**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA “LUIZ DE QUEIROZ”
Departamento de Ciências Florestais**

**LCF0679 – Políticas Públicas, Legislação e Educação Florestal**

Professor Dr. Marcos Sorrentino

**Texto para Recuperação:**

**A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas ambientais brasileiras**

Lucas Boff Buch Pastoriza

Nº USP: 8968599

Piracicaba

Fevereiro, 2018

1. **Introdução**

Política pública pode ser definido como uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos instrumentos, atingir alguma finalidade. Porém, essa definição não exprime a complexidade desse termo, uma vez que as ações do Estado se limitam devido ao conflito de diversas ideias e interesses, sofrendo influência de outros atores que não o próprio governo, e também possui limitações devido às regras impostas pelas instituições.

Na área ambiental, o papel da sociedade foi extremamente importante para a evolução das políticas públicas ambientais no país, e também no exterior. O movimento ambientalista, que teve adeptos em todo o mundo, influenciou enormemente as políticas públicas de muitos países. As grandes reuniões internacionais sobre o meio ambiente difundiram ainda mais a necessidade de conter os danos que a humanidade vem causando ao planeta.

O texto trata do papel do movimento ambientalista na evolução das políticas públicas do Brasil. Contextualiza esse papel através do histórico das principais políticas públicas adotadas, que levaram à atual conjuntura legal ambiental brasileira.

1. **Conceituação de Política Pública**

A conceituação de políticas públicas não é precisa e, assim como em muitos outros assuntos do campo das ciências sociais, não há consenso na sua melhor definição. Na literatura, há várias definições para o que sejam políticas públicas. De acordo com Mead (1995), é um campo dentro das ciências políticas que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980) a reconhece como um conjunto de ações de um governo que irão produzir efeitos específicos; Já Dye (1984), sintetizou o termo como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Contudo, críticas a essas definições surgem devido a ignorarem a essência das políticas públicas, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Além do que, ao centrarem-se nos governos, essas definições omitem os conflitos e os limites que cercam as decisões dos governos.

Nestas definições, ainda falta a inclusão de atores, que não o governo, que participam dos processos de políticas públicas. Pois, embora sejam materializadas através dos governos, a formulação de políticas públicas não se restringe a atores formais. Esses atores podem ser, além do governo, grupos de interesse e também movimentos sociais. Isso decorre do fato de que as políticas públicas abrangem demandas, escolhas e decisões privadas, devendo ser controlada pelos cidadãos, o que se denomina controle democrático (Lemos & Faceira, 2015).

Há influência desses atores na execução das políticas públicas. Estes, direta ou indiretamente, interferem na formulação, na decisão e na fiscalização de tais políticas. As ações políticas estão muito relacionadas aos interesses de grupos dentro da sociedade.

Portanto, uma melhor definição seria a de que políticas públicas são “mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura etc.) e são implementadas pelos atores políticos através de instituições públicas” (Abreu, 1993; Vieira e Bredariol, 1998). O conceito de “público” não se restringe mais ao Estado, incorporando a sociedade civil e o setor privado

Entretanto, o Estado brasileiro é tradicionalmente centralizador, pouco aberto à negociação dos espaços políticos com a sociedade, herança de um governo de caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário, que priorizava o desenvolvimento do país e não a transformação da realidade social, entre os anos 1920 e 1980 (Bacelar, 2003). As mudanças que ocorreram com a redemocratização do país contribuíram para que os movimentos sociais emergissem, trazendo suas demandas territoriais, sociais e ambientais.

1. **O movimento ambientalista / A questão ambiental e sua influência na formulação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente.**

As políticas públicas ambientais brasileiras se desenvolveram basicamente em resposta às exigências do movimento ambientalista internacional, iniciado a partir da segunda metade do século XX, durante a década de 60. A criação de legislações e de instituições com o propósito de regular as relações entre sociedade e meio ambiente ocorreu principalmente nas quatro últimas décadas do século XX.

Antes disso, porém, em 1930, tiveram início ações de regulamentação da apropriação dos recursos naturais. Essa mudança ocorreu principalmente devido à compreensão do governo da necessidade desses recursos ao processo de industrialização. O Código Florestal, que surgiu com o Decreto no 23.793, de 23 de janeiro de 1934, não se tratava de uma legislação “ambiental”. Era, antes de tudo, parte de uma longa tradição de legislação florestal para regular a utilização das florestas, mas também parte do esforço de implantação no Brasil de um projeto modernizador que procurava industrializar o país (CARVALHO, 2016).

Dessa forma, as políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente realmente se iniciaram apenas após o advento do movimento ambientalista. Bueno (2016) investigou a influência do movimento ambientalista nas políticas públicas, tanto no Brasil como nos Estados Unidos. Nos dois países, nota-se uma participação importante do movimento ambientalista no sentido de influenciar o Estado a atuar de maneira mais presente nas questões socioambientais.

Nos Estados Unidos, as primeiras manifestações de organizações na área ambiental se dão a partir do final do século XIX. Apesar de importantes conquistas desde o final do século XIX, este protagonismo se inicia nos anos 1960 e se intensifica na década seguinte.

Apesar de já existirem iniciativas ambientalistas no Brasil desde os anos 1950, o movimento ambientalista brasileiro começou a ter maior representatividade em meados dos anos 1970 (JACOBI, 2003). Esse movimento desdobrou-se em três vertentes principais, que são a conservacionista (focada na proteção da biodiversidade), estatista (focalizada no controle da poluição) e a socioambientalista, que é a mais recente, cujo objetivo é reivindicar políticas sociais aliadas às demandas ambientais e territoriais.

A maior participação do movimento ambientalista no Brasil de inicia a partir da segunda metade da década de 1980, junto com o período de redemocratização, que se consolidou pela Constituição de 1988 e pelas primeiras eleições diretas desde 1960, ocorridas em 1989. A queda da ditatura militar permitiu maior participação política da sociedade, abrindo espaço para as demandas da sociedade quanto às questões ambientais.

Vale ressaltar que, mesmo antes da redemocratização, importantes políticas públicas já vinham sendo tomadas, ainda que com menor interesse ambiental e, às vezes, com menor eficácia e controle por parte do governo de sua implementação. Algumas delas, estabeleceram as bases legais para a implementação de legislações mais concretas no futuro.

É importante analisar a evolução das políticas públicas ambientais brasileiras para entender como foi formado o arcabouço jurídico que temos hoje no aporte à proteção ambiental. PECCATIELLO (2011) analisou o período de 1930 até a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em 2000.

O mesmo autor, ao caracterizar as principais linhas dessa evolução, cita Monosowski (1989), o qual propôs uma periodização das etapas da política ambiental brasileira, sendo possível distinguir quatro etapas caracterizadas por diferentes estratégias, que são a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos.

A primeira etapa, já mencionada anteriormente no texto, ocorreu em 1930 e tinha por objetivo regulamentar a apropriação de recursos naturais, em que se pensava mais nas necessidades desses recursos para o processo de industrialização do país do que com a intenção de proteção ambiental e sustentabilidade. Foi criado nesse período grandes parte dos instrumentos legais que dariam no futuro suporte para a criação das áreas protegidas no Brasil. Antes disso, desde a instituição da República, quase nada havia sido feito nesse sentido (MEDEIROS, 2006).

Os principais dispositivos legais criados foram o Código das Águas (1934), Código de Mineração (1934), Código Florestal (1934), Código de Pesca (1938) e Estatuto da Terra (1964); de agências seto­riais ao longo da década de 1960 – Ministério das Minas e Energia, Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e a criação e delimitação de zonas natu­rais protegidas – Parque Nacional do Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939), Floresta Nacional de Araripe-Apodi (1946), Parque Nacional do Araguaia (1959), Parque Nacional das Emas (1961), Parque Nacional das Sete Quedas (1961), entre outros.

Em 1972 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suíça. A segunda etapa ganhou força nessa década, com a preocupação de controlar a poluição industrial. Na ocasião, o governo brasileiro se mostrou pouco disposto a ceder, pois o controle da poluição significava, para os líderes, um impedimento ao progresso ocasionado pela industrialização. Porém, criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), órgão especializado em assuntos ambientais, sob a coordenação do Ministério do Interior. O órgão acabou priorizando o problema da poluição, considerando as indústrias como seus agentes e o Estado responsável pelo controle.

Nessa época, o alcance das políticas públicas ambientais era bastante limitado, pois o intuito dessas políticas era atacar a poluição causada pelo modelo de desenvolvimento, mas não intencionava questioná-lo. Também procurava responder a uma demanda pública, sensibilizada pela degradação do ambiente urbano (MONOSOSKI, 1989).

A terceira etapa é considerada como um desdobramento da anterior, iniciando também na década de 1970. Vinha ocorrendo nesta época uma intensa urbanização e crescimento acentuado das regiões metropolitanas, acarretando a diminuição dos recursos naturais, que se tornaram escassos. Era necessária maior ordenação territorial como um instrumento de política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente. As ações dessa abordagem voltavam-se fundamentalmente para as atividades do setor privado, direcionadas para a definição e a delimitação das áreas industriais e para a concentração das atividades poluidoras nas principais regiões metropolitanas. Destinava-se ao ambiente urbano.

Em 1981, inicia-se a fase denominada gestão integrada de recursos. Foram criados a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31/08/81, regulamentada em 1983) e o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1985, o qual tem por funções a definição das políticas e a coordenação das atividades governamen­tais na área ambiental. As principais inovações da Lei nº 6.938/81 são em nível institucional, sendo elas: a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, diretamente vinculado ao Presidente da República, onde, apesar de limitada, a par­ticipação pública nas decisões é contemplada; e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que tem por instância superior o CONAMA e inclui ór­gãos colegiados e executivos que se ocupam da gestão da qualidade ambiental, integrando os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Outro elemento inovador dessa lei é a adoção da responsabilização não apenas do setor privado pelos impactos ambientais, mas também do próprio Estado. Também adota instrumentos para viabilizar sua aplicação, dentre os quais podemos destacar: o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental.

No final dos anos 1980, em 1988, é promulgada a nova Constituição federal, dotada de capítulos sobre política urbana e meio ambiente, além de conter aspectos que aumentam a reponsabilidades dos municípios, havendo, a partir de então, a obrigatoriedade de um plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a realização de obras ou atividades potencialmente causadoras de poluição (Capítulo II, da Política Urbana, art. 225). No mesmo ano, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605) é criada.

Com o fortalecimento de movimentos sociais na década de 1980, tanto no Brasil como nos Estados Unidos e em outras partes do mundo, uma nova pauta de política pública ambiental precisava ser definida. Disso resultou o Relatório Brutland, mais conhecido como *Nosso Futuro Comum*, elaborado no nível internacional. Esse documento foi muito importante, pois estabeleceu internacionalmente o conceito de desenvolvimento sustentável, tornando possível o estabelecimento de um compromisso entre políticas sociais, de crescimento econômico e proteção ambiental (Rezende, 2003).

Em 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (a Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra), aquecendo as discussões sobre a problemática ambiental mundial. Essa reunião divulgou e discutiu a nova concepção de desenvolvimento sustentável, a partir do Relatório Brutland.

Acordos ambientais importantes foram assinados na Rio-92, como as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para as Florestas. Destes, a Agenda 21 tem grande destaque, pois estabelece compromissos e intenções para a preservação e a melhoria da qualidade ambiental e trata também de ações sociais e econômicas. Cabe destacar o incentivo à elaboração de políticas públicas em todos os níveis, através dos instrumentos da Agenda. Porém, críticas ao documento explicitam o seu caráter conservador.

Outras conferências mundiais ocorreram, como a Rio + 10, em 2002 e a Rio + 20, em 2012. Apesar de, em muitos casos, ter havido poucas melhorias devido ao não cumprimento de acordos ratificados nessas conferências, a agenda de compromissos estabeleceu e ainda estabelece planos de ações para os governos signatários, que devem realizar políticas públicas nos próximos anos devido a pressões internacionais.

**A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**

Os instrumentos legais criados até antes de 2000, ou seja, antes da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foram fundamentais para a criação desta lei em sua conjuntura, que estabelece a garantia de proteção e gestão diferenciada das áreas naturais, com a definição de tipologias de áreas a serem especialmente protegidas. Esse modelo de proteção, que categorizava as áreas a serem protegidas em tipologias específicas, permitia tanto a preservação quanto a conservação através da utilização controlada dos recursos naturais. Essa lei, juntamente com o Código Florestal, são as principais leis ligadas à conservação de ecossistemas naturais florestais na legislação brasileira.

O Código Florestal de 1934 já preconizava a proteção de áreas naturais de acordo com tipologias. As áreas eram classificadas na época como: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. O código também declarava que o conjunto das florestas existente e demais formas de vegetação eram de “interesse comum a todos os habitantes do país”.

O Código Florestal de 1934 estabeleceu condições necessárias para a criação de algumas unidades de conservação. Em 1937 (Decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937), criou-se o Parque Nacional de Itatiaia, o primogênito dos parques nacionais brasileiros. Sucedeu-se até 1939 a criação de diversos Par­ques Nacionais, sendo a administração e fiscalização dos mesmos submetidas ao Serviço Florestal Federal, Seção de Parques e Florestas Nacionais, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura.

O Código de Caça e Pesca de 1934 tam­bém contribuiu para a criação de áreas protegidas, já que seu Capítulo III indicava a destinação de “terras públicas do domínio da União, dos Estados e dos Municípios, a ju­ízo dos respectivos Governos, [para o estabelecimento de] parques de criação e de refúgio”. No entanto, o decreto não previa a criação e a delimitação de áreas específicas para a proteção dos *habitats,* o que reforça a tradição centrada nas espécies como recursos (PECCATIELLO, 2011).

Apesar do número de áreas criadas não ter sido muito grande, esse período foi muito importante, por ter inserido na legislação brasileira os principais elementos relacionados à garantia de proteção e gestão diferenciada das áreas naturais, o que favoreceu posteriormente a criação de áreas protegidas (PECCATIELLO, 2011).

No período de ascensão do regime militar, a partir de 1964, os instrumentos de criação de áreas protegidas no Brasil foram mantidos e, posteriormente, aprimorados, com o novo Código Florestal, em 1965, o qual extinguiu as tipologias de áreas protegidas pre­vistas em 1934, substituindo-as por: Parque Nacional e Flo­resta Nacional (FLONA), Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Pode-se atribuir tais mudanças às pressões internacionais, com movimentos sociais que incidiram sobre a elaboração dos acordos e protocolos internacionais dos quais o Brasil se tornou signatário.

Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), novo órgão central vinculado ao Ministério da Agricultura. Sua responsabilidade era a administração das áreas protegidas, além de ser responsável por fazer cumprir o Código Florestal, assim como de outras legislações pertinentes à proteção dos recursos naturais renováveis (BENSUSAN, 2006; MEDEIROS, 2006).

Na década de 1970 há intensa repercussão internacional da rápida extinção das espécies em todo o mundo, devido aos avanços do conhecimento na área. A criação de áreas protegidas teve dimensões internacionais e, principalmente no Brasil, país megabiodiverso, esse movimento teve muita influência nas políticas públicas de conservação. Aliado a isso, o governo brasileiro continha uma estratégia de integrar e desenvolver todas as regiões do país e de controlar seu amplo território. Nesse período, o projeto RADAMBRASIL foi estratégico, cujo objetivo era o levantamento dos recursos naturais de todo território brasileiro.

Na Conferência de Estocolmo, em 1972, embora o governo brasileiro tenha se mostrado pouco disposto a diminuir a poluição, por pensar que atrapalharia o desenvolvimento do país, tomou ações preventivas ao meio ambiente, como verifica-se no Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), que teve como um de seus objetivos “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais”. Aliado a esse propósito, criou-se a SEMA, em 1973, apesar de o órgão não ter atendido às expectativas de gestão das áreas protegidas, continuando o IBDF o principal órgão responsável.

As áreas protegidas sob administração da SEMA eram: Estações Ecológicas (ESEC) e Áreas de Proteção Permanente (APP), Reservas Ecológicas (RESEC) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), legalmente instituídas as duas primeiras em 1981, as duas segundas em 1984 e a última em 1996.

A divisão da gestão das áreas protegidas entre os dois órgãos apontava para a necessidade de concepção de um sistema mais integrado, que promovesse maior ordenação no processo de criação e gestão das áreas protegidas. Estudos realizados pelo IBDF em meados dos anos 1970, inclusive, evidenciaram tal necessidade. Os estudos e debates que se sucederam formaram a base para a construção do atual sistema de unidades de conservação brasileiro devido, principalmente, aos desdobramentos das propostas de 1979 e 1982.

Em 1979, um estudo denominado *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil* foi apresentado pelo IBDF em conjunto com a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza –FBCN, o qual teve sua segunda versão em 1982. O estudo foi o primeiro a utilizar a terminologia “unidades de conservação” para designar o conjunto de áreas protegidas que seriam contempladas pelo sistema (MEDEIROS, 2003). Contudo, a proposta acabou não sendo aceita, por motivos políticos. O IBDF contratou então a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) para redigir um anteprojeto de lei dispondo sobre o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Após um ano de estudos e discussões com a comunidade conservacionista, em maio de 1992 este anteprojeto foi apresentado pela SEMA à Presidência da República, que o encaminhou ao Congresso Nacional como Projeto de Lei nº 2.892/92.

Esse anteprojeto foi, entretanto, modificado pelo CONAMA após discussões na autarquia, antes de ser aprovado. O projeto ficou 8 anos em tramitação no Congresso, devido a um grande embate entre diferentes posições sobre o tema. As principais discussões e polêmicas giravam em torno das populações tradicionais, da participação popular no processo de criação e de gestão das UCs e de indenizações para desapropriação (PECCATIELLO, 2011). Em 2000, o projeto de lei foi aprovado, instituindo assim a Lei do SNUC – Lei nº 9.985/2000.

Apesar dos problemas ainda hoje existentes de gestão e de implementação das UCs, não se pode negar o avanço que a instituição do SNUC proporcionou à proteção de áreas naturais brasileiras. Os movimentos ambientalistas, tanto nacionais quanto internacionais, tiveram uma importante participação neste processo de estruturação da legislação brasileira no âmbito ambiental e social, influenciando as políticas públicas.

1. **Conclusões**

A participação da sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas é fundamental para que haja maior representatividade nos atos governamentais, pois as políticas públicas devem, em uma democracia verdadeira, ser o resultado da percepção das demandas da sociedade por parte do governo, assim como a sociedade também deve expor suas exigências.

Na história da evolução das políticas relacionadas ao cuidado do meio ambiente, tanto natural quanto antrópico, evidencia-se o impacto que os movimentos sociais podem causar, sendo responsável por grandes avanços no arcabouço legal brasileiro. Apesar desses avanços, ainda falta fiscalização por parte do governo e comprometimento por parte de grande parcela da população para que tenhamos um meio ambiente mais saudável e que resguarde as riquezas naturais do nosso país.

1. **Referências Bibliográficas**

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE**, p. 01-10, 2003.

BESUNSAN, N. Conservação da biodiversidade em áreas Protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BUENO, Bruno Taitson. A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2016.

CARVALHO, E.B. O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso. **Anos 90, Porto Alegre, v. 23, n. 43, p. 417-442, jul. 2016**.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. 2003.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 9, n.16, p. 15-24, 1989.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, 2011.

REZENDE, V. F. Política urbana ou política ambiental da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/IPPUR-Fase, 2003.

VIEIRA, L. B.; BREDARIOL, C. S. Cidadania e política ambiental. Rio de Janeiro: Record, 1998