

A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 1970-1999

Denise Rissato,¹
Bruno Spricigo²

Resumo: Este trabalho descreve e analisa a evolução da política ambiental no Brasil, com base em uma série de acontecimentos internacionais que influenciaram o curso da política ambiental mundial e nacional. A política ambiental deve reconhecer que todos os processos de ajuste setorial e de crescimento estão condicionados pelo entorno biofísico local, nacional e global, e por isso deve levar em conta os direitos humanos, os valores da autonomia nacional e da identidade cultural dos povos a que se referir. No entanto, não foi exatamente isso o que aconteceu no Brasil. A política ambiental brasileira se desenvolveu, motivada pelas pressões externas e, de forma tardia em relação às demais políticas setoriais que, por sua vez, privilegiaram o crescimento industrial, sem qualquer preocupação com desenvolvimento integrado e sustentável do País. Em consequência disso e do modelo de controle ambiental baseado no emprego de instrumentos de comando e controle, a experiência brasileira, embora considerada adiantada em relação a outros países em desenvolvimento tem apresentado poucos resultados no controle da qualidade ambiental.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Meio ambiente; Brasil.

Abstract: This paper aims to describe and analyze the evolution of Brazilian environmental policy, based on a series of international events that influenced the course of global environmental policy and Brazilian. Environmental policy should recognize that all the processes of sectoral adjustment and growth are driven by the biophysical environment locally, nationally and globally, and should therefore be combined with other critical perspectives based on concern for human rights, with the values of autonomy national and cultural identity of peoples to which they relate. However, it was not exactly what happened in Brazil. The Brazilian environmental policy is developed, motivated by external pressures and, late in relation to other sectoral policies, which in turn, favored the industrial growth, without any concern for integrated and sustainable development of the country.

¹ Mestre em Economia Aplicada - ESALQ/USP. Professora de Economia do Centro de Ciências Aplicadas da Unioeste - Campus de Foz do Iguaçu. Membro Efetivo do Grupo de Estudos em Direito Ambiental e Internacional - GEDAI. E-mail: denise.rissato@hotmail.com.

² Acadêmico do Curso de Direito da Unioeste/Foz do Iguaçu. E-mail: bruno_spri@yahoo.com.br.

Keywords: Environmental policies; Environment; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Durante séculos, o crescimento econômico decorrente da Revolução Industrial impediu que os problemas ambientais fossem considerados, uma vez que o meio ambiente era visto como acessório do desenvolvimento, e não como parte intrínseca dele. Assim, apesar da poluição e dos impactos ambientais do desenvolvimento desordenado serem visíveis, eram ignorados sob o pretexto de que os ganhos e benefícios do crescimento econômico e do progresso os justificavam como um “mal necessário” (GOLDENBERG & BARBOSA, 2004).

Somente na década de 1960, a preocupação pública com a deterioração ambiental ganhou importância entre os mais diversos segmentos da sociedade tornando-se uma questão de interesse público internacional. Nesta época, teve início um movimento ambientalista histórico e transnacional cujos valores e propostas disseminavam-se nas estruturas governamentais, nas organizações não governamentais, nos grupos comunitários de base, bem como, na comunidade científica e empresarial. A partir de então, a evolução da política ambiental pode ser descrita com base em uma série de grandes acontecimentos internacionais que influenciaram o curso das políticas ambientais no mundo e, por consequência, no Brasil.

Assim, pretende-se neste trabalho, descrever e analisar a evolução da política ambiental brasileira, no período de 1970 a 1999, com a emergência da questão ambiental no cenário internacional.

Considerando que o presente tratado pretende fazer uma resenha sobre a evolução da política ambiental internacional e suas repercussões sobre a política ambiental brasileira, sem qualquer tratamento analítico adicional, trata-se então de um trabalho exploratório baseado em uma revisão de literatura sobre o tema proposto. Para atender ao objeto de pesquisa proposto foram utilizados dados secundários e informações obtidas na legislação brasileira, em livros, teses, artigos, textos para discussão e sites oficiais e/ou especializados.

O trabalho apresenta, além dessa introdução, onde foram apresentados a contextualização do tema do estudo, o seu objetivo, bem como, o método utilizado para a realização da pesquisa, há mais quatro seções: na segunda, realiza-se uma revisão sobre a evolução da política ambiental internacional; na terceira, apresenta-se uma descrição histórica da política ambiental brasileira e suas tendências a partir da década de 1970 e, por último, são feitas as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL

A política ambiental pode ser definida como o conjunto de normas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação do homem sobre o meio ambiente (LUSTOSA

& YOUNG, 2002). Assim, pode-se dizer que a política ambiental pública, como objeto de estudo tanto do Direito quanto da Economia, consiste na ação governamental com o intuito de orientar e de intervir na atividade dos agentes econômicos a fim de tornar mais eficiente a alocação dos recursos naturais e de minimizar os custos sociais decorrente do seu uso indevido ou abusivo (RISSATO & SAMBATTI, 2009).

Na década de 1960, em um clima de crescente preocupação mundial com a preservação do meio ambiente, o Clube de Roma³ solicitou ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) um diagnóstico sobre os problemas ambientais no mundo e o relatório apresentado apontou que as atividades humanas de produção e consumo tendem a crescer muito mais rapidamente do que a capacidade do meio ambiente natural em recompor seus estoques. Em virtude disso, o relatório recomendou a desaceleração do desenvolvimento econômico. No entanto, a proposta de adoção de políticas ambientais restritivas à expansão da atividade econômica defendida pelos países industrializados não foi acatada pelos países em desenvolvimento, sob o argumento de que eles precisavam promover o crescimento de suas economias, via industrialização. Além disso, considerando que as economias desenvolvidas já haviam passado por esse processo e que o problema ambiental existente, em grande parte, se devia justamente ao seu intenso desenvolvimento industrial, havia o entendimento de que estes deveriam, portanto, arcar com a maior parte dos danos e custos ambientais (GRANZIERA, 2009; MEADOWS et al., 1972).

Granziera (2009) salienta que a divergência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos evidenciou controvérsias na forma de pensar os problemas ambientais globais mas que, apesar disso, ficou visível uma preocupação generalizada com a questão ambiental e acrescenta que, nas negociações que se seguiram ao impasse sob o comando da ONU, decidiu-se organizar uma conferência internacional sobre o meio ambiente, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, para discutir os problemas ambientais e definir as diretrizes para uma política ambiental global.

Granziera acrescenta que a “Conferência Internacional do Meio Ambiente Humano”, foi realizada em 5 de junho de 1972, em Estocolmo na Suécia, quando foram discutidos vários temas relacionados à questão ambiental, tais como: meio ambiente como direito humano, desenvolvimento sustentável, proteção da biodiversidade, controle da poluição, combate à pobreza, planejamento e desenvolvimento tecnológico, soberania territorial dos Estados, cooperação e adequação das soluções aos problemas específicos de cada país, e outros. Em outras palavras, a Conferência de Estocolmo colocou em evidência a necessidade de conciliar desenvolvimento sócio econômico e a proteção ao meio ambiente, mediante o manejo adequado e uso planejado dos recursos ambientais, o que se convencionou chamar de “desenvolvimento

³ Clube de Roma é uma entidade não governamental e sem fins lucrativos, fundada em 1968, da qual participam cientistas, economistas, homens de negócio, chefes de Estado e ex-chefes de Estado e que tem como objetivo a discussão de temas de interesse mundial de ordem política, social, econômica, ambiental e cultural. Disponível em: <http://www.clubofrome.org/organisation/index.php>. Acesso em: 11/08/2009.

sustentável⁴ (GRANZIERA, 2009; SILVA, 2004, p. 58-59).

De acordo com Rodrigues (2002) e Granziera (2009), na referida Conferência foi elaborada uma Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que preceitua a necessidade de estabelecer uma visão global e de princípios comuns, que sirva de inspiração e orientação para guiar os povos do Mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente, estabelecendo vinte e seis princípios que, praticamente, resumem as principais preocupações com o desenvolvimento e o meio ambiente.

Além disso, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – (PNUMA) que passou a desenvolver atividades e a mobilizar cientistas, autoridades governamentais, empresários, parlamentares, engenheiros e economistas com o objetivo de reunir esforços para enfrentar os problemas ambientais e conciliar os interesses nacionais e globais (INSTITUTO PNUMA BRASIL, 2009)⁵.

No entanto, apesar da influência política que a Conferência de Estocolmo teve sobre a comunidade internacional, em meados da década de 1980, as questões ambientais levantadas naquela ocasião ainda não haviam sido resolvidas e a pauta da política ambiental internacional precisava, portanto, ser redefinida (SOUZA, 2009).

Com esse objetivo, em 1985, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu criar a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, formada por especialistas e coordenada por Gro Harlem Brundtland, que apresentou, em 1987, um relatório intitulado “Relatório de Brundtland” ou “Nosso Futuro Comum”, preconizando uma política de desenvolvimento econômico sustentável que levasse em conta os limites ecológicos do planeta e atendendo-se os anseios de preservação ambiental, de modo que se possa atender às necessidades da geração presente sem, no entanto, sacrificar as gerações futuras (FREITAS, 2005; MORETTO & GIACCHINI, 2006, p. 3).

O referido documento apresentou, segundo Andreoli *et al* (2003), uma crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelos países em desenvolvimento, ressaltando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas, bem como, a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo adotados pela sociedade global.

A partir de então, a questão da sustentabilidade passou a ser considerada em suas múltiplas dimensões, sejam elas ecológicas, ambientais, demográficas, culturais, sociais, políticas e institucionais, de modo que o desenvolvimento sustentável passou a ser entendido como “o desenvolvimento economicamente viável, ambientalmente adequado e socialmente justo para toda a humanidade” (ANDREOLI *et al*, 2003, p. 155).

Com a redefinição mundial dos temas de política ambiental surgiu a necessidade de um

⁴ Desenvolvimento sustentável foi definido pela Assembleia no Relatório de Brundtland como “aquele capaz de satisfazer as necessidades das atuais gerações, sem que para isso comprometa-se a capacidade da natureza suprir as necessidades das futuras gerações”.

⁵ Disponível em <http://www.brasilpnuma.org.br/pnuma/index.html>. Acessado em 03/08/2009.

novo pacto entre as nações, que resultou em uma conferência internacional, a ECO 92, também conhecida como RIO-92, realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, no período de 03 a 14 de junho de 1992, com a participação de representantes de quase todos os países para discutir a necessidade de internalização dos problemas ambientais nos processos decisórios, tanto no âmbito político quanto no econômico (SIRVINSKAS, 2009, SILVA, 2004).

Em outras palavras, Sousa (2009) enfatiza que a Eco92 foi uma tentativa de reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a concepção de *Desenvolvimento Sustentável* colocada em evidência a partir da publicação do *Relatório Brundtland*. O acordo com Granziera (2009), durante a Eco92 foram adotadas duas convenções multilaterais: (1) a **Convenção sobre Mudança Climática**, que discutiu e indicou medidas de combate ao Efeito Estufa e à destruição da camada de ozônio sem, no entanto, fixar as respectivas regras. Coube ao Protocolo de Kyoto definir com maior precisão o compromisso global de redução das emissões de gases que causam o Efeito Estufa, e (2) a **Convenção da Biodiversidade** que tratou da regulação do uso de recursos genéticos estabelecendo metas para a preservação da diversidade biológica e para a exploração sustentável do patrimônio genético, sem prejudicar ou impedir o desenvolvimento de cada país.

Além disso, segundo Granziera (2009) foram estabelecidos princípios normativos que resultaram em dois importantes documentos:

a) **A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento** que estabeleceu vinte e sete princípios, reafirmando os postulados aprovados na Conferência de Estocolmo em 1972 e enfatizando a questão do desenvolvimento sustentável apontada pelo Relatório de Brundtland.

b) **A Agenda 21** que consistiu em um programa de proteção ambiental, com recomendações sobre como atingir o desenvolvimento sustentável que podem ser agrupadas nos seguintes temas: **(a) dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento** (pobreza, produção e consumo, saúde, aglomerações humanas); **(b) conservação e gerenciamento de recursos naturais** (atmosfera, oceanos e mares, flora, fauna, água potável, lixo radioativo e resíduos sólidos, biotecnologia, diversidade biológica, entre outros); **(c) fortalecimento do papel de grupos sociais**, e; **(d) os meios para sua implementação** (financeiros, informação, consciência pública, estruturas institucionais e instrumentos legais e educacionais).

Sirvinskias (2009) ressalta que, em 1997, cinco anos após a Conferência Rio-92, realizou-se o II Congresso Internacional de Direito Ambiental com a intenção de fazer uma avaliação preliminar dos resultados concretos da ECO92 para o Brasil. Contudo, as conclusões não foram animadoras, uma vez que não foram encontrados indícios objetivos e convincentes da implementação dos compromissos firmados em 1992.

Para dar continuidade às discussões iniciadas na Convenção sobre a mudança climática realizada na Rio-92 foram realizadas quatro conferências: Berlim em 1995; Genebra em 1996, Kyoto em 1997 e Buenos Aires em 1998 (SILVA, 2004). Contudo, merece um destaque especial,

a Conferência realizada na cidade de Kyoto, no Japão, que buscou definir um compromisso global para a redução das emissões de gases que causam o Efeito Estufa, mediante a formalização de um tratado internacional, denominado Protocolo de Kyoto, que prevê uma redução de, pelo menos, 5% na emissão de gases causadores do fenômeno pelos países desenvolvidos, em relação aos níveis de emitidos até 1990. A que se destacar, no entanto, que apesar de ter sido firmado em 1997, o Protocolo somente entrou efetivamente em vigor a partir de 2005, após a adesão da Rússia no final de 2004 (GRANZIERA, 2009; MORAES; TUROLLA, 2004).

Com o objetivo de aferir o andamento de implantação das propostas estabelecidas na Rio-92, bem como, de discutir e avaliar os acertos e falhas ocorridas nas ações relativas ao meio ambiente mundial nos dez anos seguintes foi realizada, no ano de 2002, na cidade de Johannesburgo na África do Sul, a Conferência Ambiental Rio+10, também denominada de Reunião da Cúpula da Terra, com a participação de mais de 190 países (GRANZIERA, 2009).

Aliado a isso, de acordo com Sousa (2009) e Granziera (2009), a Rio+10 também discutiu a implantação de medidas práticas voltadas à conservação da biodiversidade, à erradicação da pobreza, ao acesso universal à água potável e ao saneamento básico, à globalização, às mudanças climáticas e às questões energéticas, tais como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Granziera (2009) acrescenta que, ao final do encontro, foram estabelecidas metas para os próximos dez anos, a principal delas foi o comprometimento dos países participantes em reduzir pela metade, o índice da população sem acesso à água potável e aos serviços de saneamento básico.

Todavia, no que diz respeito às questões energéticas, Sousa (2009) observa que apesar de reconhecer a importância e a urgência do uso de energias renováveis em todo o Planeta, a Conferência Rio+10 não conseguiu fixar metas e prazos para a sua adoção em todos os países, ficando estabelecido apenas que os avanços na sua utilização seriam acompanhados e avaliados, periodicamente, pelas agências e instituições especializadas das Nações Unidas.

Sirvinskas (2009, p. 30), por sua vez, destaca que a reunião da Cúpula da Terra deveria ter sido um marco na conscientização internacional do meio ambiente. No entanto, a avaliação das recomendações firmadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, em Estocolmo (1972) e na RIO-92 demonstrou que "... não houve nenhum avanço significativo" nos trinta anos que se seguiram à Conferência de Estocolmo.

Tendo em vista a importância dos eventos e tratados internacionais mencionados, bem como, a sua influência sobre o posicionamento dos países em todo o mundo quanto aos problemas ambientais, a seguir será feita uma análise da evolução da política ambiental brasileira a partir dos mesmos.

3 ANÁLISE HISTÓRICA DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

No Brasil, o debate sobre as questões ambientais teve início na década de 1960, motivado

pelo crescimento da população urbana, pelo aumento do consumo interno e pelos indicativos de que os recursos naturais eram “de fato” escassos, tornando preeminente a necessidade de protegê-los (RODRIGUES, 2002).

Contudo, segundo Sousa (2009), a política ambiental nacional se desenvolveu, a partir dos anos 1970, como resultado da ação de movimentos sociais e de pressões vindas de fora do país.

Para Granziera (2009) e Moraes & Turolla (2004) a utilização mais ativa de instrumentos de política ambiental pelo Estado brasileiro começou a ocorrer, somente na década de 1970, devido ao forte impacto político da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia.

Até então, de acordo Sousa (2009), não havia propriamente uma política ambiental, mas apenas ações isoladas, em geral, voltadas para questões como o fomento à exploração dos recursos naturais, o desbravamento do território nacional, o saneamento rural, a educação sanitária e para os embates entre os interesses econômicos internos e externos. Não havia, entretanto, uma ação coordenada pelo governo ou por uma entidade responsável pela gestão ambiental.

A esse respeito, Lustosa & Young (2002) e Sousa (2009) acrescentam que, até a década de 1970, não existiam órgãos especializados no controle ambiental e que as leis esparsas existentes tratavam especificamente de alguns recursos naturais. A legislação ambiental constituía-se basicamente pelos códigos de águas (1934), florestal (1965), de caça e pesca (1967) e pela Constituição de 1967 que, conforme Rodrigues (2002) e Milaré (2007), garantia em seu artigo 172 a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país.

Ainda na opinião dos autores, esse atraso no estabelecimento de normas ambientais e de agências especializadas no controle da poluição ambiental demonstra que, a matéria, de fato, não configurava entre as prioridades da política pública brasileira (LUSTOSA & YOUNG, 2002).

No entanto, depois de discutir o conteúdo do Relatório Meadows que recomendava a desaceleração do crescimento, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, reconheceu que, apesar das diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento exigirem soluções diferentes para enfrentar as questões ambientais, seria imprescindível o comprometimento de todas as nações com a proteção do meio ambiente e recomendou aos países a criação de instituições nacionais responsáveis pelo planejamento, gerenciamento e controle dos recursos ambientais (GRANZIERA, 2009, p.32; SOUSA, 2009, p.2).

Em decorrência disso, de acordo com Lustosa & Young (2002), em 1973, seguindo a recomendação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (Decreto n. 73.030), órgão especializado no trato de assuntos ambientais sob a coordenação do Ministério do Interior. Segundo Sousa (2009), esta secretaria passou a se dedicar ao desenvolvimento de normas regulatórias e, especialmente, aos assuntos que demandavam negociação nacional, tais como a produção de detergentes biodegradáveis, a poluição por veículos, a demarcação de áreas críticas de poluição e a criação de

unidades nacionais de conservação.

Cabe ressaltar que a posição do Brasil em relação às questões ambientais discutidas na Conferência de Estocolmo em 1972, endossada por outros países em desenvolvimento, foi a seguinte: a) o crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro; b) o Brasil discordou a relação direta entre crescimento populacional e exaustão dos recursos naturais, opondo-se fortemente às propostas de medidas de controle de natalidade, e; c) os delegados brasileiros defenderam o direito das nações de explorar seus recursos de acordo com as suas prioridades, sob o argumento de se tratar de uma questão de soberania nacional (SOUSA, 2009).

É importante destacar que a política ambiental brasileira elaborada a partir da Conferência de Estocolmo fundamentou-se basicamente no controle da poluição e na criação de unidades de conservação da natureza, enquanto problemas como o crescimento populacional e o saneamento básico não foram contemplados nas ações do governo. Em outras palavras, isto significa que componentes de políticas setoriais de grande impacto sobre o meio ambiente não foram considerados e continuaram sendo objetos de políticas próprias, não articuladas à questão ambiental como um todo. Somado a isso, vale salientar que o sistema de gestão ambiental adotado no Brasil, a partir de então, foi estruturado com base no modelo norte-americano caracterizando-se por um grande nível de descentralização, por um acentuado viés regulatório baseado nos instrumentos de comando-e-controle e pela regulação direta das empresas (LUSTOSA & YOUNG, 2002; SOUSA, 2009).

Embora diversas leis e normas⁶ tenham sido criadas ainda na década de 1970, apenas em 1981 foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pela Lei 6.938 de 31/08/1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) que, para Sirvinskas (2009, p. 134), pode ser compreendida como “o conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sócio econômico sustentado no Brasil”.

Além disso, Sirvinskas (2009) e Granziera (2009) explicam que a Lei 6.938/81 estabeleceu os objetivos, as diretrizes, as ações e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, com o intuito não apenas de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, mas, sobretudo de conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento sócio-econômico, determinando, em seu art. 2º, que se promova “A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos

⁶ Dentre as diversas Leis relacionadas às questões ambientais promulgadas na década de 1970, destacam-se a Lei nº 6.453 de 17/10 de 1977 que determina a responsabilidade civil e criminal por danos nucleares, a Lei nº 6.513 de 20/12/1977 que cria áreas especiais e locais de interesse turístico; a Lei nº 6.567 de 24/09/1978 que trata do aproveitamento de substâncias minerais; a Lei nº 6.766 de 19/12/1979 que dispõe sobre o zoneamento do solo urbano; a Lei nº 6.803 de 02/07/1980 que trata do zoneamento industrial; a Lei nº 6.894 de 16/12/1980 de trata da inspeção e fiscalização da produção e comercialização de insumos químicos destinados à agricultura; a Lei nº 6.902 de 27/04/1981 que cria estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.

interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Desse modo, no entendimento de Rodrigues (2002, p.43), a Lei n. 6.938/81 foi “o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo”, no Brasil, haja vista que, antes disso, a proteção do meio ambiente se dava “de modo mediato, indireto e reflexo”.

Além disso, vale ressaltar que a Lei 6.938/81 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que trouxe um artigo-capítulo sobre o Meio Ambiente e inseriu mudanças significativas na área ambiental passando, desde então, a ser a principal referência legal para proteção ao meio ambiente no país.

Nesse sentido, Fiorillo (2009, p.10) destaca que a CF/88, em seu art.225, estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade e consagrando a concepção de direitos difusos, conforme segue:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 prevê que o meio ambiente é de todos e que cabe ao Poder Público e a toda a coletividade zelar pela sua preservação, para que não só as gerações atuais possam dele usufruir para uma equilibrada qualidade de vida, como também para que as gerações futuras tenham a possibilidade de possuir esse ambiente saudável enquanto bem universal.

Aliado a isso, Freitas (2005, p. 236) salienta que o art. 170 da CF/88 “... coloca a defesa do meio ambiente como um dos princípios do desenvolvimento”. Com isso, modelos de desenvolvimento econômico incompatíveis com a proteção e a gestão do meio ambiente não se justificam e, por isso, não podem ser aceitos pelo Estado e pela sociedade brasileira.

Segundo Moraes & Turolla (2004), em 1989, a Lei 7.735/89, extinguiu a SEMA e criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Em síntese, observa-se que nos anos 1980 ocorreram importantes avanços na política ambiental brasileira, motivados pelo esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento baseado na substituição de importações e pelos crescentes movimentos ambientalistas transnacionais. Sob o ponto de vista institucional e regulatório, a década de 1980 foi marcada por significativas inovações na legislação ambiental com a Lei nº 6.938/81 que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e com a CF/88 que, inspirada nos vinte e seis princípios fundamentais de proteção ambiental previstos na Declaração de Estocolmo, reservou um artigo-capítulo, especificamente, para tratar sobre o Meio Ambiente.

Para Viola (2009), apesar do seu elevado custo social, o desmantelamento do modelo de desenvolvimento adotado, até então, no Brasil contribuiu para a tomada de consciência da sociedade sobre a questão ambiental. O novo paradigma econômico e tecnológico, intensivo em informação, consolidado a partir da década de 1980, transformou as vantagens comparativas do Brasil, em relação ao mercado internacional, em desvantagens, sobretudo, à medida que os recursos naturais clássicos começaram a perder valor relativo e que a força de trabalho desqualificada passou a enfrentar dificuldades, cada vez maiores, em operar os novos sistemas produtivos.

Em 1992, foi criado, pela Lei 8.490/92, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) que, a partir de então, assumiu a coordenação da PNMA, sendo responsável pela definição de objetivos, metas e políticas ambientais para o País. Com isso, o SISNAMA passou a compor-se, basicamente, de duas esferas: uma de formulação de políticas, do qual fazem parte o CONAMA, órgão superior do sistema e o MMA, órgão central; e outra, de execução de políticas, formada pelo IBAMA, executor da política federal de meio ambiente e pelos demais órgãos setoriais, estaduais e municipais (SIRVINSKAS, 2009; MORAES & TUROLA, 2004).

No começo dos anos 1990, durante o processo preparatório e durante a realização da Rio-92, os avanços no debate mundial sobre o meio ambiente e a grande preocupação com a opinião pública externa tiveram forte influência sobre a posição tomada pelo governo brasileiro. Naquela ocasião, o Presidente Collor, logo depois de tomar posse, manifestou-se quanto aos compromissos ambientais que o governo brasileiro estava disposto a assumir, adotando um farto conjunto de medidas emergenciais com o objetivo de reafirmar suas intenções diante da comunidade nacional e internacional (SOUSA, 2009). De acordo com Viola (2009), dentre as medidas de maior impacto adotadas pelo governo brasileiro, naquele período, destacam-se as seguintes:

- a) coliderou na redação da Convenção de Biodiversidade;
- b) facilitou o acordo na convenção de mudança climática;
- c) posicionou-se favoravelmente aos compromissos em prol do desenvolvimento sustentável na Agenda 21;
- d) prorrogou a suspensão dos subsídios e incentivos fiscais para agropecuária na Amazônia;
- e) intensificou o monitoramento e a fiscalização do desflorestamento;
- f) deu início ao processo de macro-zoneamento ecológico-econômico;
- g) encerrou o programa nuclear militar, aderindo à política ocidental de não proliferação nuclear;
- h) passou a financiar, via BNDES, projetos de despoluição, tais como: da Baía da Guanabara e dos rios Tietê e Guaíba;
- i) demarcou a reserva Yanomami em acordo com as reivindicações dos indígenas e seus aliados, pondo fim a um forte conflito com os militares e as elites amazônicas;

Com relação aos resultados da Rio-92, Sousa (2009) esclarece que, com as discussões

ocorridas durante o evento, o controle da poluição industrial e da gestão do ambiente urbano foram definidos como prioridade tanto para as comunidades e os governos locais quanto para o mercado de crédito e de tecnologias. A autora ainda explica que a Agenda 21, principal documento resultante da Conferência, apresentou um rol de programas que podem ser considerados instrumentos fundamentais para a elaboração de políticas públicas em todos os níveis, sobretudo, aquelas de iniciativa local. A partir de então, questões como Desenvolvimento Sustentável, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, Águas (doces e oceanos) e Resíduos (tóxicos e nucleares) tornaram-se problemas globais.

Nos anos que se seguiram à realização da Conferência Rio-92, contudo, o debate sobre as questões ambientais no Brasil declinou significativamente como consequência de diversos fatores, tais como: a perda de importância da questão ambiental na opinião pública, a exacerbação de conflitos organizacionais de cunho pessoal, a diminuição de recursos financeiros das ONGs e a bifurcação do processo de socialização das lideranças (VIOLA, 2009).

Não obstante, ao longo dos anos 1990, o modelo de política ambiental executado no Brasil entrou em crise tanto por não corresponder à nova pauta da política internacional definida na Eco92 quanto por não atender às demandas de cidadania e de consciência ambiental que se generalizavam. A criação do IBAMA, em 1989, não consolidou um modelo institucional adaptado aos novos desafios e o próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA) teve dificuldades para colocar em prática as propostas de política ambiental. Isso colocou em evidência a necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro (BREDARIOL, 2001).

Com o objetivo de adotar uma política de corresponsabilidade e parceria por meio do diálogo e da conscientização da sociedade para a prática de uma gestão otimizada de seus recursos naturais, o MMA procurou transferir, total ou parcialmente, para os estados, municípios, ONGs e outras entidades públicas e privadas, o planejamento e a execução de políticas ambientais (SOUSA, 2009).

Vale salientar ainda que, apesar dos órgãos estaduais de meio ambiente terem tido suas estruturas e bases legislativas ampliadas na década de 1990, eles sofreram paulatinamente com a perda de pessoal técnico, com a degradação salarial e do atendimento ao público, com a crescente diminuição de participação nos orçamentos estaduais e com a centralidade dos respectivos papéis na gestão da política ambiental. Já na esfera local, ressalta-se que, exercendo a competência de defender o meio ambiente conforme prevê a Constituição de 1988, as prefeituras, sobretudo, das grandes e médias cidades passaram a estruturar secretarias, departamentos e conselhos de meio ambiente para atender às denúncias e solicitações da população reclamante, assumindo, gradativamente, as atribuições antes pertinentes ao IBAMA ou aos órgãos estaduais de meio ambiente (SOUSA, 2009).

Outro evento que merece destaque na caracterização da política ambiental brasileira, na década de 1990, foi a aprovação, em 1998, da Lei nº 9.605/98, denominada "Lei dos Crimes

Ambientais". Com essa nova lei, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente tornaram-se passíveis não apenas de punição civil e administrativa, mas também criminal. Além disso, a referida lei não trata somente de penas convencionais, mas incorpora métodos e possibilidades alternativos de punição, que vão desde a recuperação do bem ambiental danificado até a internalização dos custos ambientais pelo dano causado ao ambiente (FIORILLO, 2009).

Diante do exposto sobre a política ambiental brasileira na década de 1990, observa-se que, apesar do processo de preparação e de realização da Conferência Rio-92 ter influenciado positivamente o movimento ambientalista brasileiro, inserindo-o num processo internacional de networking, as políticas públicas desenvolvidas no período, de modo geral, não revelaram compromisso com a sustentabilidade ambiental, por isso, os sistemas instituídos para fazer a gestão e o controle ambiental mostraram-se periféricos em relação aos sistemas de poder e pouco eficientes, sobretudo, quando estão atrelados a políticas setoriais de curto prazo (VIOLA, 2009).

De acordo com Lustosa & Young (2002), vários fatores tem dificultado a execução da gestão ambiental e comprometido a eficácia das políticas ambientais no Brasil, tais como:

a) a ação das agências tende a ser reativa, ou seja, a expansão das suas atividades, em geral, reflete um agravamento de problemas não resolvidos anteriormente;

b) a carência técnica, financeira e de pessoal somada a falta de apoio político e à crise fiscal de diversas administrações estaduais tem impedido a ação efetiva das agências estaduais de controle, exigindo maior atuação das agências municipais. No entanto, essa multiplicidade de níveis administrativos dá origem a conflitos de competência, com prejuízos para as comunidades envolvidas;

c) aliada às dificuldades internas dos órgãos administrativos responsáveis pela gestão ambiental, há a falta de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que são de outras competências administrativas (saneamento, transporte público, lixo urbano) e que favorecem a manutenção, por um lado, de padrões de consumo insustentáveis e, de outro lado, de grandes bolsões de pobreza e miséria;

d) a falta de informações sobre a extensão e relevância dos problemas ambientais;

e) a falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental e, por fim;

f) a rigidez do sistema de normas que retira a flexibilidade dos gestores, tornando-os pouco efetivos no sentido de criar estímulos aos agentes sociais para que adotem práticas ambientalmente corretas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política ambiental ideal seria aquela capaz de incorporar as diversas dimensões da vida humana em sociedade, o que inclui as suas dimensões sociais, ambientais, políticas e econômicas,

pois somente assim poderia fornecer as bases sólidas para um modelo de desenvolvimento sócio-econômico e humano que preserve a qualidade de vida no Planeta. Além disso, a política de gestão do meio ambiente precisa ser combinada com outras ações com vistas à promoção dos direitos humanos, dos valores da autonomia nacional e da identidade cultural dos povos a que se referirem.

No entanto, no Brasil, a política ambiental desenvolveu-se motivada pelas pressões externas e, de forma tardia em relação às demais políticas setoriais que, em geral, privilegiaram o crescimento econômico, sem qualquer preocupação desenvolvimento integrado e sustentável do País. Em outras palavras, isto significa que componentes de políticas setoriais de grande impacto sobre o meio ambiente tais como a saúde, o saneamento, a urbanização, a energia, os transportes, entre outros, não foram considerados na elaboração e execução da política ambiental, no entanto, apesar de serem diretamente influenciadas pela política ambiental e, ao mesmo tempo, influenciarem o meio ambiente continuaram sendo objetos de políticas próprias, não articuladas à questão ambiental. Somado a isso, a política ambiental brasileira elaborada a partir da Conferência de Estocolmo baseou-se no modelo norte-americano caracterizando-se por um grande nível de descentralização, por um acentuado viés regulatório baseado nos instrumentos de comando-e-controle e pela regulação direta das empresas.

Observou-se que os anos 1980 foram marcados por importantes avanços na política ambiental brasileira, motivados pelo esgotamento do modelo nacional de desenvolvimento baseado na substituição de importações e pelos crescentes movimentos ambientalistas transnacionais. Contudo, mesmo com os avanços institucionais, administrativos e legais ocorridos, a partir da década de 1980, com a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente e com Constituição Federal de 1988, o modelo de gestão baseado na ampla utilização dos instrumentos de comando-e-controle, com destaque para os licenciamentos ambientais, mostrou-se insuficiente e inadequado para resolver os diversos problemas ambientais existentes.

Com relação à década de 1990, constatou-se que, apesar dos processos de preparação e de realização da Conferência Rio-92 terem influenciado positivamente o movimento ambientalista brasileiro, inserindo-o num contexto internacional de networking, as políticas públicas desenvolvidas no período, de modo geral, não revelaram compromisso com a sustentabilidade ambiental, de modo que o sistema de controle ambiental instituído se mostrou pouco eficiente.

Vários fatores explicam essa baixa eficácia da política ambiental implementada no Brasil a partir da década de 1970. Em síntese, pode-se destacar: a ação reativa das agências de controle ambiental, a escassez de recursos técnicos, financeiros e humanos nos setores responsáveis pela gestão e fiscalização ambiental; a falta de apoio político e a crise fiscal nas diferentes esferas da administração pública; os conflitos de competência entre os órgãos administrativos e jurisdicionais; a falta de investimento em infraestrutura e serviços urbanos (saneamento, transporte público, lixo urbano); a falta de informações reais e atuais sobre os problemas ambientais, bem como, a rigidez do sistema de gestão ambiental baseado nos instrumentos de comando-e-controle.

Em decorrência disso, é possível concluir que a política ambiental brasileira, apesar do seu moderno aparato institucional e regulatório que a coloca em posição de destaque com uma das mais adiantadas entre os países em desenvolvimento, na prática tem apresentado poucos resultados efetivos no controle da qualidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ANDREOLI, C.V. et al. A Transversalidade e o Desenvolvimento Sustentável. In: TORRES, Patrícia L. & BOCHNIAK, Regina (Org.). **Uma Leitura para os Temas Transversais: ensino fundamental**. Curitiba: SENAR-PR, 2003, p. 147-166.

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

CLUB OF ROME. Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/organisation/index.php>>. Acesso em: 11 ago. 2009.

FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Wladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, 263 p.

GRANZIERA, Maria Luiza M. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

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

INSTITUTO PNUMA BRASIL. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/pnuma>>. Acesso em: 03 ago. 2009.

LUSTOSA, Maria Cecília J.; YOUNG, Carlos Eduardo F. Política Ambiental. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 569-590.

MEADOWS, Donella H. et al. **Limites do crescimento**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Sandra R.; TUROLLA, F. A. Visão geral dos problemas e da política ambiental no Brasil. **Informações Econômicas - SP**, v. 34, n. 4, abr./2004.

MORETTO, Cleide F.; GIACCHINI, Jussara. **Do surgimento da Teoria do Desenvolvimento à concepção de sustentabilidade**: velhos e novos enfoques rumo ao desenvolvimento sustentável. Texto para Discussão nº 06/2006. Passo Fundo: UPF, 2006.

RISSATO, Denise; SAMBATTI, Andréia P. A utilização de instrumentos econômicos de controle ambiental da água: uma discussão da experiência brasileira. In: **Anais do V Encontro Paranaense de Pesquisa e Extensão em Ciências Sociais Aplicadas**. Cascavel, 2009 (disponível em CD-ROM).

RODRIGUES, Marcelo A. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonand, 2002.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, Ana Cristina A. de. **A evolução da política ambiental no Brasil do Século XX**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 28 mai. 2009.

VIOLA, Eduardo. **A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998**. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/OUT/publicações/pdf/tec1-0404.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2009.

Recebido em : 31/03/2010

Aceito para publicação em: 08/07/2010