos 1980 nascia um novo ideal, um novo conceito em relação às questões ambientais e de Desenvolvimento Sustentável, ou seja, uma nova ótica preventiva, diferentemente da política ambiental aplicada até então, abrindo lugar a uma nova visão, agora integrada que combinava aspectos econômicos e sociais conjuntamente aos ambientais, buscando tanto a preservação ambiental, como também formas adequadas (racionais) à utilização dos recursos ambientais, com vistas à preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

O modelo de política ambiental em nível global necessitava de uma redefinição e o principal apontamento neste sentido que representava estes esforços foi através do Relatório Bruntland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, de 1987, de ação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Participaram da elaboração deste relatório foros setoriais que promoveram a discussão dos problemas ambientais em nível global, com a participação maciça de organizações não-governamentais internacionais (ONG’s). Desta forma novas visões (temáticas) de política ambiental foram sendo redefinidas em nível planetário, gerando a necessidade de um novo pacto entre as nações e culminando em uma nova conferência internacional: a Conferencia das Nações Unidas para o Meio

Ambiente e Desenvolvimento (UNCED-92), conhecida como ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, na tentativa de reunir lideranças de todas as nações do mundo para debater e apregoar uma nova concepção de Desenvolvimento Sustentável, que vigora desde a publicação do “Relatório Brundtland”. O evento constituiu para o Brasil a necessidade de encarar a crise ambiental simultaneamente à retomada do desenvolvimento, fortalecendo a democracia e dando início à estabilidade econômica sob uma ótica ambiental e socialmente sustentável.

O período pré-Eco-92 foi abundante em medidas de caráter emergencial, tendo em vista o atendimento da opinião pública internacional, dentre as quais, podemos citar: bombardeio dos campos de pouso nos garimpos, fechamento do poço para testes nucleares erguido na Serra do Cachimbo, a demarcação do território lanomâmi, etc. Os preparativos para a participação na UNCED-92, por meio da elaboração do relatório nacional definindo as posições do Brasil através da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores, era um sinal expressivo de que a temática ambiental tornava-se assunto importante da política externa brasileira. A CIMA coordenou representantes de 23 órgãos públicos para a elaboração do relatório nacional com as posições do Brasil tendo em vista a UNCED-92. Foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, transformada mais tarde em Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O resultado da Conferência foi a elaboração da “Agenda 21”, principal documento que apresenta um rol de programas considerados instrumento fundamental para criação de políticas públicas em todos os níveis, abordando questões como Desenvolvimento Sustentável, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, Recursos Hídricos e Resíduos (tóxicos e nucleares) tornando-os problemas do planeta. No entanto a agenda não obteve a força de lei das convenções, necessitando de recursos na ordem de \$ 600 bilhões anuais para que pudesse sair do papel e ser implantada no mundo.

Na década de 1990 o modelo de política ambiental implementado no Brasil entrou em colapso, primeiro por não atender à nova agenda de política internacional

definida na ECO-92 e, em segundo, por não atender às demandas da sociedade civil que cobrava uma maior consciência ambiental por parte do governo e empresas, evidenciando afinal a necessidade de uma redefinição das visões de política ambiental e também do papel do próprio estado brasileiro.

Mesmo com a criação do IBAMA não se consolida um modelo institucional apto aos novos tempos e aos novos desafios; o próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA) enfrenta uma grande defasagem entre prática e proposta de política ambiental. Segundo o MMA, a sua proposta consiste em conceder especial ênfase à inserção da dimensão ambiental nas decisões de políticas públicas e à introdução da variável ambiental como critério determinante nas decisões de política econômica e de financiamentos de projetos pelas agências oficiais de desenvolvimento no país.

Na tentativa de buscar a adoção de uma política de co-responsabilidade e parcerias através do diálogo, do convencimento e da conscientização da sociedade para a prática de uma gestão otimizada dos recursos ambientais, o MMA também passa a transferir, total ou parcialmente, aos Estados, Municípios e entidades privadas, o planejamento e a execução de parte da política ambiental a ser implementada. Segundo alguns autores, o MMA possui poucos recursos, a não ser os das agências multilaterais e, mesmo esses, de acordo com Freitas, são de difícil utilização, tendo em vista fatores como a rigidez dos financiadores, a pouca participação da sociedade civil, a morosidade dos projetos, entre outros.

Já os órgãos estaduais destinados a tratar das questões ambientais tiveram suas estruturas e bases legislativas ampliadas, embora se verifique na prática a crescente perda de corpo técnico, a deterioração salarial, o deficitário atendimento ao público, a contínua redução dos orçamentos estaduais e a própria centralização dos papéis na gestão da política ambiental.

Na constituição de 1988 é garantido que o meio ambiente (as riquezas naturais) é um bem de uso comum do povo e cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desempenhando a competência de defender o meio ambiente conforme consta na Constituição de

1988, as prefeituras de grandes e médias cidades vêm procurando estruturar (aparelhar) secretarias, departamentos e conselhos que possam atender às denúncias e solicitações da população referentes às questões ambientais, assumindo, cada vez mais, as atribuições antes pertencentes aos órgãos estaduais de meio ambiente e ao próprio IBAMA.

Em 1998 é aprovada a Lei de Crimes Ambientais, considerada uma das mais avançadas do mundo. Procedimentos e atividades avaliados como nocivos ao meio ambiente passam a ser punidos civil, administrativa e criminalmente. A Lei não trata apenas de punições severas, ela incorpora métodos e possibilidades de não aplicação das penas, desde que o infrator recupere o dano ou, de outra forma, pague sua dívida ao meio ambiente e à sociedade. Esperava-se que através desta Lei os órgãos ambientais e o Ministério Público passariam a contar com um instrumento a mais, que lhes garantiria maior agilidade e eficácia na punição de crimes ambientais.

Em 2002 na África do Sul, na cidade de Johannesburg, era realizada a Conferência Ambiental RIO+10 que teve como objetivo dar seguimento à discussão iniciada através da ECO-92. As discussões aconteceram sobre ações mais voltadas à erradicação da pobreza, à globalização e às questões energéticas, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Protocolo de Kyoto, bem como das crescentes alterações climáticas, entre outros aspectos. A RIO+10 reconheceu a importância e a urgência da adoção de energias renováveis para o Planeta, e ponderou a legitimidade dos blocos regionais entre países para que estabelecessem metas e prazos para o cumprimento destas medidas; entretanto, não conseguiria fixar para todos os países, o que foi uma derrota amenizada pela decisão de que o progresso na implementação de energias renováveis seja revisto constantemente pelas diversas agências e instituições especializadas das Nações Unidas, o que de certo modo abre espaço a futuras negociações.

Os resultados da Conferência RIO+10 na política ambiental brasileira e nas futuras decisões dos países desenvolvidos relativos ao meio ambiente ainda são incertas. Para muitos participantes pouco ou nada se avançou em relação à ECO-92,

realizada no Brasil. Representantes das Organizações das Nações Unidas e funcionários governamentais ligados à questão ambiental que participaram do encontro lembram que, embora modestos, foram obtidos significativos avanços, definiram-se compromissos relativos à ampliação do saneamento básico no mundo e a diminuição do desmatamento; iniciou-se a restauração dos estoques pesqueiros, como também foi criado um novo sistema de gerenciamento para produtos químicos. Também obteve-se alguns progressos em relação ao combate à pobreza, embora os Estados Unidos tenham mantido sua decisão de não assinar o Protocolo de Kyoto, Rússia e Canadá garantiram sua adesão ao documento que estabelece o controle da emissão de gases poluentes do efeito estufa em nossa atmosfera.

Segundo as ONGs e os ambientalistas a Conferência foi um fracasso total. Pela visão de Frank Guggenheim, diretor-executivo do Greenpeace¹, a participação brasileira na RIO+10 foi marcada pelo contra-senso: o país calou-se sobre os novos projetos nacionais de hidrelétricas e usinas nucleares enquanto defendeu a meta mundial de 10% de energia proveniente de fontes renováveis até 2010.

Resumidamente, o panorama evolutivo da política ambiental no Brasil ao longo do século XX se desenvolveu de forma morosa em relação às demais políticas setoriais do país e, ainda assim, foi em função de pressões externas de países desenvolvidos.

No entanto a política ambiental brasileira não foi abordada, na prática, sob uma visão integrada às demais áreas como saúde, educação, saneamento básico e crescimento econômico. Nestas áreas a condução de políticas setoriais direcionadas não foi integrada às ambientais, exercendo impactos negativos visíveis no meio ambiente.

A política ambiental deve incorporar as diversas dimensões da vida do homem em sociedade, o que inclui todas as suas dimensões sociais, ambientais, políticas e

¹ Greenpeace - é uma organização não-governamental criada em 1971 no Canadá, com atuação internacional em questões relacionadas à preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

econômicas. Deve existir um planejamento orientando para o princípio da sustentabilidade, entendido aqui como sendo o princípio que forneça as bases sólidas para um modelo de desenvolvimento preservacionista, mantendo a qualidade de vida no planeta, devendo haver integração dentre política de desenvolvimento das nações como um todo.

A adoção da perspectiva ambiental significa reconhecer que todos os processos de ajuste setorial e de crescimento estão condicionados pelo entorno biofísico local, nacional e global, devendo, portanto, ser combinada com outras perspectivas críticas baseadas na preocupação com o direito a vida, e com valores de autonomia nacional e da identidade cultural de cada nação a que se referirem.

3.2. Política Ambiental

3.2.1. Razões para a adoção de Política Ambiental

A atuação crescente dos agentes econômicos sobre a base dos recursos naturais², ao longo dos últimos séculos, têm ocasionado modificações expressivas em seu estado natural. Essa preocupação torna-se nítida no momento em que a degradação ambiental começa a ameaçar os próprios agentes econômicos, evidenciando a necessidade de uma intervenção governamental e, conseqüentemente, a adoção de uma política ambiental para o controle da degradação e destruição dos recursos naturais.

As políticas ambientais nasceram pela necessidade de modificar o comportamento dos agentes econômicos nos aspectos relativos à produção e ao consumo irracional. Em decorrência da não absorção dos custos da degradação ambiental nas relações de mercado, ocorre a exclusão destes nas funções de produção e demanda. Isso induz a não geração de incentivos pelo uso racional e eficiente dos recursos naturais

² Recursos naturais podem ser classificados em três tipos: os renováveis (fauna e flora), os não-renováveis (minerais e fósseis) e, os livres (água, ar, luz do sol e outros existentes em abundância na natureza).

no mercado, os quais são considerados como recursos livres (domínio público³) e/ou de baixo custo e com tendência a sua exploração quase que à exaustão. SEROA DA MOTA, (1997).

No caso das indústrias, os recursos ambientais (ou naturais) são processados e transformados em matérias primas e energia, acarretando impactos ao meio ambiente, tais como: desmatamentos, emissões de gases e substâncias poluentes (efluentes), erosão de solos, entre outros processos de degradação ambiental. As matérias-primas e a energia são os insumos empregados na produção, que por sua vez tem como decorrência, além do produto manufaturado, todos os resíduos inerentes desta; conforme mostra o Fluxo de Matérias-Primas e Energia em um Sistema Econômico, da Figura 1. Tendo em vista que os recursos retirados do meio ambiente ao longo do processo produtivo são finitos e, grande parte não-renovável, a sua utilização tem de ser racional a fim de que o mesmo recurso ambiental possa servir à produção atual, como também, às futuras gerações. Esse é o princípio do desenvolvimento sustentável.

³ Domínio Público - embora não haja uniformidade entre os doutrinadores, o elemento comum em sua conceituação refere-se ao interesse público que desperta o uso e gozo de determinado bem, seja ele pertencente a pessoa de direito público interno ou a particular. Em sentido amplo, podemos dizer: "é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce" sobre os bens públicos stricto sensu, os bens particulares que despertem interesse público ou sobre as res nullius. São, pois, aquelas coisas afetadas a um fim público ou o conjunto dos bens possuídos pelo Estado ou afetados ao atingimento de finalidades coletivas. [...] da noção popular da coisa sem dono, que seria "do domínio público" (CELSO NETO, 1998).

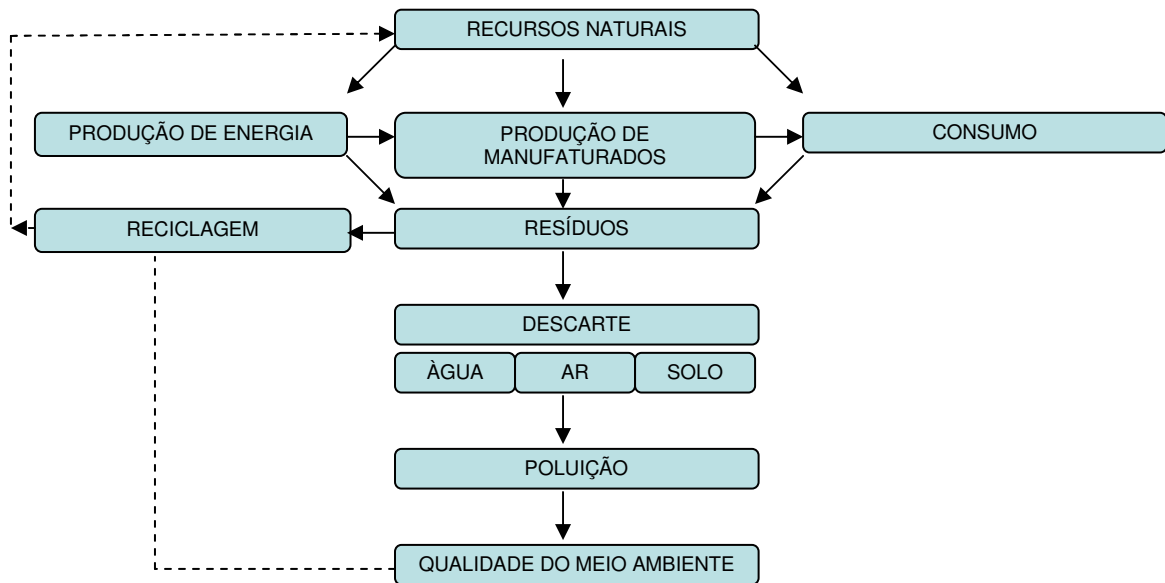


FIGURA 1 FLUXO DE MATÉRIAS-PRIMAS E ENERGIA EM UM SISTEMA ECONÔMICO. ELY (1987).

O atual estágio produtivo é intensivo em energia e matérias primas, não sendo possível o aproveitamento de 100% dos insumos sem a geração de resíduos, e, se os volumes forem superiores à capacidade de absorção do meio ambiente, cria-se poluição. Os efeitos negativos dessa poluição têm incidência direta e indireta no bem-estar da população e nos níveis de qualidade dos recursos naturais, interferindo na harmonia dos ecossistemas provocando uma elevação dos gastos públicos, com doenças relacionadas à poluição como bronquite e bronquiolite agudas, gripe, alergias, enfisema, asma entre outras doenças respiratórias advindas dos altos níveis de poluição.

A poluição industrial está relacionada ao modelo de especialização da economia e à escala produtiva, ou seja, como alguns tipos de indústrias (manufaturas) são mais poluidoras que outras, o grau que determina qual setor industrial é potencialmente mais poluidor (danoso) dependerá do pool de indústrias que compõe o setor. Quanto maior for a produção em escala, maiores serão as emissões industriais em termos absolutos.

Conforme abordado, no item 3.1 - Evolução da Política Ambiental no Brasil, a sistematização da política ambiental é algo recente, isso não significa dizer que não havia problemas ambientais no início da Revolução Industrial, pois a principal base energética da atividade econômica era a queima de combustível fóssil (carvão mineral, e petróleo na segunda fase da Revolução Industrial), em resumo uma extraordinária fonte de poluição atmosférica. Somando-se a isso houve o acelerado e, em muitos casos, o inadequado processo de urbanização sem a mínima infraestrutura trazendo graves problemas e riscos ao meio ambiente, tais como poluição das águas (rios, lagos, lençóis subterrâneos e áreas de mananciais) e produção de grandes volumes de lixo sem disposição adequada.

O aumento no acúmulo de poluentes e resíduos, somados ao aumento da atividade econômica (industrial e consumo) e da concentração da população nos grandes centros urbanos, começaram ao longo do século XX a tomar dimensões alarmantes, surgindo, portanto, a necessidade de sistematizar as normas de conduta em relação ao meio ambiente.

3.2.2. Objetivos e Princípios da Política Nacional de Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente, constituída através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 tem por objetivo principal conforme consta em seu artigo 2º “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Entre os princípios da referida lei, podemos destacar a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser resguardado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas e, o incentivo à pesquisas e à educação ambiental.

Os demais objetivos concernentes a Política Nacional do Meio Ambiente são estabelecidos no artigo 4º o qual orienta a compatibilizar desenvolvimento econômico e preservação ambiental, como também determinar os critérios, usos e padrões para o manejo dos recursos, a fim de manter a qualidade e a racionalidade ambiental, em uma tentativa de formar uma consciência pública sobre a necessidade de se preservar a qualidade ambiental. Dentre os objetivos podemos destacar a imposição ao poluidor de recuperar e indenizar os danos ocasionados; e ao usuário contribuir na conservação e preservação dos recursos naturais com fins econômicos, restaurando e conservando as áreas após a utilização dos recursos, corroborando para a disponibilidade futura dos recursos.

Conforme os objetivos e princípios descritos, podemos constatar que a formulação da política ambiental tem como objetivo fundamental equacionar proteção (o amparo) ao meio ambiente com o desenvolvimento econômico e, promover a gestão ambiental como forma de assegurar a qualidade ambiental. Por meio desse equacionamento, o meio ambiente passa a ser reconhecido como patrimônio público a ser protegido através do uso racional dos recursos naturais.

A condução anteriormente dada à política ambiental, embora sem um caráter formal (institucional), submetia a proteção ambiental à preponderância absoluta da política desenvolvimentista dos governos militares no Brasil. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 traz uma nova abordagem, objetivando maior equilíbrio entre o ambiente e o desenvolvimento, tornando fortes a adoção e a aplicação das medidas de controle, fiscalização e mitigação dos impactos negativos. Apesar disso, a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento nesta formulação demonstra-se ainda em desequilíbrio, mantendo privilégio para as políticas desenvolvimentistas em relação às políticas de cunho ambientais e sociais. Estas políticas causam maiores impactos sobre a distribuição de renda e na mitigação dos impactos sobre o meio ambiente. Essa nova formulação constitui um novo parâmetro de gestão ambiental no país, tendo ênfase na minimização dos efeitos negativos, por meio de padrões de controle, determinando os alicerces do sistema de comando e controle das atividades poluidoras no Brasil.

Através dessa formulação o conceito de qualidade ambiental passa a ser reconhecido como um fator fundamental para a qualidade de vida, e os órgãos ambientais de governo foram estruturados para fomentar a gestão ambiental em nível federal e estadual, com a atribuição basilar de controlar os efeitos nocivos do desenvolvimento econômico.

3.3. Instrumentos de Política Ambiental

A política ambiental praticada no Brasil, do mesmo modo que em outros países, utiliza-se da aplicação de instrumentos de comando e controle. Estes tipos de instrumentos são embasados na regulação direta por meio do monitoramento e controle ambientais, ajustados especificamente à aplicação dos regulamentos, representados pelas normas e padrões de emissão de poluentes, e na concessão de licenças para as diversas fases de projeto (Licenças Prévias, Licenças de Implantação e Licenças de Operação) destinadas ao controle das fontes poluidoras. LEI FEDERAL Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981.

Lei Federal 6.938, de 31 de Agosto de 1981.

Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, [...]

Artigo nº 9 - São instrumentos da Política Nacional de meio ambiente:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade;
- II - o zoneamento ambiental;
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de reservas e estações ecológicas áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

3.3.1. Instrumentos de Comando e Controle

Os instrumentos direcionados às políticas ambientais podem ser diretos ou indiretos. Os instrumentos diretos são criados para resolver questões de ordem ambientais, já os indiretos foram desenvolvidos para resolver outros tipos de problemas, no entanto, direta ou indiretamente, acabam corroborando para as soluções ou em alguns casos agravando os problemas atinentes à problemática ambiental.

No Quadro 1 é possível verificar um resumo dos principais instrumentos de política ambiental.

QUADRO 1 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

	INSTRUMENTOS DIRETOS	INSTRUMENTOS INDIRETOS
COMANDO E CONTROLE	<ul style="list-style-type: none"> • Padrões de qualidade e de emissão; • Cotas não transferíveis; • Controle de equipamentos, processos, insumos e produtos; • Rodízio de automóveis estadual (em SP), tem por objetivo a redução da emissão de poluentes; • Zoneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de equipamentos, processos, insumos e produtos; • Rodízio de automóveis municipal (em São Paulo), cujo objetivo era redução dos congestionamentos.
INCENTIVOS DE MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> • Taxas e tarifas; • Cotas transferíveis; • Subsídios à produção menos poluente; • Depósitos Reembolsáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impostos e subsídios a equipamentos, processos, insumos e produtos; • Subsídios a produtos similares nacionais.

Fonte: ESKELAND e JIMENEZ, (1991) e VARELA, (2001).

Segundo alguns autores⁴, os instrumentos indiretos podem comprometer seriamente o meio ambiente, embora inúmeras vezes de maneira não intencional, como é o caso de políticas direcionadas às finanças públicas, que incidem nos preços relativos causam de forma indireta impactos na poluição.

As políticas de comando e controle são legalmente amparadas, não deixando alternativas aos agentes econômicos para solucionarem o problema, sendo aplicadas a fontes específicas determinando como e onde, por exemplo, dirimir a poluição.

De acordo com ALMEIDA (1998, p. 43): “A principal característica da política de comando e controle é que esta, em base legal, trata o poluidor como “ecodelinquente” e, como tal, não lhe dá a chance de escolha: ele tem de obedecer à regra imposta, caso contrário se sujeita as penalidades em processos judiciais ou administrativos. A aplicação de multas em casos de não-cumprimento da obrigação é bastante usual.”

Os subsídios visam proporcionar uma maior flexibilidade aos agentes envolvidos, sem com isto comprometer a eficiência dos resultados direcionados ao meio ambiente; como por exemplo: se um determinado agente poluidor fosse tributado pela quantidade de poluição emanada ele, poluidor, poderia escolher pagar esta taxa ou então, caso o custo de controle de suas emissões fosse menor que o valor tributado (cobrado), ele poderia optar por reduzir a quantidade de poluentes lançadas ao meio ambiente.

Conforme SEROA DA MOTTA e REIS (1992), instrumentos de comando e controle são caracterizados pelo emprego direto e indireto de mecanismos de regulação, por meio de legislação e normatizações. Já os mecanismos de mercado podem ser caracterizados pelo uso de taxações e/ou ainda tarifas, que atuam via preços ou através de certificados de propriedade que atuam via quantidades.

⁴ ELY (1986), GOLDENBERG (2004), GUIMARÃES (1995), MAGRINI (2001).

Segundo alguns autores⁵, no Brasil, as questões relativas à gestão ambiental tem sido pautadas pelo uso da regulação, ou seja, os instrumentos de comando e controle podem ser classificados em quatro categorias:

- a) Padrões de qualidade ambientais e de emissão;
- b) Controle do uso dos solos (saneamento e áreas de proteção);
- c) Licenciamento ambiental (estudo de impacto ambiental - EIA, relatório de impacto ambiental - RIMA); e
- d) Penalidades (tributações, multas e etc).

Atualmente a pressão exercida por movimentos sociais e ONGs, como por exemplo o Greenpeace, somados a extensa divulgação dos meios de comunicação, forçou a inserção do tema ambiental no discurso político, a par do desenvolvimento técnico nos instrumentos oficiais de defesa e científico dentre as universidades induziu as autoridades governamentais, em seus diversos níveis hierárquicos, a implementarem leis, decretos, normas técnicas e demais instrumentos voltados ao controle ambiental.

A Lei n° 6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, refere-se a administração, por parte do governo, do uso dos recursos ambientais por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e providências institucionais e jurídicas com a finalidade de manter e/ou recuperar a qualidade e o equilíbrio ecológico, assegurando também a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social.

Conforme MARÉS (2000), o Código Tributário Nacional possibilita a utilização de impostos indiretos incidentes sobre consumo e a produção, através dos mecanismos de gradação de alíquotas, isenções e restituições, com a intenção de incentivar a fabricação de produtos menos poluentes e desestimulando produtos e setores produtivos que por ventura possam comprometer o meio ambiente.

⁵ FERREIRA (2007), GOLDENBERG (2004), GUIMARÃES (2001), MONOSOWKI (1989).

Segundo a SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - SMA (1998), é possível enfatizar alguns instrumentos da legislação nacional:

- Decreto-Lei n° 755 de 19 de janeiro de 1993, que define alíquotas de Imposto diferenciadas para Produtos Industrializados tais como veículos movidos a álcool;
- Lei n° 4.771 de 15 de setembro de 1971, e Lei n° 8.847 de 28 de dezembro de 1993, determinam a exclusão da base de cálculo do Imposto Territorial Rural às áreas formadas por floresta de mata nativa, áreas de preservação permanente e as destinadas à reserva legal;
- Lei n° 8.171 de 17 de janeiro de 1991, tolera que dentro da Política Nacional para a Agricultura se utilize tributação e certos incentivos fiscais, no intuito de promover a proteção ao meio ambiente, o uso racional dos solos e o incentivo à recuperação ambiental, e
- Lei n° 5.106 de 02 de setembro de 1966, permite que os cidadãos de forma geral possam abater em seu Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF, despesas com florestamento⁶ e o reflorestamento.

Referente às questões relativas a gestão dos recursos hídricos no Brasil, conforme CÁNEPA (2003; p. 64), foram promulgadas várias leis em níveis estaduais (como a 7763/92, de São Paulo, e a 10350/94, do Rio Grande do Sul), como também a lei federal 9433/97, tendo base em um modelo descentralizado e participativo, operacionalizado através de comitês de bacias hidrográficas, modelo este originado na França, permitindo desta forma a implementação da cobrança pelo uso da água.

3.3.1.1. Instrumentos Diretos

Instrumentos de controles diretos consistem na regulação e restrição dos níveis de emissões de poluentes, cria especificações de uso obrigatório para máquinas e

⁶ Florestamento consiste na prática econômica, dentro da engenharia florestal, de cultivo intensivo de árvores para a produção de madeira, celulose, carvão vegetal, etc.

equipamentos e/ou processos produtivos, procurando instigar um comportamento racional e ambientalmente adequado. Os instrumentos geralmente utilizados são:

Padrões de qualidade e de emissão em fontes específicas – sendo determinado por órgãos ambientais encarregados do controle de emissões em determinada área e/ou região, e geralmente são especificados em função dos efeitos que o poluente em questão pode acarretar à saúde dos indivíduos. Mas raramente são estabelecidos padrões levando-se em conta os efeitos em plantas, animais e ao próprio meio ambiente. O descumprimento de tais padrões nas emissões pode incorrer na cobrança de taxas e multas.

Cotas (ou licenças) não transferíveis - são constituídas cotas de emissão que podem ser negociadas (leiloadas) pelo órgão ambiental ou distribuídas aos agentes econômicos. As cotas transferíveis são tidas como mecanismos de mercado, pois podem ser transacionadas (negociadas) entre os agentes. No caso de cotas não transferíveis (não é permitida a comercialização) não há estímulo na redução de emissões em níveis mais abaixo do que o determinado nas cotas, a menos que o órgão responsável determine que após um período de tempo o nível de emissão permitido deva ser reduzido. As cotas (ou licenças) também podem servir para especificar a quantidade de um determinado recurso natural que poderá ser explorado ou ainda para consentir a implantação e instalação de um empreendimento comercial e/ou produtivo em um local e/ou região.

Controle de equipamentos, processos, insumos e produtos – são possíveis de exigência da instalação de equipamentos contra poluição, como por exemplo, filtros; forçar empresas a utilizarem tecnologias ecologicamente sustentáveis (limpas); exigindo a utilização de insumos menos poluentes e o estabelecimento de normas à produção de bens.

Rodízio na utilização de automóveis (em SP) – o rodízio criado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SEMA (1996), como medida alternativa a redução da emissão de poluentes, em especial o monóxido de carbono, nos meses de inverno, período em que a área da região metropolitana de São Paulo sofre com

inversões térmicas, fazendo com que altas concentrações de poluentes demorem tempo demasiado para se dispersar, aumentando desta forma o contato da população com os altos níveis de poluição, acarretando um aumento de doenças respiratórias. Segundo cálculos da engenharia de trânsito estimava-se uma redução diária em 20% dos automóveis em circulação já que, a cada dia, com tal rodízio os automóveis com dois finais de placa diferentes não podiam circular em determinados dias e horários. Este mesmo dispositivo foi empregado também em outros países em cidades como Santiago (no Chile) e Cidade do México (no México) na tentativa de dirimir poluição atmosférica, mas pelas as condições de transporte urbano nessas localidades não serem adequadas e não servirem homoganeamente a população de maneira abrangente verificou-se que os cidadãos destas localidades passaram a comprar um segundo automóvel, só que mais velho que o primeiro e, portanto, bem mais poluente, para utilizar em dias de rodízio; o que também começa a acontecer na cidade de São Paulo.

Zoneamento – é um instrumento legal de diagnóstico e controle do uso do território visando assegurar o desenvolvimento sustentável. Dividindo as áreas em zonas, a partir dos recursos naturais, sócio-econômicos e de marcos jurídicos, onde são definidas potencialidades econômicas, fragilidades ecológicas e as tendências de ocupação e crescimento, incluindo as condições de vida da população local. Todos esses dados reunidos irão compor cenários para diretrizes futuras à tomada de decisão e investimentos. O Zoneamento é muito parecido a um Plano Diretor Municipal, só que em uma escala maior e, direcionado para aspectos ambientais. Como exemplificação, podemos citar: o funcionamento de bares e casas noturnas em áreas que deveriam ser estritamente residenciais e/ou mesmo os loteamentos e a ocupação irregular de áreas próximas a mananciais.

3.3.1.2. Instrumentos indiretos

Controle de equipamentos, processos, insumos e produtos – este tipo de controle (procedimento) não é especificado por nenhuma legislação, mas visa, por exemplo, agregar maior segurança para os trabalhadores como, também, gerar redução em

termos de custos, mas que, de certa forma, acaba por afetar positiva e/ou negativamente as questões pertinentes ao meio ambiente.

Rodízio de automóveis municipal (na cidade de São Paulo) – determina que diariamente veículos com dois finais de placa diferentes não podem trafegar pelas vias da cidade em determinados períodos, restrito a somente algumas regiões e ao oposto do rodízio estadual, que pretendia reduzir a emissão de poluentes no ar, o rodízio municipal foi implantado com a intenção de reduzir os constantes congestionamentos, em especial da região central da cidade de São Paulo. Mesmo assim, acaba por afetar o meio ambiente na região.

3.3.2. Incentivos de mercado

Os incentivos de mercado também denominados de incentivos econômicos, tem por objetivos: dirimir a regulamentação, dando maior flexibilidade aos agentes econômicos; baixar os custos de controle de problemas ambientais e, também incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias ecologicamente corretas. Podemos denominar tal mecanismo de poluidor-pagador, quando o instrumento em questão faz com que o poluidor pague pelos danos causados, e/ou usuário-pagador, quando cabe a o usuário arcar com os custos sociais em sua totalidade (incluindo-se também os custos com externalidade⁷) que o produto e/ou serviço acarreta ao meio ambiente. Dentre os incentivos de mercado o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que recompensam (financeiramente) agricultores e proprietários de terras pela conservação de água e florestas, são vistos por ecologistas e estudiosos como a grande promessa para a preservação de ecossistemas. Seguindo por esse caminho o município de Extrema (MG), na divisa com São Paulo, desde 2007, desenvolve o programa Produtor de Água, projeto da Agência Nacional de Águas

⁷ As externalidades são os efeitos colaterais da produção de bens e/ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade. Em outras palavras, as externalidades referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participaram dessa decisão.

As externalidades podem ter efeitos positivos ou negativos, isto é, podem representar um custo para a sociedade, ou podem gerar benefícios à mesma.

Um exemplo típico de externalidade negativa é a da fábrica que polui o ar, afetando a comunidade próxima. No entanto, o estímulo a economia regional, como resultado da demanda de serviços pela fábrica, pode representar uma externalidade positiva para a comunidade PINDYCK e RUBINFELD (2006).

(ANA) em parceria com várias instituições, como o Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG), a TNC e o município. A água produzida nas bacias hidrográficas do município integra o sistema Cantareira, responsável por grande parte do abastecimento da capital paulista. VIALLI e BALAZINA, (2009).

A prefeitura de Extrema (MG) através de lei municipal passou a remunerar os agricultores com recursos do próprio município. Os proprietários de terra recebem uma quantia que varia entre R\$ 75 e R\$ 169 por hectare/ano por práticas de conservação do solo e manutenção de matas. VIALLI e BALAZINA, (2009).

Segundo HAHN (2000), os instrumentos de mercado possibilitam atingir metas ambientais com menor custo que com os métodos de comando e controle.

3.3.2.1. Instrumentos diretos

Taxas e tarifas – segundo o célebre economista inglês Pigou, os preços cobrados pelos bens e serviços deveriam englobar do mesmo modo os custos causados pela externalidade (custos externos de produção). O valor alusivo a esse custo externo deveria ser repassado para o governo na forma de uma taxa, denominada de taxa Pigouviana, o que equivaleria dizer que caso determinado empreendimento (companhia), como por exemplo, um curtume joga seus resíduos num rio, ao custo marginal de controle da poluição por ele emitida. Na verdade os valores determinados para este instrumento não são embasados no custo que a externalidade causa ao meio, pois isso demandaria o conhecimento da função dano do poluidor, mas sim em valores determinados pelos órgãos ambientais, para que só assim, possam alcançar seus objetivos (VARELA, 1993a). As taxas mais comuns incidem sobre efluentes na água, ar e solo, em que, para se definir a cobrança, são levadas em conta as quantidades que foram emitidas de poluentes, independente do dano causado pela emissão. Já as taxas sobre produtos são incidentes nos preços dos bens que, ao longo do processo produtivo e/ou consumo, provocam danos ao meio ambiente.

As cotas transferíveis (ou licenças de poluição comercializáveis ou permissões ou certificados de propriedade) - são normalmente chamadas de instrumentos de

quantidade, pois racionam um provisionamento fixo de determinado item (produto), que pode ser um poluente ou simplesmente um recurso natural. Geralmente, o órgão governamental responsável por assuntos ambientais determina qual será o nível máximo de produto permitido e leiloa e/ou distribui cotas entre os agentes econômicos de determinada área ou região. Essas cotas são equivalentes ao percentual do valor máximo estipulado. Se falarmos, por exemplo, da emissão de um determinado poluente ao longo do tempo, se uma determinada empresa carecer aumentar sua cota de poluente além do que é permitido por suas cotas, é possível tentar a compra de novas cotas “permissões” de outras empresas, ou ainda, caso seja viável economicamente, pode adotar tecnologias menos poluentes. Como as cotas podem ser negociadas, cria-se a possibilidade de um mercado ao redor das cotas de poluição, o que acaba por estimular empresas cujos gastos com implementação de novas tecnologias ecologicamente corretas e financeiramente acessível a implantá-las e a negociar o excedente de suas cotas no mercado. Cabe ao governo (órgão específico) a função de fiscalizar a emissão total dos poluentes na área em questão e, caso o nível total permitido fosse extrapolado, esse órgão se encarregaria de multar e cobrar tal multa. Para continuar operando, as empresas seriam obrigadas a pagar e definir entre elas (empresas) quem excedeu tais cotas e penalizar a empresa responsável, funcionando na forma de auto-gestão. Desta forma, é possível atenuar (reduzir) os níveis de poluição com o passar do tempo (caso as cotas sejam atreladas a uma diminuição gradual nos níveis de poluição permitida ao longo dos anos) oferecendo uma maior flexibilização às empresas para se adaptarem aos padrões de emissão exigidos e, também, baixar os custos administrativos do governo ao controlar a poluição já que, medir a emissão de poluição de cada empresa é um processo inviável e oneroso aos cofres públicos.

A implementação dos certificados (cotas) de propriedade deverá sempre abranger as seguintes etapas:

- I) A determinação de um nível aceitável (padrão) à qualidade ambiental;
- II) Definir níveis (categorias) para a qualidade ambiental com base no total das emissões de elementos poluentes permitidos; e,

- III) Estas permissões (cotas) devem ser subdivididas dentre as empresas e cada permissão permitiria ao seu detentor a emissão de uma quantidade específica de poluição.

Subsídios à produção menos poluente - têm por objetivo subsidiar e incentivar financeiramente as empresas que cumprirem os padrões ambientais determinados através de subvenções (amparo financeiro não-reembolsável), linhas de crédito com subvenção e/ou incentivos fiscais estimulando as empresas a adotarem medidas ecologicamente corretas dirimindo suas emissões ao meio ambiente.

Depósitos Reembolsáveis – é a incidência de uma sobretaxa no preço de determinado produto potencialmente poluidor de forma que, quando a poluição é evitada através do retorno desse produto ou uma parcela de seus resíduos é enviada a um sistema de coleta, a sobretaxa seja reembolsada de forma direta ou indireta. Esse instrumento em geral é empregado em produtos com ciclos de vida curtos, tais como, embalagens de refrigerantes pet, pilhas e baterias ou até mesmo pneus, de modo que a reciclagem e a reutilização sejam estimuladas reduzindo-se assim seus impactos sobre o meio ambiente e ao mesmo tempo economizando recursos naturais.

3.3.2.2. Instrumentos Indiretos

Impostos e subsídios a equipamentos, processos, insumos e produtos – algumas vezes o governo, através da política de desenvolvimento industrial, tecnológico e/ou da gestão territorial e urbana, acaba mesmo que de maneira indireta, interferindo no meio ambiente negativamente. Um bom exemplo é o Pólo Petroquímico de Camaçari, o qual foi dada subvenção à instalação de empresas através da isenção da cobrança de alguns impostos, mas que trouxe uma inconveniente concentração de agentes poluidores, degradando o meio ambiente daquela região.

Subsídios a produtos similares nacionais – as políticas de subsídios a produtos nacionais tais como equipamentos agrícolas, podem acarretar conseqüências ao meio ambiente caso esses equipamentos “nacionais” não incorporarem tecnologias

ecologicamente corretas (limpas), então os efeitos ambientais serão negativos, caso seja incorporado tais aprimoramentos, feitos positivos (menos danos ao meio ambiente).

3.3.3. Competências Institucionais

A governança institucional do sistema ambiental é descrita na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 a qual instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que determina as devidas competências e atuações dos órgãos nacionais nas questões relativas a área ambiental em nível Federal, Estadual e Municipal.

Segundo AZEVEDO, et al (2007), a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente que instituiu os espaços de atuação dos entes federativos em menção às ações relativas à formulação de política e execução da Política Pública Ambiental e da ação judiciária. No Quadro 2 (p. 40), é possível visualizar as competências institucionais de forma mais clara.

QUADRO 2 – COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

COMPETÊNCIAS	ESFERA FEDERAL	ESFERA ESTADUAL	ESFERA MUNICIPAL
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Secretarias Estaduais do Meio Ambiente (SEMA)	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE	Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Conselho Estadual de Meio Ambiente (COSEMA)	Conselho Estadual de Meio Ambiente (COSEMA)
EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)	Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA)	Agências Municipais de Meio Ambiente
AÇÃO JUDICIÁRIA	Procuradoria Geral da República e o Ministério Público Federal	Procuradoria Geral do Estado e o Ministério Público Estadual	Juizado Volante Ambiental e o Ministério Público Estadual

FONTE: ADAPTAÇÃO DE AZEVEDO, et al (2007).

3.3.3.1. Competência Privativa da União

No texto constitucional as competências para lidar com as matérias de caráter ambiental surgem repartidas nos diversos tipos de competência, podendo ser destacadas as seguintes ocorrências:

O Art. 21 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), sob a perspectiva ambiental, traz a competência administrativa e exclusiva da União para:

- [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e
- XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e re-processamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados [...];

É prerrogativa apenas da União, salvo mediante edição de Lei Complementar que sancione autorizando os Estados a deliberarem sobre matérias atinentes as águas, energia, populações indígenas, jazidas e outros recursos minerais, além de atividades relacionadas à área nuclear de qualquer natureza.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

Parágrafo Único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas a este artigo.

3.3.3.2. Competência Comum

O Art. 23 concede à União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, alçada comum, dentre a qual os integrantes da federação operam em cooperação administrativa recíproca, atender os objetivos descritos na Carta Constitucional. Neste caso, predominam as regras gerais determinadas pela União, salvo quando existir lacunas, as quais poderão ser supridas, por exemplo, pelos Estados, no uso de sua competência supletiva ou suplementar.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais e m seus territórios;

Parágrafo Único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

3.3.3.3. Competência Concorrente

Implica no estabelecimento de moldes pela União a serem observados pelos Estados e Distrito Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

3.3.3.4. Competência Municipal

A Constituição estabelece que mediante a observação da legislação federal e estadual, os Municípios podem editar normas que atendam à realidade local ou até mesmo preencham lacunas das legislações federal e estadual (Competência Municipal Suplementar).

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - estabelecer a competência do município, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Assim, da leitura conjunta dos artigos 24 e 30 da Constituição Federal tem-se que, dentro do quadro de competência concorrente para criação de leis de matéria ambiental, há expressa prevalência do ente União para legislar sobre aspectos ambientais gerais direcionados para todo o território nacional, enquanto, de forma concorrente, cabe aos Estados legislar sobre aspectos ambientais regionais e aos Municípios, de forma suplementar à legislação federal e estadual, criar leis para assuntos de interesse local.

3.4. Política Ambiental no Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, a política ambiental inicia-se em meados dos anos 70 ainda que de forma dispersa e fragmentada. Apenas no final dos anos 90 começa a se organizar.

As primeiras ações destinadas à política ambiental visavam à preservação dos solos e ao controle da poluição industrial, temática presente dentre as preocupações dos ambientalistas gaúchos e alguns técnicos do setor público.

No que se refere à preservação dos solos, as medidas tomadas eram com relação à erosão e à contaminação dos mananciais por agrotóxicos, em decorrência da mecanização da agricultura gaúcha nos moldes da “Revolução Verde”, notadamente na lavoura de soja, que apresentava amplo crescimento naquele período. OLIVEIRA e MARTINS, (2010).

Já no final dos anos 70 o Estado passa a encarar forte crise ambiental vinculada à poluição provocada pelos curtumes, sobretudo na região do Vale do Rio dos Sinos, Região Metropolitana de Porto Alegre.

Cabe lembrar que em 1971 o Engenheiro Agrônomo José Antônio Lutzenberger criou em Porto Alegre a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), sendo a primeira associação ambientalista no Brasil e na América Latina. A associação tinha como prerrogativas a defesa da fauna e da flora, a conservação da qualidade do solo e o combate generalizado à poluição causada pelas indústrias, automóveis e domicílios, como também, ao uso indiscriminado de agrotóxicos VIOLA (1987); o que corroborou para o debate em nome da causa ambientalista, na tentativa de cobrar do poder público ações mais efetivas no combate a degradação ao meio natural. OLIVEIRA e MARTINS, (2010).

O setor ambiental gaúcho sofreu influência de outras três áreas em seu esqueleto institucional: área da saúde, da agricultura e de obras.

O primeiro órgão governamental gaúcho voltado às questões ambientais nasceu vinculado à Secretaria da Saúde, a Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico, por meio do Decreto nº 23.082, de 26.04.1974, que instituiu a Política Estadual de Proteção Ambiental, “[...], formulada em harmonia com a política nacional pertinente, compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo da conservação do meio ambiente e da utilização racional dos recursos naturais (Art. 1º)”.

Em 1979 a Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico é extinta, e suas funções passam a ser exercidas através do Departamento do Meio Ambiente (DMA), pertencente à Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente (SSMA). Ficou a cargo do DMA propor programas e projetos para a legislação ambiental bem como, fiscalizar o cumprimento das normas e aplicar penalidades, licenciar projetos de zoneamento e de instalação, ampliação e operação de unidades produtivas avaliando seus impactos ao meio ambiente, promover participação da sociedade para a defesa e melhoria da qualidade ambiental entre outras atribuições. OLIVEIRA e MARTINS, (2010).

Em 1981, através do Decreto nº 30.132, de 13 de maio de 1981 instituíam-se o primeiro Sistema Estadual de Recursos Hídricos no Estado, gerido pelo Conselho de

Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CONRHIRGS). Neste mesmo Decreto, foi incluída a criação dos comitês de bacias hidrográficas, compostos por um comitê executivo, órgãos oficiais, um consultivo e, com entidades não governamentais.

Em 1989 o Rio Grande do Sul, através de sua Constituição Estadual, reitera os avanços promulgados pela Constituição Federal de 1988, dedicando o Capítulo IV às questões ambientais. Entretanto a mesma sofreu um retrocesso posterior em relação às queimadas, em decorrência de uma emenda que alterou o texto originalmente aprovado, criando lacunas no texto constitucional estadual. Esta emenda possibilitou a manutenção da prática de queima da vegetação, agravando a emissão de gases que corrobora com o efeito estufa e conseqüentemente o aquecimento global. Assim as recomendações iniciais de: “[...] combater as queimadas, responsabilizando o usuário da terra por suas conseqüências”, no ano de 2002 através da Emenda Constitucional nº 32, de 26 de junho, foi transformado em: “[...] combater as queimadas, ressalvada a hipótese de que, se peculiaridades locais justificarem o emprego do fogo em práticas agro-pastoris ou florestais, ocorra permissão estabelecida em ato do poder público municipal, estadual ou federal circunscrevendo normas de precaução”. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, (1989).

Neste mesmo período, cria-se o Programa Pró-Guaíba através do Decreto Estadual nº 33.360, de 27 de novembro de 1989. Trata-se de um ato governamental na tentativa de melhorar as condições e a qualidade ambiental de uma região hidrográfica, com uma área correspondente a 40,61% do total do Estado (FEPAM, 2009). Estas medidas eram direcionadas à construção de estações de tratamento de esgoto, o acompanhamento e constante monitoramento da qualidade da água, uma tentativa de recuperar parques e reservas, como também, a conservação do solo e o apoio à pesquisa científica e à educação ambiental. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, (1989).

A Lei Estadual nº 9.077, de 04 de julho de 1990 criou a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), ligada à Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, a qual passou a operar como órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental e a fiscalizar, licenciar projetos e desenvolver estudos e pesquisas

pertinentes à proteção e a preservação ambiental no RS, em substituição ao Departamento do Meio Ambiente (DMA).

No final dos anos 90, através da Lei Estadual nº 11.362, de 29 de julho de 1999 criou-se a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), secretaria destinada exclusivamente a cuidar das questões ambientais, com a função de sistematizar e dar unidade às instituições responsáveis pelas ações ambientais, envolvendo diversos órgãos que originalmente faziam parte de outras secretarias. Além da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), que era oriunda da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente (SSMA), também houve a inserção de setores vindos da Secretaria de Coordenação e Planejamento, como o Programa de Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba⁸) passando a ter sua coordenação através da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), e da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS) e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), como o DEFAP e a Fundação Zoobotânica (FZB).

Vale ressaltar a criação do Comitê Sinos, instituído através do Decreto nº 32.774/88 que contou com o auxílio de diversos técnicos oriundos de órgãos públicos e organizações não governamentais, somando-se à causa ambiental no que se refere às questões hídricas, sendo o primeiro comitê para o gerenciamento de bacia de rio estadual implantado no Brasil.

Na sequência, a Constituição Federal de 1988 e a Estadual de 1989 deram embasamento legal para a estruturação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. A partir daí, a Constituição Estadual, em seu artigo 171, reforçou essas medidas, interligado ao sistema nacional de gerenciamento, ressaltando os aspectos de uso e ocupação do solo. Neste mesmo artigo, foram deliberadas as bases para um sistema de gestão das águas em território estadual, por sua vez descentralizado, auto-sustentado e participativo. Nesse contexto, buscava promover:

⁸ O Programa Pró-Guaíba foi criado através do Decreto nº 33.360, de 27 de novembro de 1989.

[...] I - a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado; II - regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas. § 1º - O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.

§ 2º - No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações.

§ 3º - Os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, (1989).

Vale lembrar que, a Lei Estadual nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994 (Lei das Águas do RS), ao regulamentar o artigo constitucional 171 por definição, considerou a água como um: “[...] recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma Política de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei.” Isso não só reforçou o caráter de escassez, como também o de valoração desse recurso, fundamental à manutenção da vida, tornando-se um marco para a gestão ambiental no RS.

Essa mesma Lei contribuiu para a concepção dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, de agências da região hidrográfica, dos planos de bacia hidrográfica e de instrumentos de gestão dos recursos hídricos, compreendendo também, a outorga de uso, a cobrança pelo uso e o rateio dos custos de obras de uso e proteção dos recursos hídricos. Neste sentido, os três que já existiam, Sinos, Gravataí e Santa Maria passam a contar com um aparato legal e institucional que lhes aferia suporte e base legitimada. CÁNEPA e GRASSI, (2000).

Vale ressaltar dois aspectos importantes constantes na Lei: a utilização de instrumentos econômicos para a execução da política ambiental e a questão da participação da sociedade ao longo das etapas de planejamento. Em suma, a implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos evoluiu com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, em 1999, quando se procurou desenvolver uma política integrada através do DRH e da FEPAM, “[...] construindo estratégias

para articulação dos instrumentos de planejamento (enquadramento e planos de bacia) e gestão (licenciamento ambiental e outorga do uso da água) dos sistemas estaduais do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos. (PNRH; SRH-MMA; SEMA-RS, 2002, p. 4).”.

É pertinente mencionar que cronologicamente existem registros, dentre a legislação estadual sobre a temática ambiental, preservação e controle desses recursos, desde meados da década de 60. Nesse sentido, os Decretos nº 17.873, de 26.04.1966, e nº 18.401, de 25.01.1967, contemplavam a organização do arcabouço desta pasta que se designava Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, já determinando a necessidade de “[...] promover a preservação e a racional mobilização de recursos naturais renováveis [...]”. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, (1989).

Porém é apenas em 79 através do Decreto nº 29.102 que são definidas as funções do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, ou seja: “[...] pesquisar, promover, fomentar e fiscalizar a racional utilização dos recursos naturais renováveis, preservando o solo, a água, a fauna e a flora”. Depois da criação da SEMA, o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR) em 2001, transforma-se no Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP), como um dos órgãos de execução da Secretaria, tendo as seguintes atribuições:

[...] a) normatizar os preceitos legais emanados da União e do Estado, para a execução da política florestal estadual; b) coordenar as ações de execução da política florestal estadual; c) cadastrar e registrar os produtores, consumidores e comerciantes de matéria-prima, produtos e subprodutos florestais; d) licenciar a exploração e os descapoeiramentos para uso alternativo do solo, na propriedade rural, ou para liberação de obras públicas e privadas; e) exigir a reposição florestal obrigatória, visando ao controle da oferta e da demanda do produto florestal; f) instituir programas de florestamento e reflorestamento econômico e ecológico nas diferentes regiões do Estado; g) exercer a fiscalização no âmbito de sua área de atuação; h) captar e definir a destinação dos recursos originários da arrecadação das taxas de prestação de serviços florestais, de multas, de convênios e acordos, da participação em projetos nacionais e internacionais e de outras fontes; i) coordenar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), objetivando a conservação da biodiversidade no Estado; j) implantar, administrar e manter os parques, as reservas biológicas estaduais e outras categorias de manejo; l) estabelecer programas de educação formal e informal visando à capacitação de recursos humanos e objetivando o uso racional dos recursos naturais

renováveis; m) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, (1989).

Concluindo o presente retrospecto das práticas de políticas ambientais adotadas no Estado do RS, ainda podemos citar o Código Florestal e, o Código Estadual do Meio Ambiente, respectivamente, instituídos por meio da Lei Estadual nº 9.519, de 21.01.1992, e da Lei Estadual nº 11.520, de 03.08.2000.

O Código Estadual do Meio Ambiente foi formulado tendo como base a Constituição Estadual, priorizando e operacionalizando ações que contribuam para o uso e a proteção dos recursos ambientais de forma racional e coesa, tendo estímulo e incentivos, o devido licenciamento ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, audiências públicas, monitoramento constante, auditorias ambientais, infrações e penalidades, dentre outras ações. O processo para a regulamentação englobou extensa participação social e um longo período de tempo, mais de 10 anos sendo debatida a temática, sendo aprovado por unanimidade dos parlamentares da Assembléia Legislativa do Estado do RS. OLIVEIRA e MARTINS, (2010).

Apesar do exposto, vale observar que, a agenda gaúcha para o meio ambiente, até meados de 2000, acenava um desenho institucional a ser realizado. Contudo, ao contrário do que era esperado, a partir de 2002 passou a sofrer uma descontinuidade. Essa conjuntura fica muito clara, através das constantes mudanças para o cargo de secretário de meio ambiente ao longo da última década e a constante diminuição do papel do Estado do RS como referência na área das políticas ambientais, em termos nacionais, como na estruturação das agências de bacias. SEMA/RS, (2011).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática ambiental converteu-se numa questão eminentemente política. Os conflitos sócio-ambientais surgem de princípios éticos, direitos culturais e lutas pela apropriação da natureza que vão além da internalização dos custos ecológicos para garantir um crescimento sustentável. O caminho para o desenvolvimento sustentável demandará uma série de escolhas para efetivação de políticas públicas, complexas e politicamente difíceis. Reverter as políticas de desenvolvimento não-sustentáveis, a nível nacional, demandará um grande esforço no sentido de informar e educar a sociedade, garantindo seu pleno apoio. Além disso, a política para a gerir o meio ambiente precisa ser coordenada com outras ações com vistas à promoção dos direitos humanos, dos valores da autonomia nacional e estadual e da identidade cultural dos povos a que se referirem.

A política ambiental brasileira desenvolveu-se originada pelas pressões externas e de forma morosa em relação às demais políticas setoriais que, em geral, privilegiaram o crescimento econômico, sem aparentemente nenhuma preocupação em aliar a um desenvolvimento integrado e sustentável. Em outros termos, podemos dizer que é um indicativo significativo que os elementos de políticas setoriais de alto impacto, incidentes sobre o meio ambiente, tais como: a saúde, o saneamento, a urbanização, a energia, os transportes, entre outros tantos, não foram levados em consideração na elaboração e execução da política ambiental. No entanto, apesar de consistir em influência direta à política ambiental e, ao mesmo tempo, influenciar o meio ambiente, continuam sendo objetos de políticas próprias, não articuladas com as questões ambientais. Somado a esse contexto, a política ambiental brasileira, embasada a partir da Conferência de Estocolmo, foi elaborada conforme o modelo norte-americano caracterizando-se pela descentralização, uma base regulatória acentuada, fundamentada em instrumentos de comando e controle e pela regulação direta das empresas.

Na década de 1980 houve importantes avanços na política ambiental brasileira, originados pelo colapso do modelo de desenvolvimento adotado que se baseava na substituição de importações e pelo crescente movimento ambientalista

transnacional. Entretanto, apesar dos avanços institucionais, administrativos e legais transcorridos, ao longo da década de 1980, através da implantação de uma Política Nacional de Meio Ambiente e com a nova Constituição Federal de 1988, o padrão de gestão adotado na utilização dos instrumentos de comando e controle, com destaque para os licenciamentos ambientais, mostrou-se ineficaz e inadequado para dirimir os diversos problemas ambientais existentes. Em relação à década de 1990, verifica-se que, mesmo com os processos de elaboração e de realização da Conferência Rio-92 influenciando positivamente o movimento ambientalista brasileiro que se seguirá, inserindo-o dentro do contexto internacional, as políticas públicas desenvolvidas neste período, de forma geral, não mostraram compromisso com a sustentabilidade ambiental, de modo que o aparelho de controle ambiental institucionalizado mostrou-se precário ou, com pouco e/ou nenhuma eficiência.

Diversas variáveis mostram a frágil eficiência da política ambiental implementada no país a partir da década de 1970. Em resumo, pode-se apontar: a ação reativa das agências de controle ambiental, a escassez de recursos técnicos, monetários, capital humano nos setores responsáveis pela gestão e fiscalização da área ambiental; a falta e/ou inexpressivo apoio político e a crise fiscal nas diferentes esferas da administração pública; os conflitos de competência entre os órgãos administrativos e jurisdicionais; o baixo ou nenhum investimento em infra-estrutura e serviços urbanos (saneamento, transporte público, lixo urbano); a pouca e/ou nenhuma informação referente aos problemas ambientais, como também, a rigidez do sistema de gestão ambiental baseado nos instrumentos de comando e controle. Em decorrência do exposto, podemos concluir que a política ambiental brasileira é uma das mais adiantadas entre os países do terceiro mundo, apesar do seu sofisticado aparato institucional e regulatório, na prática apresenta pífios resultados quanto a sua efetividade para o controle da qualidade ambiental. No Quadro 3 destacam-se pontos relevantes necessários a gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável no Brasil.

QUADRO 3 – PONTOS RELEVANTES DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

PONTOS RELEVANTES
<ul style="list-style-type: none">• Investimento;• Educação Ambiental no Ensino Fundamental;• Reciclar, Reduzir e Reutilizar;• Corpo técnico qualificado;• Rigor na fiscalização ambiental; e,• Promoção de parcerias integrando o setor privado em uma nova cultura de responsabilidade ambiental e criação de espaços para a preparação e participação da sociedade civil e setores acadêmicos para atuar solidariamente na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável.

Finalmente, no que se refere às questões ambientais no Estado do Rio Grande do Sul, pode-se apontar que o quadro institucional atinente a estas, denota alguma característica pioneira e até certo ponto coerente, com uma margem razoável de participação da sociedade em sua elaboração, que aconteceu em meados da década de 1970, firmando-se notadamente na década de 1980, com a publicação da Lei Federal nº 6.938/81 e das Constituições Federal e Estadual, de 1988 e 1989 respectivamente. A partir da fundamentação legal, tornou-se possível apresentar um sistema de gerenciamento organizador da questão ambiental no setor público no RS, em meados do século XXI. No entanto, a crescente falta de corpo técnico e administrativo, a carência de integração entre os órgãos governamentais e a fragilidade política do setor ambiental ante ao argumento desenvolvimentista que ainda persiste na área estatal, somados a visível desmobilização do movimento ambientalista, têm impellido, nos últimos anos, a um gradual retrocesso do que foi construído, sendo necessária a intervenção da sociedade como um todo, para fomentar e obrigar o estado a se agilizar ante as questões ambientais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. T. Política Ambiental: uma análise econômica. Campinas, SP: São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.

AZEVEDO, Andréa, et al. A reforma o Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. In: Revista do Serviço Público. Brasília 58 (1): 37-55 Jan/Mar 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981. In: - Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938compilada.htm>. Acesso em: 18 abr. 2010.

BREDARIOL, Celso. Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ; COPPE, 2001.

CÁNEPA, Eugenio M. "Economia da Poluição", in MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília & VINHA, Valéria da (orgs.) (2003) Economia do Meio Ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CÁNEPA, Eugenio Miguel; GRASSI, Luiz Antonio Timm. Os Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul — uma experiência histórica. Revista Ciência e Ambiente, n. 21, UFSM, jul./dez. 2000.

CARVALHO, Paulo G. "Meio Ambiente e Políticas Públicas: A FEEMA diante da Poluição Industrial". In: PÁDUA, J. et al. (org.) Ecologia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

CELSO NETO, João. Domínio público: os bens que todos usamos e a questão ecológica. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 25, 24 jun. 1998. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1719>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

ELY, Aloísio. Economia do meio ambiente: uma apreciação introdutória interdisciplinar da poluição, ecologia e qualidade ambiental. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1986.

ESKELAND, G.S. & JIMENEZ, E.. "Menos poluição nos países em desenvolvimento", Finanças & Desenvolvimento, p. 15-18, março 1991.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOLDENBERG, J.; BARBOSA, L.M. A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo. In: Revista Eco 21, Ano XIV, Edição 96, Novembro 2004.

GUIMARÃES, Paulo C. Vaz; DEMAJOROVIC, Jacques & OLIVEIRA, Roberto Guenade. "Estratégias empresariais e instrumentos econômicos de gestão ambiental", Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 5, p. 72-82, set/out. 1995.

GUIMARÃES, Roberto P. "A ética da sustentabilidade e a formação de políticas de desenvolvimento". DINIZ, et. al. Gilney (Orgs). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

HOEFLICH, Vitor Afonso; SILVA, José de Arimatéa; SANTOS, Anadalvo Juazeiro. Política florestal: conceitos e princípios para a sua formulação e implementação. 1 CD-ROM. Colombo: Embrapa Florestas, 2007.

HUSCH. B. Guidelines for forest policy formulation. FAO. Forestry Paper, n. 81. Roma. 1987. 88 p.

MAGRINI, A.. Política e Gestão Ambiental: Conceitos e Instrumentos. in Magrini, A., Santos, M. A. (orgs) Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas. Rio de Janeiro, 2001.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In:LIMA, André (org). O direito para o Brasil socioambiental. São Paulo: Instituto Socioambiental, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.

MONOSOWKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Cadernos Fundap, Ano 9, n°16, p. 15-24, jun. 1989.

OLIVEIRA, Naia; MARTINS, Clitia Helena Backx. Estado e meio ambiente: a formação da estrutura institucional para política e gestão ambientais no RS. A evolução social. Três décadas de economia gaúcha, v.3. Porto Alegre: FEE, 2010.

LEIS, Hector; VIOLA, Eduardo J. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel .Joseph ;VIEIRA, Paulo Freire. Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: UNICAMP, 1995.

LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA, E. M.; YOUNG, C. E. F. Política ambiental. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C. J.; VINHA, V. Economia do meio ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PINDYCK, Robert S. & RUBINFELD, Daniel L.. Microeconomia, São Paulo: Pearson/Prentice-Hall, 6ª edição, 2006.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS — PNRH; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos — SRH-MMA; RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente — SEMA-RS. Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: DRH, 2002. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual 1989. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>> Acesso em: 30 jan. 2011.

SCHMITHÜSEN, F. Comprender el impacto transversal de las políticas: aspectos jurídicos y de políticas. In. FAO, Estúdio FAO Montes, 152. Editado por Yves C. Dubé y Franz Schmithüsen, p. 7-50 Roma, 2005 Westoby, J. The Forestry Chronicle, v. 69, n. 1. p 108, 1993.

SEMA. Instrumentos Econômicos e Financeiros, São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente-SEMA, 1998.

SEMA. Operação Rodízio 95: do exercício à cidadania, São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1996.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo; REIS, José E. dos. "O financiamento do processo de desenvolvimento", Revista de Administração Pública, v. 26, n. 01, p. 163-187, jan./mar. 1992.

SEROA DA MOTTA, R; YOUNG, Carlos. "Instrumentos Econômicos para Gestão Ambiental no Brasil, Rio de Janeiro". Dez, 1997.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Florianópolis: UFSC. Laboratório de Ensino a Distância. 3. ed. rev. Atual. 2001. 121p.

VARELA, Carmen A A economia do meio ambiente e os mecanismos de mercado, São Paulo, EAESP/FGV, dissertação de mestrado, 1993a.

VARELA, Carmen. A. Instrumentos de Políticas Ambientais, Casos de Aplicação e seus Impactos. São Paulo, EAESP/FGV. NPP-Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa no. 62, 2001.

VIALLI, Andrea; BALAZINA, Afra. Um valor para a conservação. 25 de setembro de 2009. Site: Estadão. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090925/not_imp440633,0.php> Acesso em 17 abr. 2011.

VIOLA, Eduardo. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). Ecologia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.