

Panorama da política e da gestão ambiental no Brasil – 1

O Brasil, como todo o Novo Mundo, aparece no mapa da história moderna justamente no momento em que a hegemonia europeia, sob a égide da expansão comercial, abria novas fronteiras. De forma avassaladora, a chegada dos ibéricos nas Américas é um retrato inicial do que viria em seguida. Não foi apenas uma conquista militar de civilizações menos armadas ou ambiciosas. Foi também uma conquista do seu meio natural, com a imposição de uma escala muito maior de apropriação.

A história do Brasil a partir da colonização é contada em seus ciclos econômicos: pau-brasil, açúcar, drogas do sertão, mineração, café, borracha, indústria, soja. Ao longo de meio milênio, surtos de povoamento espalharam e aumentaram a população, embora o grande território tenha sido afetado desigualmente por essas mudanças. Por exemplo, a maior parte da população brasileira continua a residir a 100 km ou menos do litoral e tanto a Região Centro-Oeste como a Região Norte continuam tendo grandes áreas com baixíssima densidade populacional, ainda que as suas populações tenham crescido significativamente nas últimas décadas.

Da perspectiva ambiental, há traços claros, desde os primórdios da colonização, de impactos e mesmo de alertas e regulamentações que visavam a lidar com situações de crise. No Brasil Colônia, vigoravam as Ordenações do Reino: Afonsinas (1500-1514), Manuelinas (1514-1603) e Filipinas (1603-1916). Nessas Ordenações, e em outras ordens jurídicas, como as Cartas Régias e Regimentos¹, encontram-se normas que tinham, ainda que indiretamente, algum caráter relativo à proteção da natureza. Em 1542, a primeira Carta Régia do Brasil estabelece normas disciplinares para o corte de madeira e punições em casos de abusos. O *Regimento do Pau-Brasil*, de 1605, exigia autorização real para o corte

¹ Norma legal estabelecida pelos governadores do Brasil Colônia.

desta espécie e fixava um limite de 600 toneladas ao ano de madeira explorada, de modo a limitar a oferta de madeira na Europa e manter os preços elevados.

A Carta Régia de 1797 advertia sobre a necessidade de se tomar precauções para a conservação das matas, no Brasil, e evitar que elas se arruinassem ou fossem destruídas. Em 1799, o *Regimento de Cortes de Madeira* estabeleceu regras rigorosas para a derrubada de árvores. Na realidade, o objetivo destas ordens jurídicas era reafirmar restrições à sua utilização sem autorização e não diretamente a proteção de uma espécie ameaçada, pois estava em primeiro plano o aspecto econômico das florestas.

Durante o Império, no século XIX, outros instrumentos legais visavam à proteção de alguns recursos naturais. A Carta Lei de 1827 delegava poderes aos juizes de paz das províncias para a fiscalização das matas. O Regulamento Complementar de 1844, juntamente com a Circular de 1858, enumerava e especificava as diversas madeiras de lei, assim como as regras para o seu corte. Em 1828, o imperador Pedro I editou as chamadas "posturas municipais" que, em seu art. 66, deliberava sobre a limpeza e conservação de fontes, aquedutos e águas infectas, em benefício comum dos habitantes.

Em 1824, foi promulgada a Constituição Imperial do Brasil, na qual foi previsto um Código Penal (aprovado em 1890) e um Código Civil (aprovado em 1916). O art. 162 do Código Penal previa a prisão para aqueles que contaminassem a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Os artigos 563 a 568 do Código Civil se referiam aos usos das águas pluviais e de rios públicos. Na Constituição Republicana Brasileira de 1891, apenas o art. 34, inciso 29, que atribuía à União a competência para legislar sobre minas e terras, tratava de algum tema relacionado à questão ambiental (Assunção Neta & Bursztyn, 2010; Drummond, 1999).

Fica evidente que o País contou, desde a sua origem, com dispositivos que, direta ou indiretamente, serviam para o que hoje consideramos proteção ao meio ambiente, mesmo antes de ter criado organismos específicos para lidar com a questão ambiental, de forma integral. Não se pode atribuir, portanto, a preocupação com o ambiente natural (ou com os recursos naturais) à maré de consciência e de mobilização social do final do século XX.

A consistência e a efetividade de tais mecanismos seguiram um ritmo compatível com o próprio caráter histórico do Estado: frouxo, distante dos rincões mais longínquos, afrontado por uma estrutura de poder local refratária ao poder central, omissa e capturada por oligarquias regionais. Esse é o quadro que marca fortemente o panorama político-institucional brasileiro até a Primeira República e que deixa traços até os dias atuais.

O fortalecimento do Estado, com a Revolução de 1930, começa a reverter

a situação. A história das políticas ambientais reflete essa trajetória. Os itens apresentados a seguir traçam a trajetória da ação pública de regulação ambiental no Brasil, a partir dos anos 1930, segundo grandes fases. Vale ressaltar que não se trata de fases sucessivas, com início e fim cronologicamente delimitados e encadeados. Há superposições temporais, que refletem o caráter por vezes errático do processo, que avança em certos aspectos, num determinado momento, mas nem sempre mantém uma paridade entre diversos temas. Entre avanços, recuos e solavancos, a área de meio ambiente acabou por se instalar com permanência e abrangência no tecido institucional da administração pública brasileira.

11.1 POLÍTICAS PIONEIRAS, A PARTIR DOS ANOS 1930

O século XX foi pródigo em fatos e eventos que marcam o debate sobre a questão ambiental no mundo em geral e no Brasil em particular. Processos semelhantes aos que ocorriam nas nações industrializadas, como o crescimento populacional e a urbanização, se reproduziam no País.

Tais transformações tiveram um notável efeito na ocupação do território nacional. Passamos de um padrão essencialmente concentrado no litoral, resultante da própria lógica colonial, a um crescente avanço sobre as fronteiras interioranas. A abertura de estradas e a construção de Brasília ajudaram a mudar o eixo do povoamento e das atividades econômicas no rumo do oeste e, depois, no sentido da Amazônia. Paralelamente, o aparato institucional (organismos, políticas e instrumentos) também se tornou mais complexo.

Desde os anos 1930, o Estado brasileiro passou a desempenhar um papel de organizador e propulsor de atividades econômicas e de promotor de iniciativas de proteção social. Com Kubitschek, essa tendência ganha novos contornos, mediante uma ação sistemática e estruturante, consubstanciada no planejamento governamental, que teve no Plano de Metas (1956-1960) o seu marco fundador.

Na primeira década do século XX foram elaborados estudos visando a disciplinar os usos de certos recursos ambientais no Brasil². Mas, foi só a partir dos anos 1930 que se iniciou um processo de regulamentação da apropriação e do uso destes recursos. Uma das dificuldades para a aprovação de novas regulamentações era a necessidade de alterar o direito de propriedade sobre as águas e os recursos minerais.

A Constituição de 1934 apresentou, pela primeira vez, a competência concorrente³ da União e dos Estados para legislar sobre riquezas do subsolo,

² O primeiro Código de Águas do Brasil foi apresentado como projeto de lei em 1907 e promulgado em 1934. Em 1923, o Decreto 16.300, que dispõe sobre saúde e saneamento, previu a possibilidade de impedir que as fábricas viessem a prejudicar a saúde das pessoas.

³ A competência concorrente é exercida simultaneamente sobre a mesma matéria por mais de uma autoridade ou órgão. No âmbito da competência concorrente entre leis, deve-se observar o princípio da hierarquia

mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca, bem como sua exploração.

A partir da década de 1930, vários instrumentos foram instituídos e se tornaram objeto de novas regulamentações nas décadas seguintes. Dentre os instrumentos que podem ser considerados como base da ação reguladora do poder público em matéria ambiental, alguns são destacados a seguir.

11.1.1 Código de Águas

Foi criado pelo Decreto 24.643, de 1934. Tinha como finalidade “controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”, definir os direitos de propriedade das águas, além de tratar de diferentes usos deste recurso e da contaminação hídrica.

A sua tramitação, na Câmara dos Deputados, levou quase três décadas. Devido aos problemas decorrentes das secas que ocorriam no semiárido nordestino, foi criada, em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS, transformada em 1919, na Inspetoria Federal de Obras contra as Secas – Ifocs e, em 1945, no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs. Este organismo cumpriu um controvertido papel no semiárido nordestino: teve, por um lado, a missão formal de construir açudes e, mais tarde, de promover a agricultura irrigada; por outro lado, representou um poderoso mecanismo de reprodução de uma estrutura de poder local e de alianças políticas conservadoras no Nordeste (Bursztyn, 1984).

O Código é dividido em três partes, denominadas livros:

Livro I – Águas em geral e sua propriedade;

Livro II – Aproveitamento das águas; e

Livro III – Forças Hidráulicas – Regulamentação da Indústria Hidrelétrica.

Dentre os seus 205 artigos, vale mencionar o de número 14, sobre o uso múltiplo das águas:

Em todos os aproveitamentos de energia hidráulica serão satisfeitas exigências acauteladoras dos interesses gerais: da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas; da salubridade pública; da navegação; da irrigação, da proteção contras as inundações; da conservação e livre circulação de peixes; e, do escoamento e rejeição das águas.

Mercem destaque também os artigos 109 (*A ninguém é lícito contaminar as águas que não consome, com prejuízos de terceiros*) e 110 (responsabilidade

das normas, segundo o qual a legislação federal tem primazia sobre a estadual e municipal e, a estadual sobre a municipal.

criminal e administrativa do infrator – ver capítulo 5) relativos à poluição das águas.

Há que se assinalar que cerca de 30% dos artigos do código se referem ao aproveitamento do potencial hidráulico. Estes artigos foram regulamentados e aplicados na íntegra, porque havia um grande interesse do governo em viabilizar a produção de energia a baixo custo, para atender às demandas das novas indústrias que se instalavam no País. Os demais artigos foram relegados, sendo estabelecidas legislações paralelas para tratar dos problemas considerados mais urgentes. Dessa forma, o governo privilegiou o setor elétrico, em detrimento dos demais usuários (Assunção Neta & Bursztyn, 2010).

Em 1920, foi criada, no âmbito do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura, a Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas que, em 1933, se transformou em Diretoria de Águas e, logo após, em Serviço de Águas. Em 1934, este Serviço passou a fazer parte da estrutura de Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM⁴ e em 1940, se transformou em Divisão de Águas. Em 1965, esta Divisão se tornou o Departamento Nacional de Águas e Energia – DNAE⁵, que assumiu a denominação de Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, em 1968.

Em 1996, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, que substituiu o DNAEE, e em 2000 foi instituída a Agência Nacional de Águas – ANA, cuja finalidade é implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, instituídos pela Lei 9.433/97 (ver capítulo 12).

11.1.2 Código Florestal

Aprovado pelo Decreto 23.793, de 1934, passou a considerar as florestas existentes no território brasileiro como um bem de interesse comum a todos os habitantes do País. Estabeleceu, ainda, que os direitos de propriedade sobre formações florestais ficariam sujeitos às limitações impostas pela lei. O código classificou a florestas em quatro tipos (art. 3º a 7º):

- *protetoras*, que tinham como finalidade conservar o regime das águas, evitar a erosão, fixar dunas, auxiliar a defesa das fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger belezas naturais e abrigar espécies raras da fauna;

⁴ O DNPM deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, em 1961, quando passou a integrar o Ministério de Minas e Energia.

⁵ Criado com a responsabilidade de executar as diversas ações previstas no Código de Águas e normatizar e fiscalizar a execução da política energética.

- *remanescentes*, localizadas nos parques nacionais, estaduais e municipais a serem criados, e em áreas de pequenos bosques, de gozo público;
- *modelo*, florestas replantadas para fins comerciais (“as artificiais constituídas apenas por uma, ou por limitado número de essências florestais”); e
- *de rendimento*, sujeitas à exploração comercial, que representavam grande parte das florestas existentes no País.

As florestas *protetoras* e *remanescentes* foram colocadas em regime de “conservação perene” pelo código e os parques nacionais, estaduais ou municipais foram considerados como monumentos públicos naturais.

Outros artigos detalhavam práticas de extração florestal e os procedimentos para obter licenças de desmatamento das florestas de rendimento. O Código previa penalidades criminal e financeira para aqueles que ateassem fogo nas florestas de domínio público ou privado, causassem danos aos parques e às florestas protetoras e remanescentes, entre outros. Estabelecia, também, que nenhum proprietário de terras cobertas por matas poderia desmatar mais de três quartos da vegetação existente.

Observa-se que o Código Florestal, apesar de apresentar um lado “produtivista”, continha dispositivos de ordem conservacionista. No entanto, este instrumento legal, como tantos outros no País, não foi aplicado efetivamente. A limitada implementação do Código – seja por falta de capacidade institucional pública, por falta de recursos financeiros, por pressão do poder econômico ou mesmo por falta de vontade política – contribuiu de maneira significativa, para o processo de degradação dos biomas brasileiros nas regiões mais densamente povoadas.

O Serviço Florestal do Brasil – SFB foi criado, em 1921, para organizar a parte florestal da exposição que comemorava, em 1922, um século da independência do Brasil. Como não tinha orçamento, autoridade política, nem terras públicas para manejar, dedicou-se, durante longos anos, a arborizar as ruas da cidade do Rio de Janeiro. Com a aprovação do Código Florestal, ele passou a administrar as florestas protetoras e remanescentes dos parques nacionais, sendo o Parque Nacional de Itatiaia o primeiro a ser criado, em 1937 (Drummond, 1999).

Em 1944, foi estabelecida dentro do SFB uma Seção de Parques Nacionais, e estiveram vinculados ao Ministério da Agricultura até 1967, quando foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. A missão do novo organismo foi formular e executar a política florestal e proteger e conservar os recursos naturais renováveis.

Visando a atualizar algumas legislações da década de 1930, foi aprovado, pela Lei 4.771/65, um novo Código Florestal. O instrumento reiterou a estipulação

de 1934 de que as florestas e a vegetação nativa eram bens de interesse comum e estabeleceu os critérios para a delimitação das áreas de preservação permanente; a criação de parques, reservas biológicas e florestas nacionais; a exploração de florestas; e o desmatamento.

Dois conceitos são essenciais para aquela legislação: a *área de preservação permanente* – APP e a *reserva legal* – RL (com redação dada pela Lei 7.803/89).

Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

O art. 2º do código de 1965 definiu a delimitação das áreas de preservação permanente – APPs, constituídas pelas florestas e demais formas de vegetação natural localizadas:

- ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura mínima é estabelecida em função da largura dos cursos d’água;
- ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água, naturais ou artificiais;
- nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados olhos d’água, num raio mínimo de cinquenta metros de largura;
- no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45 graus, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo; e
- em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação.

De acordo com o art. 3º, §1, só é permitida a supressão total ou parcial da vegetação com a autorização prévia do poder público federal e quando for para a execução de atividades de utilidade pública ou interesse social.

Ao longo dos anos, várias alterações foram efetuadas no Código Florestal, por meio de Leis e Medidas Provisórias – MPs. Cabe ressaltar a lei 7.803, de 1989, que

altera, dentre outros, o art. 2º, no que se refere à dimensão das APPs e a Medida Provisória n. 2166-67, de 2001, que reconfiguram os tamanhos relativos da reserva legal nas propriedades particulares situadas nos diferentes biomas. Esta MP tem força de lei, até que seja aprovado o novo Código Florestal, que em 2012 ainda se encontrava em tramitação no Congresso Nacional, após ter sido aprovado e posteriormente objeto de vetos pela Presidência da República.

11.1.3 Código de Caça e Pesca

Foi aprovado pelo Decreto 22.672, de 1934, que visava à proteção e exploração dos recursos pesqueiros e faunísticos. Posteriormente, foi desdobrado em dois instrumentos legais: o Código de Pesca, aprovado em 1938, que revogava o Decreto 22.672 na parte referente à pesca, e o Código de Caça, de 1943, que detalhava a parte referente à caça deste decreto. Alguns pontos preservacionistas e conservacionistas foram introduzidos nestes dois códigos, como:

- proibição da pesca “com redes ou aparelhos de espera que impeçam o livre trânsito das espécies da fauna aquática, nas barras, rios, riachos e canais [...]” (art. 15 do Código de Pesca);
- proibição do “lançamento de óleos e produtos oleosos nas águas interiores ou litorâneas [...]” (art. 16 do Código de Pesca);
- “A União, os Estados e os Municípios estimularão [...] a formação de fazendas, sítios ou granjas para a criação de animais silvestres” (art. 20 do Código de Caça); e
- “Serão destinadas terras públicas do domínio da União, dos Estados e dos Municípios, a juízo dos respectivos governos, a parques de criação e de refúgio” (art. 21 do Código de Caça).

A Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – Sudepe, foi criada, em 1962, com a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca – PNDP, promover a sua execução e aplicar as normas previstas no Código da Pesca e nas demais legislações pertinentes.

Em 1967, foi aprovado, pelo Decreto-Lei 221, um novo Código de Pesca, que dispõe sobre a proteção e o estímulo desta atividade, revogando o Código de 1938. O referido instrumento tem nove capítulos que tratam, dentre outros temas, de pesca comercial; licenças para amadores de pesca e para cientistas; permissões, proibições e concessões; fiscalização; e infrações e penas.

11.1.4 Lei de Proteção aos Animais

O Decreto 24.645, de 1934, colocou sob a tutela do Estado todos os animais da fauna selvagem existentes no País e previu pena para quem, em lugar público ou

privado, aplicasse ou fizesse aplicar maus tratos a eles. Em 1967, este instrumento legal foi revogado pela Lei de Proteção à Fauna, que considera propriedade do Estado os animais selvagens de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento, e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como os seus nichos, abrigos e criadouros naturais. Esta lei estimula, também, a construção de criadouros de animais silvestres para fins econômicos e industriais e proíbe a caça profissional e o comércio deliberado de animais da fauna silvestre. Libera, no entanto, o funcionamento de clubes e sociedades amadoristas de caça e de tiro ao voo, desde que os associados tenham licença, expedida por autoridade competente.

A Lei 7.653, de 1988, alterou a redação de alguns artigos e incluiu outros na Lei de Proteção à Fauna. É o caso da inclusão do art. 27, § 2, que estabelece como crime e define com punível com pena de reclusão “quem provocar, pelo uso direto ou indireto de agrotóxicos ou de qualquer outra substância química, o perecimento de espécimes da fauna ictiológica existente em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou mar territorial brasileiro”.

11.1.5 Política Nacional de Saneamento

Foi instituída pela Lei 5.318, de 1967, que cria também o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental. Esta política tinha como finalidade coordenar as atividades referentes ao abastecimento de água, à destinação de dejetos, aos esgotos pluviais e à drenagem, ao controle da poluição, inclusive do lixo, ao controle de inundações e erosões, dentre outras. A partir de então, as atividades de saneamento foram transferidas ao Ministério do Interior – Minter.

O Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, criado em 1942, o Departamento de Obras e Saneamento – DNOS, instituído em 1940, e Departamento Nacional de Endemias Rurais – DENERu, criado em 1956, passaram a ser responsáveis pela execução da política sanitária.

Em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, gerido pelo Banco Nacional de Habitação – BNH. No início dos anos 1970, foi adotado o Plano Nacional de Saneamento – Planasa, que passou a utilizar o instrumento trabalhista Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS como fonte de recursos financeiros.

A execução deste plano exigiu dos estados (Assunção Neta & Bursztyn, 2002):

- a criação de uma Companhia Estadual de Saneamento Básico – CESB, com a estrutura e o funcionamento concebidos pelo Planasa;
- a mudança na gestão da política de saneamento;
- a criação do Fundo Estadual de Água e Esgoto – FEAE, que deveria ser constituído com recursos financeiros da arrecadação de impostos estaduais

e que constituiria a contrapartida estadual necessária para obtenção dos recursos do Planasa;

- uma negociação com os municípios, detentores de serviços autônomos de água e esgoto, para que repassassem as suas atribuições, via concessão, para a CESB; e
- a adoção de tarifas e percentuais de reajustes, de acordo com o estabelecido pelo governo federal.

O Planasa ampliou significativamente os serviços de saneamento, principalmente o abastecimento de água potável à população urbana. Por outro lado, centralizou nos órgãos federais as decisões e o planejamento de ações; retirou de uma grande parte dos municípios a gestão de seus serviços de água e esgoto, impedindo a sua estruturação; e deixou as CESBs endividadas, ao controlar tarifas e estabelecer valores inferiores às despesas operacionais e de pagamento dos serviços das suas dívidas (Assunção Neta & Bursztyjn, 2002).

Face à dificuldade de atuação do poder centralizado, devido à recessão econômica que se estabeleceu no País nos anos de 1980, o poder público criou o Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana – Prosanear. O programa teve uma boa estruturação e abriu espaço à participação popular na formulação da política de saneamento. Entretanto, dificuldades financeiras das CESBs comprometeram a sua efetividade.

Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, que assumiu, dentre outras competências, a condução da política de saneamento. Em 1986, o BNH foi extinto e a Caixa Econômica Federal passou a gerir o SFS e o Planasa que, por sua vez, foi extinto quatro anos depois.

Em 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que, em 1988, adquiriu a denominação de Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, pulverizando a coordenação da política de saneamento entre vários ministérios. Em 1995, este ministério foi extinto e as suas funções passaram a ser exercidas pela Secretaria de Política Urbana – Sepurb, do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 2007, foi aprovada a Lei 11.445, que estabeleceu novas diretrizes nacionais para o saneamento básico.

A leitura destas normas legais instituídas a partir dos anos 1930, até o início da década de 1970 (em certos casos tais instrumentos perduraram até anos depois, já que evoluíram para novas configurações), permite inferir que o modelo de gestão adotado era fragmentado e setorializado. Na verdade, a prioridade era a regulação do uso dos recursos ambientais, e não a sua proteção. Outro traço característico do processo foi o seu caráter intermitente, marcado por constantes extinções e criação de órgãos.

11.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO, A PARTIR DOS ANOS 1970

Mesmo diante de uma maré de redução das obrigações do Estado, fenômeno marcante a partir dos anos 1970, após o primeiro choque do petróleo, o tema do meio ambiente ampliou o seu espaço no universo das responsabilidades de regulação governamental. No último quarto do século XX, uma política geral de meio ambiente se estruturou no Brasil, ancorada numa teia de organismos, conselhos, instrumentos normativos e econômicos.

Em 1973, seguindo a tendência mundial, que ganhou importância com a Conferência de Estocolmo de 1972, a questão ambiental passou a ser objeto de um processo de institucionalização, constituindo área nova e específica de atuação governamental. Naquele ano, foi criada a primeira agência ambiental federal brasileira, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior. Essa instituição tinha, dentre outras atribuições, a missão de monitorar as transformações do meio ambiente, assessorar os órgãos e entidades incumbidos da conservação ambiental, colaborar com os órgãos responsáveis pelo controle ambiental, promover em escala nacional a educação ambiental e estabelecer normas e padrões de preservação dos recursos ambientais, em especial dos recursos hídricos.

A SEMA, em sua trajetória, incorporou algumas funções de outras instituições, gerando por vezes conflitos interinstitucionais. É o caso da gestão dos recursos hídricos, área em que ela enfrentou forte oposição corporativa do DNAEE, que era a autoridade governamental tradicionalmente responsável pelo tema.

Na quase totalidade dos seus 16 anos de existência, a SEMA teve o mesmo dirigente – Paulo Nogueira Neto, respeitado pela competência científica e pela sua habilidade no trato com o complexo contexto político vigente, caracterizado pela centralização administrativa e desconsideração do tema ambiental no âmbito do governo. A SEMA logrou estabelecer um arcabouço legal substancial, que formou a base das políticas ambientais do País, apoiou a criação de órgãos estaduais de meio ambiente (particularmente no norte e no nordeste), e criou várias estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.

Desde o final dos anos 1960, a poluição industrial passou a ser um tema de preocupação governamental. Após a realização do I Simpósio sobre Poluição Ambiental, na Câmara dos Deputados, o governo instituiu, em 1975, o Decreto-Lei 1.413, que trata do controle da poluição ambiental provocada por atividades industriais. Este instrumento obrigava as novas indústrias e as já instaladas a promover medidas necessárias à prevenção ou correção dos inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação ambiental. Além disso, determinava que os estados e os municípios estabelecessem condições para o funcionamento destas atividades. Entretanto, admitia que, no caso dos estabelecimentos industriais que

não cumprissem esta obrigação, mas que fossem considerados de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional, caberia exclusivamente ao Poder Executivo Federal cancelar ou determinar a suspensão do seu funcionamento. O decreto previa também a realização de zoneamento urbano em áreas críticas.

O Decreto 76.389/75 dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição, de que trata o decreto citado acima, e estabelece vários pontos fundamentais:

- conceitua pela primeira vez, em nível federal, a poluição industrial;
- exige que os órgãos gestores de incentivos governamentais considerem a prevenção da poluição industrial na análise de projetos;
- reforça a possibilidade dos estados e municípios para estabelecer condições para o funcionamento das empresas, inclusive quanto à prevenção ou correção da poluição industrial e da contaminação do meio ambiente, respeitando os critérios, normas e padrões fixados pelo Governo Federal;
- estabelece penalidades para os infratores (restrições de incentivos fiscais, restrições de linha de financiamento e até suspensão das atividades industriais); e
- estabelece treze áreas críticas de poluição, dentre elas as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, as regiões nas proximidades de Cubatão (SP) e Volta Redonda (RJ).

Apesar de reforçar a possível atuação dos estados e municípios no controle da poluição industrial, este decreto estabelece que, quando se tratar de *casos de grave e iminente risco para as vidas humanas e para os recursos econômicos*, há que se respeitar a competência exclusiva do poder público federal de determinar ou cancelar a suspensão de funcionamento de um estabelecimento (tal como previa o Decreto 1.413/75).

Estes dois decretos foram os primeiros instrumentos legais federais relativos a uma legislação específica para o meio ambiente e permitiram que, a partir de 1975, alguns estados comesçassem a implantar o licenciamento ambiental de atividades poluidoras.

Os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs surgiram na década de 1970. A e sua origem está particularmente ligada à área de saneamento. É o caso da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – Feema⁶, no Rio de Janeiro, criada em 1975, com a fusão de algumas instituições ligadas àquela área, e da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb, de São Paulo, criada em 1976. Uma das principais funções dos OEMAs é implementar

⁶ Em 2008, a Feema, juntamente com a Superintendência Estadual de Rios e Lagos – Serla e o Instituto Estadual de Florestas – IEF foram transformados em um único órgão: o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, que absorveu as competências dessas três instituições.

o licenciamento ambiental, bem como exercer as atividades de fiscalização e monitoramento. Entre 1975 e 1998, foram criados órgãos estaduais de meio ambiente em todas as unidades da federação.

Em 1976, a Portaria Minter 231, estabeleceu os padrões de qualidade do ar e a Portaria Minter 013 instituiu, em âmbito federal, um critério de classificação de águas interiores. A Lei 6.803, de 1980, estabeleceu diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. De acordo com o seu art. 6, §1, “os programas de controle da poluição e o licenciamento para a instalação, operação ou ampliação de indústrias, em áreas críticas de poluição, serão objeto de normas diferenciadas, segundo o nível de saturação, para cada categoria de zona industrial”. Observa-se que o licenciamento ambiental era dirigido fundamentalmente para as indústrias, o que só foi alterado em 1986, quando foi instituída a *avaliação de impacto ambiental* (aplicável a uma variedade relativamente ampla de atividades produtivas e de infraestrutura), que será tratada no capítulo 12.

Em 1976, a SEMA e o Minter iniciaram o processo de elaboração de uma proposta de lei mais geral para o meio ambiente, negociada com os órgãos estaduais. A própria concepção da lei tinha um espírito bastante descentralizado. O Minter não se opunha à descentralização da gestão ambiental, tendo em vista que ele próprio já atuava de forma desconcentrada em nível regional (Norte e Nordeste, principalmente), via Fundos Constitucionais. A SEMA, por sua vez, tinha como objetivo descentralizar para os estados as ações ambientais, pois já estava claro que o trato da questão ambiental seria mais efetivo quando a ação institucional estivesse mais próxima do nível local, onde os problemas ocorrem (Scardua & Bursztyn, 2003).

11.3 POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

A Lei 6.938/81 estabeleceu a *Política Nacional de Meio Ambiente* – PNMA, os seus fins e os seus mecanismos de formulação e de aplicação. Para a sua execução, foram criados o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama e, como parte integrante deste, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. Trata-se do mais abrangente e influente marco de referência da política ambiental brasileira, até hoje.

11.3.1 O Sisnama e a nova institucionalidade

Constituído pelo conjunto de órgãos dos três níveis de governo e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental,

o Sisnama⁷ está estruturado da seguinte forma, após algumas alterações ocorridas ao longo dos anos:

- *Órgão Superior* – Conselho de Governo (Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA);
- *Órgão Consultivo e Deliberativo* – Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama.
- *Órgão Central* – Ministério do Meio Ambiente – MMA;
- *Órgão Executor* – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;
- *Órgãos Seccionais* – órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos, e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e
- *Órgãos Locais* – órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Em 1990, o Conselho de Governo se tornou o órgão superior do Sisnama. Composto pelos Ministros de Estado, ele tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais. A sua atuação efetiva é, contudo, muito pequena; na prática, as atribuições continuam a ser exercidas pelo Conama.

Apesar de o Conama ter sido criado em 1981, as suas atividades se iniciaram efetivamente em 1984, após a regulamentação da PNMA, mediante o Decreto 88.351, em 1983. O conselho tem a finalidade de assessorar, estudar e propor, ao Conselho de Governo, diretrizes e políticas governamentais ambientais. As suas atribuições são, dentre outras:

- estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- determinar a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados;
- estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente;
- decidir em última instância administrativa sobre multas e outras penalidades;
- determinar a perda ou restrição de benefícios fiscais e a perda e a suspensão

7 A integração dos órgãos setoriais no Sisnama é confusa. Como previsto na Lei 7.804/89 (que não foi revogada), eles participam do sistema como os órgãos ou entidades da administração pública federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo poder público, cujas atividades estejam associadas à proteção da qualidade ambiental ou aquelas disciplinadoras do uso de recursos ambientais. Em outros textos legais, os órgãos setoriais desaparecem; e em outros, ainda, eles aparecem dentro dos órgãos seccionais.

- de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- elaborar, apoiar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente; e
- deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções⁸.

Ao longo de quase três décadas de funcionamento, o Conama deliberou sobre diferentes temas, dentre eles: áreas protegidas; proteção de biomas; gestão de espécies de fauna e flora; qualidade da água; controle da poluição sonora e do ar; gestão de resíduos e produtos perigosos; gestão de resíduos sólidos; e licenciamento ambiental. A Resolução 001/86, relativa à implementação da *avaliação de impacto ambiental*, representou um marco no processo decisório de interesse público brasileiro, ao ampliar o campo de abrangência do processo de licenciamento (que era praticamente restrito às indústrias).

O Conama é um colegiado representativo de cinco setores (órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil). É presidido pelo ministro do meio ambiente. A sua secretaria executiva é exercida pelo secretário executivo do MMA. Além do plenário, a estrutura do conselho é composta por 11 câmaras técnicas – CTs, grupos de trabalho – GTs, grupos assessores – GAs e pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais – Cipam.

A partir da sua composição inicial, com 27 membros, em 1983, o Conama ampliou a sua plenária e as suas atribuições. Em 1992, o Conselho passou a contar com 67 membros. Em 2001, com a ampliação da participação dos municípios, da sociedade civil e do setor empresarial, a composição do plenário chegou a 101 membros. Desde 2005, o plenário do Conama é composto de 108 conselheiros, assim distribuídos⁹:

- governo federal – 39
- governos estaduais – 27
- governos municipais – 8
- entidades empresariais – 8
- entidades de trabalhadores e da sociedade civil – 22

⁸ Existem diferentes categorias de deliberações do Conama: Resolução – deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; Moção – manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; Recomendação – manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental; Proposição – matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; Decisão – quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo Ibama, em última instância administrativa e grau de recurso.

⁹ www.mma.gov.br/conama.

- membro honorário, indicado pelo plenário – 1
- conselheiros convidados¹⁰, sem direito a voto – 3

Desde o início de seu funcionamento, há um forte desequilíbrio no que diz respeito à formação do plenário do Conama, particularmente com relação aos governos municipais (face ao número crescente de órgãos ambientais municipais) e ao setor produtivo.

O Conama é o fórum maior das decisões colegiadas em matéria de meio ambiente no Brasil. É, sem dúvida, um *locus* notável de democracia participativa. Mas, cabe indagar: quem está representado ali? Quais alianças se formam e influenciam a sua dinâmica? Qual é o papel efetivo de cada segmento representado no Conama, do ponto de vista corporativo? Qual é o grau de representatividade dos representantes das instâncias que participam? O empresariado e as ONGs têm assento. Mas, qual o segmento empresarial que está representado e qual o grau de representação efetiva dos movimentos sociais brasileiros?

Há que se assinalar que, no jogo das alianças que se formam no Conama para construir a base institucional e normativa da política ambiental, ocorre a formação de pactos pouco ortodoxos. Dependendo do tema em questão, representantes do governo fazem alianças com setores não governamentais ou empresariais para enfrentar outros segmentos governamentais (Bursztyn, 2001).

As câmaras técnicas são instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao plenário as matérias de sua competência. Atualmente estão em funcionamento as seguintes CTs: biodiversidade; controle ambiental; educação ambiental e desenvolvimento sustentável; florestas e demais formações vegetacionais; gestão territorial, unidades de conservação e demais áreas protegidas; qualidade ambiental e gestão de resíduos; e assuntos jurídicos. Os grupos de trabalho são criados com prazo determinado para analisar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência. Os grupos assessores são responsáveis pela preparação de pareceres, relatórios e estudos específicos.

O Cipam, instituído em 2001, é uma instância de planejamento, avaliação, integração técnica, política e jurídica do Conama. É formado por representantes de cada um dos cinco segmentos que compõem a plenária.

O *modus operandi* do Conama tem sido objeto de críticas, em virtude de fragilidades que comprometem o seu processo decisório. Um dos pontos mais criticados tem sido a sua representatividade, na medida em que o poder público dispõe de maioria no colegiado (Fonseca, Bursztyn & Moura, 2012). Um estudo

sobre o Conama, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Fonseca & Moura, 2011), baseado na visão dos seus conselheiros, apresenta, dentre outras, as seguintes considerações:

- tendo em vista que os governos estaduais e municipais são os que mais aplicam as resoluções, os conselheiros destes governos consideram que algumas resoluções são de difícil aplicação e demandam metas progressivas e prazos flexíveis para implementá-las;
- as resoluções são aprovadas com base exclusiva em estudos ecológicos, sem considerar os efeitos econômicos e sociais. Além disso, estabelecem, às vezes, medidas genéricas, que não consideram as especificidades regionais e locais;
- o setor produtivo argumenta que é difícil arcar com os custos relativos à implementação de certas resoluções. Por outro lado, os órgãos do Sisnama afirmam que não têm recursos financeiros, nem humanos, para acompanhar e fiscalizar a implementação de algumas resoluções; e
- os atos do Conama carecem de uma avaliação prévia, que contemple os seus aspectos técnicos, econômicos e políticos e de monitoramento de sua implementação, por parte da Câmara Técnica de Economia e Meio Ambiente e do Cipam; estas atividades não têm sido efetuadas de forma sistemática.

O final dos anos 1980 representa um marco no processo de institucionalização da política e gestão ambiental no Brasil. A Constituição de 1988 contém elementos claros que sinalizam a disposição política de se estabelecer uma base legal sólida para a regulação ambiental (ver Box 11.1). É bem verdade que a maior parte dos dispositivos ali inseridos deixou pendentes regulamentações, sem as quais não teriam efetividade. Mas, como base jurídica, foi um avanço. Serviu, inclusive, durante a Rio 92, como argumento para a exibição de uma imagem ambientalmente correta do Brasil, diante de críticas sobre a incapacidade do governo de evitar o desmatamento acelerado da Amazônia. Dizia-se, à época, que o País dispunha da constituição mais avançada do planeta, em matéria ambiental.

No mesmo clima de inserção do tema ambiental no tecido institucional e legal, mas também como reação às pressões crescentes sobre o Brasil, por parte do movimento ambientalista e de governos de países do Hemisfério Norte, por causa dos desmatamentos e queimadas na Amazônia, o governo federal criou, em 1989, o Programa Nossa Natureza (ver Box 11.2).

O primeiro presidente eleito pelo voto direto, após quase três décadas, Fernando Collor (1990-1992), seguiu a mesma linha de seu antecessor, José Sarney (1985-1989): em resposta a pressões internas e externas para uma ação firme no controle do desmatamento e das queimadas na Amazônia, o governo federal atuou na dimensão institucional, em Brasília. Em 1990, foi criada a Secretaria

10 Um representante do Ministério Público Federal, um representante dos Ministérios Públicos Estaduais e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Box 11.1: A Constituição de 1988 – aspectos ambientais

A Constituição Federal de 1988 traz, pela primeira vez, explicitamente, a preocupação com o meio ambiente no nível de um texto constitucional. Ela estabeleceu dispositivos que tratam da questão ambiental e da qualidade de vida. O seu capítulo 6 é dedicado ao meio ambiente, especificando um conjunto de prerrogativas e obrigações, dentre eles:

- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei;
- exigir a elaboração de um estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ao qual se dará publicidade;
- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; e
- a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são consideradas patrimônio nacional.

Especial de Meio Ambiente da Presidência da República – Semam, que foi entregue à direção de José Lutzemberger, conhecido militante de lutas ambientais no Rio Grande do Sul. A Semam serviu de embrião a um crescente movimento de consolidação e enraizamento da proteção ambiental na estrutura de governo. Em 1992, tornou-se Ministério do Meio Ambiente e, em 1995, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Mais tarde, em 1999, voltou à denominação Ministério do Meio Ambiente.

A criação de um ministério do meio ambiente no Brasil não foi uma operação simples. Além de atritos com outras pastas de governo, em virtude de seu papel disciplinador de ações que desconsideravam a variável ambiental, a pasta do meio ambiente enfrentava também dificuldades no seu interior. Por vários anos, principalmente na fase em que deveria se estruturar, não dispôs de quadros técnicos próprios, que não apenas inexistiam em disponibilidade no mercado, por ser uma área nova, mas também pelo fato de não poder contratar pessoal em função de limitações financeiras e regulamentares do governo.

A solução foi recorrer a contratos de prestação de serviço, por meio de

Box 11.2: Programa Nossa Natureza

Após quase duas décadas de intensa ocupação de áreas de colonização na Amazônia, os efeitos sobre o ambiente natural tornavam-se visíveis e preocupantes. O desmatamento foi uma consequência inevitável da instalação de assentamentos ao longo das rodovias Transamazônica (BR-230), notadamente no Pará, e Cuiabá-Porto Velho, (BR-364) principalmente em Rondônia. O aumento da degradação das florestas tropicais brasileiras provocou reação forte não apenas entre os ativistas brasileiros da causa ambiental, mas também em escala internacional.

O tema constou da pauta de discussões da Constituinte que gerou a nova carta magna brasileira. Pouco depois da homologação da nova Constituição Federal, em 1988, o governo federal lançou, em 1989, o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado Programa *Nossa Natureza*. O objetivo foi o de estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, concentrando ações de todos os órgãos governamentais e a cooperação de segmentos da sociedade com interesse na preservação do meio ambiente.

Entre seus objetivos o *Nossa Natureza* destacava: a proteção dos grandes complexos ecossistêmicos do Brasil; a organização sistemática da proteção ambiental; a elaboração de estratégias para evitar atividades que comprometessem a proteção ambiental; o desenvolvimento da educação ambiental; a conscientização com relação à questão ambiental; a organização de colonização e o aproveitamento racional de recursos naturais nos parâmetros de ordenação territorial a ser estabelecida; a regeneração de ecossistemas comprometidos pela ação antrópica; e, finalmente, baseada na proteção dos recursos naturais, a proteção dos grupos indígenas e extrativistas.

Em 1989 foi instituído no âmbito do Programa Nossa Natureza o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, com a missão de contribuir, como agente financiador, para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente. Os recursos do fundo (que no início operava por meio de empréstimos e doações) são provenientes do Tesouro Nacional e de 20% da arrecadação de multas de infrações ambientais cobradas pelo Ibama e pelo ICMBio.

organismos internacionais, como o PNUD e a UNESCO, bem como transferir para o MMA técnicos do Ibama. Isso gerou dois tipos de problema: por um lado, um amplo quadro de pessoal sem vínculo empregatício era capacitado *on the job*, mas a sua perspectiva de permanência era precária; por outro lado, a prática

de “fagocitose institucional”, com a retirada de técnicos do Ibama, gerava rivalidades entre os dois organismos e a fragilização daquela agência. Essa situação permaneceu por mais de uma década, até que, lentamente, foi sendo criado um quadro próprio do MMA.

O Ministério do Meio Ambiente tem a finalidade de promover a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada. Os colegiados do MMA são: Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal – Conamaz, Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, Conselho de Gestão do Patrimônio Genético – CGEN, Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFlor, Comissão Nacional de Florestas – Conaflor e Câmara Federal de Compensação Ambiental – CFCA. A estrutura organizacional do MMA engloba ainda os seguintes organismos: a ANA, o Ibama, o ICMBio, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar e o Serviço Florestal Brasileiro – SFB.

A criação do Ibama, em 1989, seguiu o mesmo espírito de responder às pressões dos grupos ambientalistas nacionais e internacionais, as quais levaram à formulação do Programa Nossa Natureza. Quatro organismos, que lidavam com aspectos específicos do meio ambiente, foram extintos e as suas funções foram assumidas pela nova agência:

- A SEMA, que ao longo de seus 16 anos de existência teve, além da lei do PNMA, na criação de áreas protegidas o seu maior saldo;
- O IBDF, até então vinculado ao Ministério da Agricultura, cuja prática havia se concentrado, principalmente, na regulação e fomento ao reflorestamento, que, nos moldes então praticados, pressupunha desmatamento;
- A Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – Sudepe, cujo foco era o fomento à atividade pesqueira; e
- A Superintendência da Borracha – Sudhevea, cuja origem remontava à era de Vargas, que atuava no fomento à extração da borracha na Amazônia.

Por ter incorporado o pessoal e as rotinas dos quatro órgãos extintos, a nova agência nasceu fortemente marcada por um *mix* dificilmente coerente das culturas institucionais (e burocráticas) daquelas instituições. Ademais, na medida em que as missões delas eram de certa forma opostas (por exemplo: áreas protegidas versus fomento ao desmatamento), o Ibama reproduziu, internamente à sua estrutura, desde os seus primórdios, contradições e conflitos de identidades.

A criação do Ibama foi o resultado de uma iniciativa muito pessoal do

presidente da República, José Sarney, que depositava total confiança e forneceu apoio incondicional ao primeiro presidente da instituição, o jornalista Fernando César Mesquita. Sem dúvida alguma, a força política inicial que o Ibama adquiriu se deveu ao fato de ser dirigido por uma pessoa com sólido respaldo político, necessário para que a instituição pudesse se afirmar. Logo o Ibama alcançou notável visibilidade junto ao sistema político-institucional brasileiro, em geral, principalmente pela sua crescente e surpreendente legitimidade social.

A arquitetura institucional da criação do Ibama reflete bem o fenômeno de concentração de atribuições ambientais que antes estavam dispersas em outros organismos governamentais. A nova agência ambiental surgiu não apenas subtraindo algumas prerrogativas de outras instâncias governamentais, mas também passou a impor diretrizes e a efetuar cobranças junto às instituições das quais retirou competências. Num momento em que o aparelho de estado brasileiro sofria retração, devido à forte crise fiscal e à maré liberal, que seduziu os meios políticos e econômicos no Brasil, a situação de destaque do Ibama gerou conflitos institucionais. Um exemplo foi na área da pesca, na qual persistiu um mal-estar institucional, até que esta missão voltou ao Ministério da Agricultura, seu *locus* de origem.

Outros fatores influenciaram o processo de institucionalização do Ibama. A ação desestatizante e desestruturante do Governo do Presidente Collor extinguiu vários órgãos, dentre eles o Projeto Rondon, que visava organizar a mobilidade de estudantes para estágios em áreas carentes e remotas do País. Parte do pessoal daquela instituição foi realocada para o Ibama, que herdou um contingente importante de técnicos da área da educação. Deve-se a esse fato, em grande medida, o crescimento da sua área de educação ambiental. Por outro lado, o quadro de pessoal do Ibama constituiu um mosaico ainda mais diverso de origens e mesmo de espírito de corpo, que marcou profundamente a diversidade de identidades do Ibama, em sua fase inicial.

No âmbito estadual, também houve conflitos de competência. Os antigos escritórios regionais do IBDF foram transformados em gerências executivas do Ibama (posteriormente denominadas de superintendências), que passaram a concorrer, em várias atividades, com os órgãos estaduais de meio ambiente.

As sucessivas transformações são testemunho do caráter volátil do arcabouço institucional criado pelo poder público brasileiro para lidar com a questão ambiental. Mais marcante que as mudanças institucionais foi o *turn-over* de dirigentes das respectivas agências governamentais. Em sua fase inicial, o Ibama teve mais presidentes do que anos de vida.

A curta história institucional do Ibama é marcada, portanto, pela descontinuidade de suas administrações, por conflitos entre as suas áreas de atuação, por

um estigma de morosidade e “guerrilha burocrática” frente a iniciativas de outras áreas de governo, por inúmeras querelas trabalhistas, que resultaram em longas greves de seus funcionários, pela difícil relação entre a sede do órgão e as suas representações nos estados (onde os titulares, desde o início, foram escolhidos por critérios de compromissos políticos regionais e, não raramente, episódios de corrupção e incompetência se manifestaram). Várias tentativas foram realizadas visando ao fortalecimento do Ibama. A alternância de poder, gerando descontinuidade administrativa, fez com que nenhuma delas fosse implantada.

Após pouco mais de uma década e meia de vida, o Ibama entrou em um processo de fragmentação. Áreas anteriormente sob sua jurisdição foram transferidas para novos órgãos. Em 2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro – SFB (que assume a função de órgão gestor de florestas públicas) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF (destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal). O ICMBio, criado em 2007, ganhou a competência de propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs federais.

Com os desmembramentos, cabe ao Ibama, dentre outras, as seguintes atribuições: propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; realizar licenciamento ambiental de empreendimentos de sua competência; implementar o Cadastro Técnico Federal – CTF¹¹; realizar a fiscalização e o monitoramento ambientais; gerar e divulgar informações relativas ao meio ambiente; executar programas de educação ambiental; e estabelecer critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticas, pesqueiros e florestais.

No âmbito do Sisnama, a falta de articulação interfederativa implica sobreposição de ações, conflitos de competência, fragmentação de políticas públicas e desperdícios de recursos. No sentido de fortalecer este sistema, foram criadas comissões técnicas tripartites (nacional e estaduais), visando a construir espaços institucionais de diálogo entre os entes federados, em busca de uma gestão compartilhada na área ambiental. Em 2001, foi instituída a Comissão Técnica Tripartite Nacional, formada pelo MMA, pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema e pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – Anamma. As Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e Bipartite Distrital foram criadas a partir de 2003.

11 O CTF é um dos instrumentos da PNMA que tem como finalidade a identificação, com caráter obrigatório, de pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. In: <http://www.temameioambiente.com.br/servicos/ctf-cadastro-tecnico-federal-ibama/> (acesso em 12/08/2012)

11.3.2 Instrumentos da PNMA

Desde a sua promulgação, em 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente teve implantados os mecanismos que estavam previstos no seu texto; alguns com maior solidez, outros precariamente. A seguir, é apresentado o elenco de instrumentos disponíveis para a operação da PNMA.

I – O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental é um instrumento de caráter preventivo, fundamental ao controle da poluição. São estabelecidos por normas instituídas pelos conselhos de meio ambiente. Existem dois tipos básicos de padrões ambientais: os padrões de emissão, que indicam os valores máximos permitidos para o lançamento de poluentes, e os padrões de qualidade, que indicam as condições de normalidade dos meios receptores.

No que diz respeito aos padrões de qualidade do ar, um exemplo é o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – Proconve. Foi estabelecido pela Resolução nº 18/86, complementada por resoluções posteriores e pela Lei 8.723/93, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores. O programa estabelece as diretrizes, prazos e padrões legais de emissão para as diferentes categorias de veículos e motores.

Em 1989, a Resolução Conama nº 5 criou o Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar – Pronar, que tem por finalidade estabelecer limites de poluentes no ar, com vistas à proteção da saúde, ao bem-estar das populações e à melhoria da qualidade de vida. O Programa envolve estratégias de caráter normativo e se destina ao controle da poluição do ar nas fontes fixas, bem como ao gerenciamento geral da qualidade do ar no País. Os instrumentos adotados pelo Pronar para o controle da qualidade do ar são: padrões de qualidade do ar e de emissão na fonte; rede nacional de monitoramento da qualidade do ar; inventário de fontes; e poluentes atmosféricos prioritários.

A Resolução nº 3/90 do Conama estabeleceu conceitos, padrões de qualidade, métodos de amostragem e análise de poluentes atmosféricos. Foi definido como poluente atmosférico:

qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, ou que tornem ou possam tornar o ar: I. impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; II. inconveniente ao bem-estar público; III. danoso aos materiais, à fauna e à flora; IV. prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade (art.1).

Foram estabelecidos os padrões primários, que são as concentrações de poluentes que, se ultrapassadas, poderão afetar a saúde da população; e os padrões

secundários, que são as concentrações de poluentes abaixo dos quais se prevê algum efeito adverso (padrões desejáveis).

No tocante aos *padrões de qualidade da água*, a Resolução nº 20/86 do Conama, dividiu as águas interiores do território brasileiro em águas doces (salinidade < 0,05%), salobras (salinidade entre 0,05% e 3%) e salinas (salinidade > 3%). Em função dos usos previstos, foram criadas classes de qualidade de água. A Resolução nº 12/00, do CNRH, estabeleceu procedimentos para o instrumento *enquadramento* dos corpos de água em classes, segundo os usos, previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (ver capítulo 12).

Em 2005, a Resolução nº 357/05 do Conama tratou da classificação dos corpos d'água e das diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabeleceu as condições e os padrões de lançamentos de efluentes, revogando a Resolução Conama nº 20/86.

Embora dispondo de uma base legal há várias décadas, para que os rios fossem enquadrados em classes, segundo os usos preponderantes, muito pouco foi efetivamente realizado. A não criação das agências de bacia, a quem caberia elaborar os estudos e propor o enquadramento, a falta dos planos de recursos hídricos, a deficiência no monitoramento dos corpos d'água e no acompanhamento das licenças ambientais emitidas, dentre outros, comprometem a implementação do enquadramento e o controle da qualidade das águas no País.

Com relação aos *padrões de qualidade de ruídos*, a Resolução nº 1/90 do Conama estabeleceu critérios, padrões, diretrizes e normas reguladoras da poluição sonora. Ela foi complementada por resoluções posteriores. Naquele mesmo ano, foi instituído o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – Silêncio, sob a coordenação do Ibama. Em 1994, foi criado o *selo ruído*, como forma de indicação do nível de potência sonora, de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos que venham a ser produzidos ou importados e que gerem ruído no seu funcionamento.

II – *O zoneamento ambiental* tem como objetivo realizar o ordenamento adequado de um determinado espaço territorial, levando em conta as variáveis físicas, bióticas e socioeconômicas. Trata-se da definição de parâmetros norteadores das decisões públicas e privadas, em termos de uso e ocupação do solo (ver capítulo 12).

III – *A avaliação de impactos ambientais* – AIA é um instrumento de ajuda ao processo decisório que permite associar as preocupações ambientais às estratégias de desenvolvimento econômico e social. No Brasil, a AIA está vinculada ao licenciamento ambiental (ver capítulo 12).

IV – *O licenciamento ambiental e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras* é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental

competente licencia a localização, a instalação, a alteração e o funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais ou que causem poluição ou degradação ambiental (ver capítulo 12).

V – *Os incentivos à produção e à instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental* têm como objetivo viabilizar a adoção de equipamentos ou métodos de produção que eliminem ou minimizem os danos ambientais. As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos devem condicionar a sua concessão à comprovação do licenciamento ambiental. No caso de não cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais, o Conama, como visto, poderá determinar a perda de incentivos fiscais ou das linhas de financiamento. Os bancos estatais ou privados, e mesmo bancos internacionais de desenvolvimento, têm adotado, nas cláusulas de concessão de créditos ou financiamentos, a exigência do cumprimento da legislação ambiental do País.

VI – *A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual ou municipal*. As áreas protegidas incluem as unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável, estabelecidas pela Lei 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as áreas de preservação permanente e de reserva legal e as áreas indígenas, dentre outras (ver capítulo 12).

VII – *O sistema nacional de informação sobre o meio ambiente* – Sinima tem, como objetivo coletar, armazenar, processar e divulgar informações ambientais. Com a criação do Ibama, o Sinima passou a integrar a sua estrutura, no âmbito do Centro Nacional de Informação de Tecnologias Ambientais e Editoração – CNIA. Para a sua operacionalização, foi montado o seguinte arcabouço: a biblioteca central; as Edições do Ibama; um conjunto de bases de dados; e a Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – Renima. Alguns órgãos que atuam na área ambiental se integraram à Renima, na condição de Centros Cooperantes.

Diante de uma série de dificuldades de ordem estrutural, metodológica, logística e de recursos humanos, o Sinima foi transferido, em 2001, para a Secretaria Executiva do MMA e, em 2007, para a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Em 2004, foi criado o Comitê Gestor do Sinima, formado por representantes do MMA, da Anamma, da Abema, do Ibama, da ANA, do JBRJ e da sociedade civil (indicado pelo Fórum Brasileiro de ONGs).

O Comitê Gestor tem, dentre outras, as atribuições de formular as diretrizes da Política Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente para o Sinima; atuar como instância de articulação e harmonização de conceitos e identificar as necessidades e demandas por informações ambientais por parte dos órgãos do MMA, da sociedade e dos usuários, em geral.

Apesar dos esforços realizados, o Sinima ainda apresenta limitações, tais como a falta de integração entre as informações das diferentes unidades da federação e a falta de articulação entre os diversos bancos de dados que tratam da questão ambiental, notadamente no tocante às estatísticas e indicadores. O propósito de servir como integrador dos diversos sistemas de informação existentes em órgãos do governo federal e nas unidades da federação ainda não foi atingido. Em geral, há deficiências em termos de acessibilidade, integração, continuidade, entre outras (Barros, 2008).

VIII – O cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental foi regulamentado pela Resolução Conama nº 001/88 e visa ao registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que se dediquem à prestação de serviços de consultoria sobre problemas ecológicos e estudos ambientais; de um modo geral, e à indústria e ao comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de poluição.

O cadastro apresenta fragilidades no tocante aos serviços de consultoria, apesar do estabelecimento de um prazo de dois anos para a sua renovação, na medida em que formaliza o registro dos profissionais envolvidos nos estudos sem a devida avaliação da qualidade técnica dos seus trabalhos. O instrumento tende a ser mais um mecanismo cartorial de legitimação do que de aferição de competências e de responsabilidades.

IX – As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental têm por objetivo fazer com que responsáveis pelos danos ambientais ocorridos durante a instalação e funcionamento de atividades e empreendimentos adotem medidas para corrigir ou recuperar as áreas afetadas. As penalidades são as sanções administrativas e criminais previstas em leis e em outros atos normativos.

A PNMA estabelece, no seu art. 14, multas, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo poder público, perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento de estabelecimentos oficiais de crédito e suspensão de atividades, a infratores que não cumprirem as medidas necessárias à preservação e reparação de danos ambientais. Além das penalidades, o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros que tenham sido afetados por sua atividade.

Em 1985, foi aprovada a Lei 7347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico. Esta lei permite ao Ministério Público, à Defensoria Pública e outros órgãos públicos, fundações e associações, dentre outros, solicitar a abertura de processos civis. Prevê sanções penais e administrativas e estabelece que as ações de responsabilidades poderão

ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. Na Constituição de 1988, o art. 225, §3º, dispõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Lei 9.605/98, conhecida como a *Lei de Crimes Ambientais* ou *Lei da Natureza*, regulamentada pelo Decreto 6.514/08 dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Nos termos desse decreto, a infração administrativa ambiental é considerada como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Foram estabelecidas as penalizações por infrações – definidas como crimes ambientais – contra danos causados à fauna, à flora, que gerem a poluição e outros danos ambientais, como também infrações administrativas contra órgãos ambientais e aquelas cometidas exclusivamente em unidades de conservação.

As ações que podem causar poluição de qualquer natureza em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade, incorrem em multas, cujos valores podem variar entre cinco mil e cinquenta milhões de reais. Tal tipo de multa também pode ser aplicada a diversas outras situações, como no caso das seguintes ações:

- tornar uma área urbana ou rural imprópria para ocupação humana;
- causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas ou que provoque, de forma recorrente, problemas no aparelho respiratório e no olfato;
- causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água a uma comunidade;
- lançar resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou atos normativos; e
- não adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução ou contenção, em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível.

X – A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA tem como objetivo divulgar a situação dos recursos ambientais do País. Ele deveria ser publicado anualmente pelo Ibama. Por falta de coleta sistemática de dados, além da descontinuidade administrativa das instituições responsáveis, a elaboração e publicação do RQMA tem sido comprometida.

O primeiro RQMA, publicado em 1984, pela SEMA, foi na realidade um conjunto de artigos sobre diversos temas ambientais elaborados por técnicos especialistas. O seu conteúdo foi principalmente qualitativo, com poucos dados quantitativos. Alguns documentos, apresentando o estado dos ecossistemas brasileiros e os problemas ambientais no País, foram elaborados na época da Rio 92, dentre eles, *Brasil'92: perfil ambiental e estratégias* (Philippi Júnior, 1992).

Uma década depois, o Ibama elaborou, em parceria com diversas instituições públicas, universidades e ONGs, um relatório ambiental, intitulado *Geo Brasil 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente do Brasil*, que, em certa medida, substituiu o RQMA. Este relatório, que foi apresentado na Conferência Rio + 10, teve patrocínio do PNUMA e faz parte da série Global Environment Outlook – GEO, como visto no capítulo 8.

O *Geo Brasil 2002* trata de aspectos socioeconômicos e culturais, usos do solo e do subsolo, florestas, biodiversidade, recursos hídricos, ambientes marinhos e costeiros, recursos da pesca, atmosfera, áreas urbanas industriais, desastres ambientais, saúde e meio ambiente, e políticas públicas. Adotou uma abordagem integrada de análise, registro e avaliação das condições ambientais de um determinado tema ou espaço geográfico. Foi prevista uma atualização de dados a cada dois anos.

O *Geo Brasil Recursos Hídricos*, publicado em 2007, analisa o estado das águas em termos qualitativos e quantitativos e apresenta cenários para o ano 2020. O documento faz parte da Série de “Relatórios sobre o Estado e Perspectivas de Meio Ambiente no Brasil?”, que deveria dar sequência aos trabalhos iniciados em 2002. Uma década depois, nenhum outro relatório havia sido publicado.

O *Geo Brasil 2002* representa o início de um processo de consolidação, de coleta e de análise de dados ambientais, que deveria, na verdade, ter sido implementado desde a década de 1980. A gestão ambiental necessita de dados e estatísticas ambientais que auxiliem os processos de tomada de decisão, da adoção de instrumentos e de políticas ambientais, e da formação de uma opinião pública consciente. Sem estas informações, corre-se o risco de que as ações de gestão ambiental tenham como suporte técnico apenas análises qualitativas, o que pode comprometer as suas credibilidade, efetividade e eficácia.

XI – *A garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente obriga o poder público a gera-las, quando inexistentes.*

A Constituição de 1988 assegura, no elenco dos direitos fundamentais (individuais e coletivos), o direito de todo cidadão a receber, dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Como visto no capítulo 5 foi aprovada, em 2003, a Lei 10.650, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sinima. Estes são obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem da matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob a sua guarda. É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei.

Apesar da fragilidade do Sinima, observa-se nas instituições públicas e privadas, nas ONGs, no setor acadêmico e nos organismos multilaterais um esforço de divulgação de informações sobre o meio ambiente. Vários órgãos ambientais dos estados e municípios também disponibilizam, na Internet, uma série de informações relativas às suas atividades e aos seus instrumentos legais, bem como formulários para o licenciamento ambiental. A ouvidoria do Ibama recebe denúncias e presta informações, por meio de uma central telefônica, conhecida como *linha verde*.

XII – *O cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais visa ao registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos da fauna e flora.*

Este cadastro, juntamente com o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental, acima citado, compõem o Cadastro Técnico Federal – CTF, que é da responsabilidade do Ibama. Embora obrigatório, o CTF não consegue inibir o funcionamento de empresas clandestinas, tais como aquelas que exploram florestas ou minérios, ou aquelas consideradas de alto risco, por manipular produtos químicos.

Além do CTF, existem outros cadastros na área ambiental. É o caso do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA, que funciona no âmbito do Conama, e do Cadastro de Produtores, Importadores, Exportadores, Comercializadores e Usuários de Substâncias Controladas pelo Protocolo de Montreal, gerenciado pelo Ibama, como visto no capítulo 8.

Em 2000, foi instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia pelo Ibama, para controlar e fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. A taxa tem recolhimento trimestral e o seu valor é definido de acordo com o porte da empresa e com o potencial de poluição e o grau de utilização de recursos naturais. A sua cobrança representa uma grande fonte de recursos para o Ibama. O sujeito passivo da TCFA é também obrigado a entregar, anualmente, um relatório das atividades exercidas no ano anterior. Os estados

e municípios podem instituir, por lei específica, a TCFA, passando assim a ter direito a um percentual dos recursos arrecadados.

XIII – Uma nova categoria de instrumentos foi incorporada à PNMA, em 2006, pela Lei 11.284, que dispõe sobre a gestão de florestas para a produção sustentável. Trata-se de instrumentos econômicos, *como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental* e outros.

11.3.3 Um balanço da PNMA

Apesar de estar em curso há quase três décadas, o processo de institucionalização das políticas ambientais no Brasil ainda apresenta um quadro de dualidade. Por um lado, há grandes avanços no estabelecimento de instrumentos e mecanismos de regulamentação, por parte do poder público. Por outro lado, a internalização da preocupação com o meio ambiente nos diversos níveis do processo decisório público ainda não é uma questão resolvida. Há eixos de ação governamental que configuram situações contraditórias com as regulamentações estabelecidas pelo próprio poder público.

Na prática, têm prevalecido, em grande medida, argumentos sustentados na racionalidade econômica e na alegação da função social de certos empreendimentos, no curto e médio prazos. Este é o caso da ação do setor público em matéria de geração de energia hidrelétrica, que tem um histórico, nas últimas décadas, de construção de grandes barramentos e represas, que acarretam graves impactos socioambientais. Outro exemplo é a expansão da fronteira agrícola, que provoca impactos significativos relacionados ao desmatamento e à degradação dos solos.

11.4 PROGRAMAS AMBIENTAIS E DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Pela ótica do planejamento governamental, a história recente do Brasil tem sido marcada por estratégias desenvolvimentistas baseadas na racionalidade econômica. Elas têm prevalecido sobre a visão de longo prazo e o caráter sustentável do desenvolvimento. Entretanto, mesmo que limitado por uma cultura institucional e política pouco receptiva à consideração da dimensão ambiental, o processo decisório público no Brasil já acumula experiências consideráveis em matéria de programas governamentais¹² que têm a dimensão ambiental como foco determinante.

Vários programas governamentais brasileiros que associam a busca do desenvolvimento aos imperativos da sustentabilidade contam com recursos

¹² Alguns programas já foram apresentados ao longo deste capítulo. Os programas relativos à destruição da camada de ozônio, biodiversidade e desertificação foram descritos no capítulo 8 e os referentes aos recursos hídricos serão analisados no capítulo 12.

financiados pelo Banco Mundial – BIRD, que teve papel importante no processo de institucionalização das políticas ambientais no País. A razão da preocupação daquela instituição de financiamento com o caráter ambiental de suas ações no Brasil está associada aos resultados negativos de um grande programa de desenvolvimento regional, o *Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil* – Polo noroeste. Naquele momento (anos 1980), o BIRD orientava as suas ações pela doutrina que tinha como foco o fomento ao “desenvolvimento rural integrado”.

No final da década de 1970, o governo federal desenvolveu uma estratégia para transformar Rondônia, na região amazônica, em um grande exemplo de colonização agrária, com o objetivo de integrar a região ao restante do país. A campanha oficial de integração nacional, encontrou um forte aliado no financiamento, pelo Polonoroeste, da pavimentação da rodovia BR 364, ligando Cuiabá, no Mato Grosso, a Porto Velho, em Rondônia. A obra, que facilitaria a integração com outras regiões do País e o acesso ao interior do estado, atraiu um fluxo migratório de grande vulto. A população de Rondônia cresceu em proporções desmesuradas, passando de 113 mil habitantes em 1979 para 1,4 milhões, em 1988.

Em razão do padrão de ocupação adotado, a cobertura florestal nativa sofreu um grande impacto: passou de 99% da área total do estado, em 1975, para 76%, em 1988. Foram devastados 5,8 milhões de hectares e Rondônia passou a ser o estado com a mais alta percentagem de áreas desmatadas da Amazônia. A execução do Polonoroeste cumpriu os seus objetivos no componente infraestrutura, mas não teve, por outro lado, o mesmo desempenho nos componentes ambientais e agroflorestais, o que contribuiu para acelerar a taxa de desmatamento (Bartholo & Bursztyl, 2006).

O impacto ambiental causou grandes repercussões e provocou a imediata reação de organizações internacionais, principalmente aquelas ligadas às questões ambientais. Elas elegeram o Banco Mundial como alvo principal, acusando-o de financiar o desmatamento da Amazônia. As severas críticas dirigidas ao Banco, aliadas à necessidade dos governos dos dois estados de obter recursos para investimentos em infraestrutura, criaram um clima político favorável à realização de dois novos programas que tentassem reverter os resultados negativos do Polonoroeste: o *Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia* – Planaflo, e o *Programa Agropecuário de Mato Grosso* – Prodeagro. Com estas ações, o BIRD buscava contribuir para frear as crescentes taxas de desmatamento, apoiando a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção de grandes unidades de conservação. Este procedimento ajudaria a minimizar as críticas e pressões a ele dirigidas.

A partir do início dos anos 1990 o Brasil adotou, em diferentes escalas

territoriais e com focos em diversos setores de atividade, programas em que a questão ambiental era claramente tratada em consonância com estratégias de desenvolvimento regional. Tais iniciativas serviram ao mesmo tempo para promover a descentralização (com o envolvimento de governos estaduais e municipais) e a desconcentração (com a maior capilaridade da atuação de organismos federais no território). Esses programas refletiram uma tendência geral de redução do papel do Estado nacional na governança pública, típica da fase neoliberal que marcou os anos 1990. Mas, foram, por outro lado, instrumentos de internalização da dimensão ambiental no seio das instituições governamentais. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que, numa época de poucos recursos para o financiamento de atividades estruturantes da economia regional e local, a área ambiental contou com atraentes aportes de fundos, oriundos notadamente de fontes internacionais.

São apresentados a seguir alguns programas cuja estrutura e raio de ação envolvem múltiplas escalas e setores de governo e que são focalizados em temas ambientais.

11.4.1 Planaflo

O Planaflo foi instituído por meio de uma política pública de ordenamento do uso dos recursos ambientais para a ocupação racional das terras rurais do estado Rondônia, de acordo com o zoneamento socioeconômico-ecológico estabelecido por uma lei estadual de 1988. O novo instrumento visava a definir critérios reguladores de investimentos públicos e privados necessários à implementação de ações que harmonizassem as atividades humanas com a manutenção do equilíbrio ambiental.

Desde a concepção do programa, houve uma marcante preocupação com o envolvimento da sociedade civil organizada no processo decisório, o que o tornou uma experiência pioneira. Mesmo que com falhas quanto ao grau de representatividade das instâncias envolvidas, foi assegurado à sociedade civil um papel ativo em vários níveis e etapas de decisão. Entretanto, alguns setores, como madeireiros, mineradores e industriais, foram excluídos, por serem considerados, na época, adversários de uma proposta de desenvolvimento sustentável, na qual o objetivo principal consistia na implementação de ações voltadas para o aproveitamento racional dos recursos naturais.

As negociações, iniciadas em 1988, previam valores da ordem de US\$ 800 milhões, muito acima dos US\$ 228 milhões aprovados posteriormente. Na verdade, o início das operações do programa, em 1993, mostra que prevaleceu o ponto de vista do BIRD, bastante restritivo ao financiamento de investimentos em infraestrutura. O governo estadual aceitou o forte peso do componente

ambiental na proposta do programa, apenas para viabilizar o empréstimo. No entanto, ele não tinha um real comprometimento com o componente, fato que se refletiu na efetividade das ações empreendidas.

11.4.2 Prodeagro

A proposta do Prodeagro surge como estratégia de estabelecer um programa que sucedesse ao Polonoroeste no estado de Mato Grosso, mas voltado à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, o ponto de partida foi uma primeira aproximação do zoneamento socioeconômico-ecológico, de forma a apoiar ações integradas.

O Prodeagro, que vinha sendo negociado desde 1988, só teve o seu início real em junho de 1993. O total de recursos aprovados foi da ordem de US\$ 285,7 milhões. A participação social no processo decisório do programa, mesmo que restrita a certos segmentos mais organizados, foi também uma questão marcante, que refletia uma tendência geral das decisões públicas em matéria ambiental, à época da Rio 92.

Junto com o seu programa gêmeo, o Planaflo, o Prodeagro inaugurou uma nova postura do Banco Mundial, que passaria a marcar a sua ação em todo o mundo: a consideração dos impactos ambientais das obras e programas que financiava. A estratégia consistia em fazer valer as legislações vigentes dos países (no caso do Brasil, o arcabouço institucional e instrumental constante da Política Nacional do Meio Ambiente). Tal mudança de orientação implicou também alterações na própria estrutura organizacional do BIRD, que passou a fortalecer uma nova área de competência técnica: a de meio ambiente. Como efeito dessa orientação, os organismos de governo (tanto federais como estaduais) que serviam de interface com o Banco também passaram a se instrumentalizar e a capacitar técnicos, para poder lidar com seus interlocutores.

11.4.3 PNMA I

O *Programa Nacional do Meio Ambiente* – PNMA, negociado com o Banco Mundial, foi o primeiro grande financiamento que o governo brasileiro solicitou para investir na área ambiental, em caráter nacional. Tinha como objetivo melhorar a capacidade institucional do poder público, em matéria de política e gestão ambiental.

Após uma negociação iniciada em 1987, foi firmado com o Banco Mundial, em dezembro de 1990, o acordo de empréstimo do PNMA, no valor de US\$ 117,0 milhões. Acrescido da contrapartida nacional, no valor de US\$ 49,4 milhões, o montante foi de US\$ 166,4 milhões. Em 1991, o Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, da Alemanha, destinou US\$ 16,3 milhões, sendo a metade como empréstimo

e a outra metade como doação, para financiar parte da contrapartida nacional, especificamente em unidades de conservação.

O programa foi desenhado, inicialmente, com três componentes (desenvolvimento institucional, unidades de conservação e proteção de ecossistemas). Teve início real apenas em setembro de 1991, devido a atrasos na liberação dos recursos. Até 1993, o programa teve um baixo desempenho e conseguiu utilizar apenas cerca de 20% dos recursos contratados.

O alcance de êxitos parciais em diversos componentes, apesar das dificuldades, sobretudo no início do programa, foi certamente um argumento decisivo para a sua prorrogação até 1998.

Com a extensão do programa, um novo componente foi criado, os Projetos de Execução Descentralizada – PED, com execução em nível municipal. Ele exigia, para a aprovação de cada atividade nos estados, o cumprimento de requisitos institucionais mínimos de estruturação para o trato das questões ambientais. Foram discutidas, também, novas propostas, como os instrumentos econômicos para a gestão ambiental e o gerenciamento urbano e industrial – embriões das novas prioridades a serem incluídas em programações futuras.

Em sua segunda fase, o PNMA apresentou certo avanço no campo da gestão ambiental, tanto na produção de conhecimento como na execução de atividades. A conclusão deste programa resultou na definição do PNMA II, que o sucedeu e que valorizou, em grande medida, ações voltadas à gestão de *ativos ambientais* e o fortalecimento institucional, ao nível dos estados.

11.4.4 PNMA II

O PNMA II foi dividido em duas fases. Na primeira, que foi de 2000 a 2006, o programa se estruturou a partir de três componentes: (i) gestão integrada de ativos ambientais; (ii) desenvolvimento institucional, com três temas – licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro; e (iii) coordenação e articulação. A implementação do componente ativos ambientais visou, ao mesmo tempo, a descentralização e a desconcentração da gestão ambiental, a capacitação para a execução de projetos demonstrativos e a alavancagem de parcerias. Nesta fase, foram desembolsados US\$ 18.400 milhões.

A segunda fase, programada para 2009-2012, manteve o componente gestão integrada de ativos ambientais e alterou o componente desenvolvimento institucional, que passou a tratar do monitoramento ambiental e dos instrumentos econômicos para a gestão ambiental, além do licenciamento ambiental. O terceiro componente – coordenação, articulação e comunicação – passou a incluir os seguintes temas: planejamento da gestão ambiental, comunicação e gestão e

articulação. O empréstimo de US\$ 31,57 milhões foi aprovado em 2009, mas até o final de 2011 nada tinha sido executado.

11.4.5 Programa Pantanal

O *Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal* – Programa Pantanal tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios que compõem a Bacia do Alto Paraguai – BAP, nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dentro do componente proteção de ecossistemas do PNMA I, foi elaborado um zoneamento e um plano de conservação e uso do Pantanal. Posteriormente, o Programa Pantanal obteve financiamento próprio para a execução de atividades sustentáveis que visavam promover atividades econômicas sem degradar o ecossistema e resolver questões de saneamento e de unidades de conservação, dentre outras ações.

O Programa Pantanal integrou a lista de prioridades do plano nacional de desenvolvimento, elaborado para o período 2000-2003 (*Plano Avançar Brasil*)¹³ e foi incluído, em 2011, entre os 35 programas estratégicos de governo, na gestão da Presidente Dilma Rousseff.

11.4.6 Gerenciamento Costeiro

A Lei 7.661, de 1988, instituiu o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* – PNGC, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Meio Ambiente. O PNGC teve a sua implementação associada ao *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro* – Gerco, que tem como finalidade planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na zona costeira. Em 1996, foi elaborado o *Macrodiagnóstico da Zona Costeira na Escala da União*, que foi atualizado em 2006.

Em 2005, foi lançado o *Plano de Ação Federal para a Zona Costeira* – PAF-ZC, que abrangeu projetos de ordenamento territorial, conservação e proteção do patrimônio natural e cultural, controle e monitoramento de fenômenos e dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira. Este plano foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-Gerco, que é o fórum da integração das ações federais voltadas para a zona costeira.

13 O plano plurianual nacional *Avançar Brasil* (2000-2003) sintetiza bem uma transição formal: passou-se de um discurso que negligenciava a dimensão ambiental para outro, no qual a preocupação com o meio ambiente está inserida em vários níveis, mas muito mais como retórica. Isso significa que as grandes diretrizes de ação governamental continuavam a emanar de um cálculo econômico e geopolítico, para só depois buscar-se uma compatibilidade com a sustentabilidade ambiental.

e a outra metade como doação, para financiar parte da contrapartida nacional, especificamente em unidades de conservação.

O programa foi desenhado, inicialmente, com três componentes (desenvolvimento institucional, unidades de conservação e proteção de ecossistemas). Teve início real apenas em setembro de 1991, devido a atrasos na liberação dos recursos. Até 1993, o programa teve um baixo desempenho e conseguiu utilizar apenas cerca de 20% dos recursos contratados.

O alcance de êxitos parciais em diversos componentes, apesar das dificuldades, sobretudo no início do programa, foi certamente um argumento decisivo para a sua prorrogação até 1998.

Com a extensão do programa, um novo componente foi criado, os Projetos de Execução Descentralizada – PED, com execução em nível municipal. Ele exigia, para a aprovação de cada atividade nos estados, o cumprimento de requisitos institucionais mínimos de estruturação para o trato das questões ambientais. Foram discutidas, também, novas propostas, como os instrumentos econômicos para a gestão ambiental e o gerenciamento urbano e industrial – embriões das novas prioridades a serem incluídas em programações futuras.

Em sua segunda fase, o PNMA apresentou certo avanço no campo da gestão ambiental, tanto na produção de conhecimento como na execução de atividades. A conclusão deste programa resultou na definição do PNMA II, que o sucedeu e que valorizou, em grande medida, ações voltadas à gestão de *ativos ambientais* e o fortalecimento institucional, ao nível dos estados.

11.4.4 PNMA II

O PNMA II foi dividido em duas fases. Na primeira, que foi de 2000 a 2006, o programa se estruturou a partir de três componentes: (i) gestão integrada de ativos ambientais; (ii) desenvolvimento institucional, com três temas – licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro; e (iii) coordenação e articulação. A implementação do componente ativos ambientais visou, ao mesmo tempo, a descentralização e a desconcentração da gestão ambiental, a capacitação para a execução de projetos demonstrativos e a alavancagem de parcerias. Nesta fase, foram desembolsados US\$ 18.400 milhões.

A segunda fase, programada para 2009-2012, manteve o componente gestão integrada de ativos ambientais e alterou o componente desenvolvimento institucional, que passou a tratar do monitoramento ambiental e dos instrumentos econômicos para a gestão ambiental, além do licenciamento ambiental. O terceiro componente – coordenação, articulação e comunicação – passou a incluir os seguintes temas: planejamento da gestão ambiental, comunicação e gestão e

articulação. O empréstimo de US\$ 31,57 milhões foi aprovado em 2009, mas até o final de 2011 nada tinha sido executado.

11.4.5 Programa Pantanal

O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal – Programa Pantanal tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios que compõem a Bacia do Alto Paraguai – BAP, nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dentro do componente proteção de ecossistemas do PNMA I, foi elaborado um zoneamento e um plano de conservação e uso do Pantanal. Posteriormente, o Programa Pantanal obteve financiamento próprio para a execução de atividades sustentáveis que visavam promover atividades econômicas sem degradar o ecossistema e resolver questões de saneamento e de unidades de conservação, dentre outras ações.

O Programa Pantanal integrou a lista de prioridades do plano nacional de desenvolvimento, elaborado para o período 2000-2003 (*Plano Avança Brasil*)¹³ e foi incluído, em 2011, entre os 35 programas estratégicos de governo, na gestão da Presidente Dilma Rousseff.

11.4.6 Gerenciamento Costeiro

A Lei 7.661, de 1988, instituiu o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* – PNGC, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Meio Ambiente. O PNGC teve a sua implementação associada ao *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro* – Gerco, que tem como finalidade planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na zona costeira. Em 1996, foi elaborado o *Macrodiagnóstico da Zona Costeira na Escala da União*, que foi atualizado em 2006.

Em 2005, foi lançado o *Plano de Ação Federal para a Zona Costeira* – PAF-ZC, que abrangeu projetos de ordenamento territorial, conservação e proteção do patrimônio natural e cultural, controle e monitoramento de fenômenos e dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira. Este plano foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-Gerco, que é o fórum da integração das ações federais voltadas para a zona costeira.

¹³ O plano plurianual nacional *Avança Brasil* (2000-2003) sintetiza bem uma transição formal: passou-se de um discurso que negligenciava a dimensão ambiental para outro, no qual a preocupação com o meio ambiente está inserida em vários níveis, mas muito mais como retórica. Isso significa que as grandes diretrizes de ação governamental continuavam a emanar de um cálculo econômico e geopolítico, para só depois buscar-se uma compatibilidade com a sustentabilidade ambiental.

11.4.7 PPG-7

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil – PPG-7 foi elaborado inicialmente em decorrência de uma demanda de ONGs, que solicitavam ação urgente em defesa das florestas amazônicas, junto aos países do Grupo dos Sete – G7¹⁴. O programa foi direcionado preferencialmente para a Mata Amazônica e a Mata Atlântica. Foi lançado durante a Rio 92, envolvendo recursos da ordem de 250 milhões de dólares.

O objetivo do programa piloto era examinar os benefícios ambientais das florestas tropicais do Brasil, consistentes com as metas de desenvolvimento do País, e contribuir para a redução contínua do índice de desmatamento. Com diferentes componentes, o PPG-7 concentrou a sua atuação na preservação da floresta, na proteção contra efeitos sobre o clima, na manutenção da fertilidade do solo, na conservação da biodiversidade e nas reservas de água doce. Após uma revisão de meio termo, a segunda fase do PPG-7 foi lançada em 2003. A criação de corredores ecológicos, que constava da primeira fase, foi então reforçada, com o apoio aos projetos Corredor da Amazônia e Corredor Central da Mata Atlântica.

11.4.8 Educação ambiental

A lei 9.795, de 1999, dispõe sobre Educação Ambiental – EA e institui a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA. A EA foi definida como processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente.

Em seu artigo 1, a referida lei define educação ambiental como um

Processo em que se busca despertar a preocupação individual e coletiva para a questão ambiental, garantindo o acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais. Desenvolve-se num contexto de complexidade, procurando trabalhar não apenas a mudança cultural, mas também a transformação social, assumindo a crise ambiental como uma questão ética e política.

A PNEA envolve, em sua esfera de ação, os órgãos integrantes do Sisnama, instituições educacionais, órgãos públicos da União, de todas as unidades da federação e dos municípios e entidades não governamentais, de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade.

14 EUA, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Japão.

Em 1999, foi criado o Programa Nacional de Educação Ambiental – ProNEA¹⁵, que apresenta e propõe, princípios, diretrizes, linhas de ação e estratégias para EA. Embora seja um programa de âmbito nacional, a sua aplicação, execução, monitoramento e avaliação são compartilhadas com todos os segmentos sociais e esferas de governo. Em 2002, o Decreto 4.281, que regulamentou a referida Lei, instituiu o Órgão Gestor, responsável pela coordenação da PNEA, dirigido pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação, e assessorado por um Comitê Assessor.

A educação ambiental tem papel relevante na integração do tema ao processo educacional brasileiro, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, como um tema transversal constante dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN. É, nesse sentido, também um vetor de articulação entre organismos de governo.

11.4.9 Áreas Protegidas na Amazônia

O Projeto de Áreas Protegidas na Amazônia – ARPA foi instituído pelo Decreto 4326/2002. Tem como fundamento o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, criado em 2000. Os seus objetivos foram estabelecidos para um horizonte de 10 anos, divididos em três fases. Visam a fortalecer o SNUC em três aspectos: criação de áreas protegidas, gestão efetiva de unidades existentes e sustentabilidade financeira das UCs alvo. Os quatro objetivos da primeira fase, concluída ao final de 2008, foram:

- criar 18 milhões de hectares de novas UCs (9 milhões de hectares de proteção integral e 9 milhões de hectares de uso sustentável);
- consolidar 7 milhões de hectares de UCs de proteção integral existentes e 9 milhões de hectares de UCs de proteção integral recém-criadas;
- estabelecer um fundo fiduciário de capitalização permanente (*endowment fund*) para sustentar os custos de manutenção das UCs; e
- estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação da biodiversidade nas UCs e em nível regional.

O ICMBio é o órgão federal responsável pela implementação do ARPA. O modelo de gestão do programa é inovador, pois envolve uma organização não governamental – o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio – na execução financeira e outros parceiros governamentais, nas áreas onde há UCs estatais. A assistência técnica para o desenvolvimento de capacidades dos parceiros foi atribuída à Agência de Cooperação Alemã (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH – GTZ*) e ao WWF-Brasil.

15 O ProNEA sucedeu ao programa homônimo, cuja sigla era PRONEA, que fora instituído em 1994.

Os recursos para a fase 1 (cerca de US\$ 81 milhões) foram concedidos por quatro doadores: o GEF; o KfW; o governo brasileiro; e o WWF-Brasil.

11.4.10 Ecoturismo

Lançado no ano 2000, o *Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal* – Proecotur teve como objetivo a promoção de condições que permitam o desenvolvimento de uma atividade turística na região, capaz de servir de alternativa às práticas econômicas predatórias ao meio ambiente. Nesse sentido, visava a apoiar a iniciativa privada e ao mesmo tempo gerar empregos e renda. O programa foi renovado em 2004, assumindo a denominação *Programa de Apoio ao Ecoturismo e à Sustentabilidade Ambiental do Turismo*.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos para o Proecotur¹⁶: proteger os atrativos ecoturísticos; implantar infraestrutura básica de serviços; criar ambiente de estabilidade; avaliar o mercado nacional e internacional; propor base normativa; capacitar recursos humanos; estimular a utilização de tecnologias apropriadas; valorizar as culturas locais; e contribuir para a conservação da biodiversidade.

Recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID serviram para alavancar o programa, articulando diferentes esferas de governo, como o MMA, o Ministério do Turismo e governos estaduais¹⁷.

11.4.11 Combate a incêndios florestais

Em 1988, quando os incêndios florestais na Amazônia já ocupavam há vários anos espaço de destaque na mídia brasileira e internacional, o governo federal passou a dispor de uma linha de ação específica sobre o tema. O *Sistema de Prevenção Nacional e Combate aos Incêndios Florestais* – Prevfogo. Com o Decreto 2.661/98, o Governo Federal criou o *Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal* – Proarco, cujo alvo prioritário é a franja de expansão da ocupação da Amazônia, conhecida como *arco do desflorestamento*. O Proarco contou inicialmente com recursos do Banco Mundial, da ordem de 15 milhões de dólares, além da contrapartida financeira do governo brasileiro.

Ao final de sua primeira fase, o programa passou a ser denominado *Programa de Prevenção e Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Arco do Desflorestamento*. O propósito do programa é dotar a região de uma infraestrutura e de serviços para lidar com as queimadas e os incêndios florestais. Os seus objetivos específicos são¹⁸:

- identificar as áreas de maior risco de ocorrência, por meio do desenvolvimento de um sistema permanente de ações de monitoramento, previsão, prevenção, combate a incêndios e ao controle e fiscalização de queimadas ao longo do Arco de Desflorestamento;
- informar os produtores e comunidades rurais quanto aos riscos dos incêndios florestais, por meio de campanhas educativas e mobilização social, conscientizando e treinando;
- estruturar e implementar unidades de combate próximas às áreas de risco; e
- implantar um núcleo estratégico, com capacidade institucional de mobilizar uma força tarefa.

11.4.12 Agenda 21 nacional

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, o Brasil havia se comprometido a elaborar a sua Agenda 21 nacional. Ela seguiria o estabelecido na Agenda 21 Global, que é uma espécie de declaração de intenções dos governantes do planeta, quanto ao que queremos e devemos fazer ao longo do século XXI. É, nesse sentido, a idealização de um plano de voo para um futuro de longo prazo.

Em 1997, o governo federal instituiu a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 nacional – CPDS, que deflagrou o processo de elaboração do documento, a partir da contratação de consórcios de especialistas e acadêmicos. Eles ficaram encarregados da produção de seis estudos temáticos: Cidades Sustentáveis, Redução das Desigualdades Sociais, Agricultura Sustentável, Gestão de Recursos Naturais, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável, e Infraestrutura e Integração Regional.

Cada um dos documentos temáticos foi submetido a audiências públicas, às quais tiveram acesso membros da academia, profissionais de organismos de governo e segmentos organizados da sociedade civil. Os textos, devidamente revisados, foram sintetizados e serviram de base para o documento final, que também foi apresentado para consulta e discussão. Cerca de 40 mil pessoas tiveram acesso ao processo de debates.

A Agenda 21 Brasileira tardou dez anos e foi lançada às vésperas da Conferência Rio+10, que se realizou em Johannesburgo. A iminência de um balanço sobre o que cada país havia feito a partir da Rio 92 serviu de deflagrador da mobilização brasileira para cumprir esse compromisso.

A despeito da demora para ser elaborada, a agenda brasileira para o século 21 teve méritos: partiu de estudos sólidos de fundamentação aos temas em debate; foi construída a partir de amplo processo de consulta à sociedade; inseriu questões de interesse de comunidades específicas e aplicadas aos diversos contextos

16 <http://www.mma.gov.br/port/sca/index.html> (acesso em 10/3/2012).

17 <http://www.mma.gov.br/port/sca/proeco/turverde.html> (acesso em 20/4/2012)

18 http://www.ibama.gov.br/phocadownload/category/36-p?download=735%3Ap_p (acesso em 10/3/2012)

regionais brasileiros; e deixou claro princípios que não podem ser relegados, como o da sustentabilidade do desenvolvimento.

O documento mostrou que as preocupações brasileiras não priorizavam os mesmos temas que ganharam destaque nos agendas dos países ricos do Hemisfério Norte. Grandes temas ambientais planetários, como efeito estufa, a poluição dos mares ou o crescimento do buraco na camada de ozônio estavam presentes na agenda brasileira, mas com menor destaque, em comparação aos graves impasses sociais, identificados como prioritários: a fome, a necessidade de reforma agrária, a má distribuição da renda, a escassez de saneamento básico e a falta de segurança de nossa população. Cabe assinalar que tal característica resultou do modo como foi elaborada e debatida pela sociedade.

A capilaridade da ausculta aos diversos atores sociais, econômicos e governamentais, por todo o Brasil, revelou um aspecto inesperado, mas plausível: quanto mais a questão das expectativas de futuro era tratada em escala local, mais os temas apontados como prioritários eram de curto prazo e sintonizados com problemas imediatos percebidos pelas pessoas. Nas audiências públicas nas grandes capitais, os problemas ambientais expressos pelo público consultado guardavam certa sintonia com o que aparece nas agendas ambientais dos países mais ricos. Por outro lado, ao serem ouvidos grupos representativos das bases sociais, mais distantes dos centros de poder e da academia, as questões levantadas eram práticas, imediatas e voltadas ao cotidiano das pessoas.

Vinculada a uma secretaria do MMA, a Agenda 21 brasileira padeceu, como tantos outros planos na história do país, da *síndrome do fim de mandato*: um novo governo assumiu, em 2003, e o documento foi obscurecido por novas prioridades. Diferente de outros programas, que em mudança de governo desaparecem ou mudam de nome, a Agenda 21 foi forte o suficiente para ser mantida com o mesmo nome, mas fraca o bastante para ficar num segundo plano.

11.4.13 Agendas 21 locais

A estratégia de elaboração de Agendas 21 locais estava presente na Agenda 21 Global. Antes mesmo do início do processo da Agenda 21 Brasileira, alguns municípios e regiões brasileiras deram início às suas Agendas 21 locais. A ideia logo ganhou relevância e se estendeu para um grande número de municípios. Em 2002, 1.652 municípios brasileiros já informavam ter iniciado seu processo de Agenda 21 Local¹⁹.

A partir de 2004, as Agendas 21 locais passaram a fazer parte dos Planos

Plurianuais de Governo – PPA, como programa federal. Um manual de orientação foi elaborado, visando a fornecer as linhas gerais de estruturação dos documentos, estabelecendo, inclusive, como deveria se dar a participação pública e os princípios que deveriam ser contemplados. Uma linha de financiamento à elaboração dos documentos foi estabelecida, pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, para fomentar o interesse das prefeituras.

Entretanto, apesar das orientações e do financiamento, o processo se deu de modo bem heterogêneo. Em alguns casos, serviu como elemento catalisador de uma mobilização dos governos locais e da sociedade para a definição de estratégias de longo prazo. Em outros, não passou de um episódio restrito à contratação de um serviço de consultoria, com um produto fadado ao esquecimento.

Na prática, na maioria dos casos, a lógica do projeto (racionalidade formal) prevaleceu sobre a do processo (racionalidade substantiva) (Fonseca, 2009). Além disso, a *síndrome do fim de mandato*, uma vez mais, encontrou espaço de expressão: com o fim dos mandatos de alguns prefeitos, os seus sucessores (notadamente quando eram de outro partido) tenderam a abandonar as Agendas 21 locais que haviam sido elaboradas. Assim, uma estratégia de longo prazo não durou mais do que um curto período de tempo.

11.4.14 Bolsa Verde

Seguindo o modelo das “transferências de renda sob condições” (em inglês, *conditional cash transfers – CCT*), e inspirado na noção de pagamentos por serviços ambientais – PSA, o governo federal brasileiro lançou, em 2011, o *Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde*. Dois desafios críticos são tratados pela iniciativa: o combate à pobreza extrema e a proteção ao ambiente.

O público atingido pelo programa (foi estabelecida a meta de beneficiar 76 mil famílias até 2014) são produtores extrativistas, que passaram a receber o valor de 300 reais trimestralmente por intermédio da Caixa Econômica Federal, a título de prestação de serviços ambientais. Foram mantidos os mesmos critérios aplicados no programa Bolsa Família.

Para a garantia do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários, o programa prevê o monitoramento da integridade da cobertura florestal, pelo Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam e visitas às famílias, por amostragem.

11.5 DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PÚBLICAS AMBIENTAIS

A descentralização, entendida como a transferência da autoridade e do poder decisório para instâncias subnacionais, é vista como uma das alternativas para que os estados e municípios enfrentem os problemas desafios na área ambiental.

19 http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=363&id_pagina=1 (acesso em 10/8/2012).

Como assinalado no capítulo 4, os novos parâmetros que orientam o desenho das estruturas institucionais de governo apontam para o imperativo da descentralização, que tem sido associada a mecanismos também inovadores, como a abertura de canais de participação dos atores sociais envolvidos.

Dois grandes aspectos devem ser considerados, ao se tratar da descentralização. Primeiramente, tendo em vista as grandes diferenças entre os municípios, são necessárias medidas voltadas a um reequilíbrio regional, reduzindo-se disparidades históricas. As condições de equidade têm de ser garantidas pelo poder central nos processos de transferências de recursos. Em segundo lugar, dado que, em numerosos casos, o setor público é vulnerável a manipulações e pressões políticas das elites locais, é necessário uma maior participação da sociedade civil organizada, de forma isenta e capacitada, nos processos decisórios (Kliksberg, 2000).

A descentralização, para ser efetiva, deve contar, portanto, com a solidariedade e a participação social, que passa pelo entendimento da noção de subsidiariedade. Esta última constitui um dos três princípios básicos que norteiam o sistema federativo, juntamente com a autonomia e a interdependência (Scardua & Bursztyn, 2003).

A participação social se enquadra no processo de redefinição das articulações entre as esferas pública e privada, dentro da perspectiva de redistribuir poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso às decisões públicas (Jacobi, 2003). Ela é, portanto, um ingrediente essencial no processo de implantação da descentralização. Mas, para tanto, é importante que a comunidade intervenha em todo processo decisório, desde o planejamento até a avaliação das políticas públicas. O aumento da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil é essencial, mas só será possível por meio do acesso à informação, que é uma condição básica ao controle social (Rocha & Bursztyn, 2005).

No entanto, nem todos os atores conseguem se representar nos processos participativos. Alguns grupos, mais organizados, tendem a se beneficiar mais dos canais abertos à expressão da vontade de coletividades (*lobbies*), em detrimento de outros, menos mobilizados. Além disso, não existem salvaguardas claras ou critérios que permitam filtrar o grau efetivo de representatividade daqueles que exercem o poder de representar certos grupos. Daí o questionamento sobre a *representatividade das representações* (Fonseca & Bursztyn, 2009). Vale assinalar que a ampliação de democracia participativa não deve supor a substituição da democracia representativa, que serve de esteio à moderna democracia. Uma não deve ser entendida como alternativa à outra, pois são espaços complementares de expressão de vontades coletivas.

Há que se ressaltar, entretanto, que a descentralização e mesmo a

desconcentração são processos que não estão imunes a percalços. À medida que as decisões públicas se dão mais próximas do nível local, maior é o grau de visibilidade, compromisso e legitimidade junto à comunidade. Por outro lado, amplia-se também o risco de captura das decisões públicas por parte de fortes estruturas de poder político tradicional, que têm maior margem de atuação nos municípios e mesmo nos estados. A compatibilização entre os imperativos da territorialização da tomada de decisões e as salvaguardas contra possíveis desvirtuamentos é um desafio atual.

Desde a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, os fundamentos de uma política ambiental descentralizada estavam presentes. A tendência à descentralização se acentuava também pela enorme disparidade entre a pequena estrutura existente para cuidar do meio ambiente no nível federal – a Secretaria Especial do Meio Ambiente, SEMA – e a complexidade da tarefa.

Os estados, seguindo o exemplo do governo federal, repetiram o modelo e passaram a elaborar leis e criar os seus conselhos e órgãos e/ou secretarias para gerenciar o meio ambiente. Em 1996, todas as unidades da federação já possuíam políticas ambientais estaduais e instituições responsáveis pela sua implementação.

Os conselhos estaduais de meio ambiente, instituídos nas diferentes unidades da federação, possuem características que variam em seu caráter (maior ou menor poder deliberativo), no grau de participação (organismos e atores sociais envolvidos) e na frequência de suas reuniões. Geralmente, há espaço institucionalizado para a participação da sociedade civil, por intermédio de ONGs, além da presença de representantes de outros organismos governamentais e segmentos empresariais.

Apesar da aparente paridade, existe ainda a prevalência das decisões definidas pela presença majoritária da representação governamental nas decisões, o que abre espaço para a manipulação dos consensos e dos resultados (Jacobi, 2003). Esse tipo de prática se apoia, em geral, na maior disponibilidade de técnicos governamentais e de alguns *lobbies* organizados, em participar das atividades dos conselhos. Agregue-se a isso a cultura tecnoburocrática, que se vale de códigos de expressão (textual e oral) nem sempre acessíveis ao entendimento de leigos (Fonseca, Bursztyn & Moura, 2012).

A tendência à descentralização sofreu certo recuo com a criação do Ibama, em 1989. Este, mesmo contando com estruturas executivas desconcentradas ao nível dos estados e com um corpo funcional numeroso e diversificado em sua formação, tendeu a centralizar as decisões, na esfera federal. A centralização das decisões em matéria de política ambiental encontrou obstáculos não apenas nos estados, como também no seio de outros organismos governamentais federais,

cujas atividades passaram a ser objeto de constantes restrições por parte das regulamentações ambientais estabelecidas.

A segunda metade dos anos 1990 testemunha uma forte tendência à descentralização. Esse processo se dá pela própria limitação operacional do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama e em virtude da tendência política de se empreender uma capilarização da gestão ambiental no território nacional. Esta, por sua vez, passa a se manifestar por meio de políticas e programas voltados ao fortalecimento da capacidade institucional dos estados e mesmo de municípios. As ações de programas como o PNMA I e II são exemplos de estratégias de fomento e capacitação de agências estaduais na área ambiental. Em 2005, o MMA instituiu o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PNC, com apoio da Petrobrás, que abrangeu 18 estados e mais de mil municípios.

Ao longo dos anos, a descentralização, como parte da Política Nacional de Meio Ambiente, tem ocorrido de forma fragmentada, descontínua e seletiva. Nesse período, os estados e municípios experimentaram diferentes graus de descentralização, tornando-se necessárias ações coordenadas pelo governo central. Alguns fatores podem explicar esse quadro: falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação técnica e treinamento, salários defasados, quando comparados aos praticados pela iniciativa privada; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infraestrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental, dentre outros (Scardua & Bursztyn, 2003).

Verifica-se que, na medida em que os instrumentos de gestão ambiental federal são implementados, os estados tendem a seguir a diretriz federal, em graus diferenciados, implementando ações semelhantes. Com relação aos municípios, a realização dessas práticas fica muitas vezes comprometida, por falta de capacidade institucional (recursos humanos capacitados, recursos financeiros e infraestrutura adequada) e participação social (Scardua & Bursztyn, 2003).

Vale assinalar que, ao se comparar dados relacionados à estrutura dos municípios para a gestão ambiental, registrados em 2002, com a situação encontrada em 2008 (Pesquisa Munic, IBGE²⁰) verifica-se um crescimento neste processo de estruturação da gestão ambiental municipal. Por exemplo, o percentual de municípios com secretarias específicas para o meio ambiente aumentou de 5,86% para 12,68% e o dos que contavam com estruturas para tratar do meio ambiente no âmbito de outras secretarias subiu de 31,51% para 55,32%, no período (*ibid.*).

Muitos problemas ambientais extrapolam a territorialidade dos municípios em termos de efeitos ambientais, mecanismos de intervenção pública e jurisdição

administrativa. É inegável, entretanto, que o município é o ente administrativo da federação onde os problemas ambientais estão mais próximos da vida do cidadão, cabendo à administração municipal a responsabilidade pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental no âmbito local (*ibid.*).

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços em vários aspectos do direito, tendo elevado os municípios à condição de unidade federada e estabelecido a repartição de competências. De forma específica, o Art. 23 trata da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entre as competências descritas, destacam-se: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Mais de duas décadas depois, foi aprovada a Lei Complementar 140/2011, que regulamenta o Art. 23, parágrafo único, incisos III, VI e VII da Constituição Federal, definindo as ações administrativas que cabem a cada ente federativo para o exercício da competência comum no âmbito da gestão ambiental. O licenciamento ambiental, o controle e a fiscalização das atividades impactantes, bem como a autorização de supressão de vegetação nativa, entre outros, passaram a constar como atribuição também dos municípios, que assim tiveram consolidadas as suas atribuições na área ambiental.

No exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar, foram considerados como objetivos fundamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dentre outros:

- “proteger, defender e conservar o meio ambiente [...] promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- harmonizar as políticas e as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos; e
- garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.”

Esta lei considera diferentes instrumentos de cooperação institucional para o exercício da competência comum dos entes federativos, dentre os quais os consórcios públicos e as Comissões Técnicas: Tripartite Nacional, Tripartites Estaduais e Bipartite Distrital. A primeira categoria de comissões deve ser formada paritariamente por representantes dos poderes executivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; a segunda deve ser composta por representantes dos poderes executivos da União dos estados e do Distrito Federal; e a terceira deve ser composta por representantes dos poderes executivos da União e do Distrito Federal. O objetivo destas comissões é fomentar a gestão compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.