

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
COMO META DA AÇÃO DE
GOVERNO : Os Desafios Institucionais
do Setor Ambiental

Valdemar Ottani

NOVEMBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

Desenvolvimento Sustentável como
Meta da Ação de Governo — os
Desafios Institucionais do Setor
Ambiental

Valdemar Ottani

NOVEMBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Desenvolvimento Sustentável como Meta da Ação de Governo — os Desafios Institucionais do Setor Ambiental

Valdemar Ottani

NOVEMBRO DE 1994



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

Paulo Pitanga do Amparo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

- I. O CONTEXTO GLOBAL DA QUESTÃO AMBIENTAL
- II. OS GRANDES DESAFIOS PARA A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA
- III. OS MARCOS INSTITUCIONAIS DO SETOR AMBIENTAL NO BRASIL
- IV. POLÍTICA AMBIENTAL: PROPOSIÇÕES PARA DEBATE 39

BIBLIOGRAFIA

**Desenvolvimento Sustentável Como
Meta da Ação de Governo - Os
Desafios Institucionais do Setor
Ambiental**

Valdemar Ottani

APRESENTAÇÃO

O processo de democratização, retomado nos anos 80 e consolidado na presente década, trouxe o meio ambiente, sobretudo após a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, ao centro da agenda política brasileira.

A superação dos conflitos entre crescimento e meio ambiente e o estabelecimento de uma agenda de mudança onde a meta seja o "desenvolvimento sustentável" confere, no entanto, ao meio ambiente uma conotação claramente política. A sociedade tem buscado se organizar e tem exigido respostas do Estado no campo ambiental, enquanto atores sociais buscam influenciar a definição de políticas governamentais, de forma a ver atendidos seus interesses e orientação ideológica.

Cada vez mais, portanto, o Estado é chamado a intervir, no sentido de mediar os conflitos entre crescimento econômico e meio ambiente. Esta tendência ficou clara com a Constituição de 1988, que incluiu, dentre as funções do Ministério Público, a de promover a proteção do meio ambiente. Entretanto, talvez refletindo a politização da variável ambiental, acima aludida, as respostas do Estado para responder à "crise ambiental" têm sido lentas e pouco incisivas.

Diante das perspectivas de mudança que se abrem com a chegada de novos governantes, o IPEA busca, através do presente documento, contribuir com subsídios e sugestões que possam conferir maior densidade à política ambiental brasileira, de forma a sintonizá-la com as transformações que ocorrem a nível mundial e nacional.

O teor do documento orienta-se em torno de quatro linhas de análise e reflexão. Busca-se, em um primeiro momento, dar um quadro de referência sobre as grandes questões decorrentes do dilema meio ambiente x desenvolvimento. O contencioso internacional sobre a defesa dos global commons é examinado e a evolução do debate internacional sobre a questão ambiental desde Estocolmo, em 1972, até a Cúpula da Terra, no Rio, em 1992, é desenvolvido.

As questões climáticas, a biodiversidade, a pobreza e a partilha das responsabilidades entre países industrializados e em desenvolvimento na preservação ambiental, fenômenos intimamente relacionados entre si, são analisados no contexto internacional e nacional, com ênfase para este último. Tendências mundiais e seus reflexos para o Brasil são objeto de preocupação, inclusive a necessidade de integração entre o setor público e o setor produtivo.

Em um segundo momento, busca-se delinear os grandes desafios com que a política ambiental brasileira se depara. O reforço do enfoque preventivo, a maior participação da sociedade, a questão financeira e a revisão do papel governamental são temas identificados como norteadores de futuros desdobramentos da política ambiental brasileira.

Em um terceiro momento, foca-se a análise sobre os grandes marcos institucionais do setor ambiental no país, em particular a evolução da política nacional, tanto a nível

de seus componentes e atores nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), como quanto à participação das entidades não governamentais e do setor produtivo. Incorpora-se igualmente à análise uma apreciação da legislação ambiental, com particular atenção para a proposta de revisão constitucional, ocorrida no período 1993-94.

Conclui-se o documento com uma série de proposições que, sem a pretensão de esgotar o assunto, procura estimular o debate sobre as perspectivas que se oferecem para o setor, sobretudo, no campo institucional, de forma a colocá-lo em sintonia com os rumos da modernidade, na busca de novos padrões de desenvolvimento, onde se concilie crescimento econômico, equidade e qualidade ambiental em uma perspectiva de longo prazo.

I. O CONTEXTO GLOBAL DA QUESTÃO AMBIENTAL

Manifestações de degradação ambiental e desastres ecológicos resultantes da excessiva exploração dos recursos naturais têm acompanhado a história da humanidade no planeta. No entanto, a percepção de que se tornava imperioso repensar a organização e a lógica de expansão das atividades econômicas, de forma a evitar que as mesmas chegassem a impor um custo insuportável à vida humana, somente assume dimensão pública nas três últimas décadas.

Diante deste desafio, a comunidade internacional, os estados nacionais e os atores atuantes no âmbito de cada formação social têm buscado formas de reduzir a pressão sobre a base de recursos naturais e ambientais, de forma a conciliar crescimento econômico e preservação ambiental.

Pesquisadores trabalhando na interface ecologia-ciências sociais argumentam, porém, que existem indícios de que os processos de decisão política não tem acompanhando adequadamente o processo de mudança ambiental, fato que pode nos estar conduzindo a uma "zona de possíveis surpresas" (UNEP-UK 1991). Tome-se, por exemplo, a relutância dos países industrializados em imprimir ação mais decisiva com respeito ao efeito estufa, em que pese os prognósticos sombrios de prosseguir-se com políticas de corte tradicional (*business as usual*)¹, o que ilustra o cerne político da questão ambiental.

Com efeito, os resultados do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC 1991) alertam para o fato de que o aquecimento global efetivamente está ocorrendo e que aumentos da temperatura devem se suceder nas próximas décadas. As estimativas indicam que "caso continue a atual tendência de emissão de gases que contribuem para o efeito estufa", a temperatura média da superfície do planeta para o ano 2030 deverá ter aumentado entre 1.5^oC e 4.5^oC. Como é sabido, tais modificações serão acompanhadas de alterações em zonas climáticas, com modificação nos regimes pluviométricos e aumento dos níveis dos mares, daí resultando consequências sócio-econômicas de monta.

Em que pese a perspectiva de tal *nightmare scenario*, os avanços efetivos, tanto no campo internacional como nacional, com vistas à implementação de políticas de estabilização dos níveis de emissão dos gases-estufa, têm sido classificados como tímidos. A própria Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, assinada por 153 países e comunidade européia durante a Rio/92, não chegou ao ponto de obrigar os países industrializados a se comprometerem com a consecução de metas claras, tanto em termos de níveis de emissão de gases, como em relação ao montante de aportes financeiros a serem canalizados internacionalmente para apoiar iniciativas dos países em desenvolvimento (Grubb 1993).

Pode-se, portanto, argumentar que apesar dos avanços alcançados pela comunidade internacional desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, no sentido de criar instrumentos que viabilizem uma ação concertada com vistas à proteção ambiental, o

¹ De acordo com o Dr. John Houghton, que chefiou os trabalhos do IPCC, dez anos seriam ainda necessários para que se pudesse precisar a contribuição efetiva das emissões de CO₂, N₂O e metano para o aquecimento do planeta. Se, no entanto, o cenário *business as usual* permanecer e as conclusões do IPCC se mostrarem corretas no início do próximo século, drásticas mudanças terão que ser impostas às próximas gerações (Schneider 1991)

dilema crescimento econômico x proteção ao meio ambiente permanece como elemento chave a afligir os responsáveis pelas decisões políticas no âmbito dos Estados nacionais.

A natureza destas preocupações ganha contornos bem nítidos quando se examina o contencioso dividindo países industrializados e em desenvolvimento quanto à partilha das responsabilidades e encargos para a defesa dos *global commons*. Aqui também pode ser tomado como ilustração o debate que se sucedeu à publicação dos resultados do IPCC e, em especial, o debate sobre a responsabilidade de países do Norte e do Sul em relação às emissões de CO₂, as quais contribuem com aproximadamente 50% dos aumentos de temperatura da superfície terrestre associados ao efeito estufa (Wirth 1989).

Os países do Norte, particularmente os EUA que, juntamente com a ex-URSS, contribuem com 40% do total das emissões correntes de CO₂, argumentam que os custos de adoção de políticas baseadas no princípio da precaução (alteração dos padrões de consumo, medidas fiscais e regulatórias restritivas ao crescimento econômico, inclusive cortes no consumo de combustíveis fósseis, etc...) não trarão qualquer efeito positivo, caso se permita que os países em desenvolvimento não adotem medidas similares, dado que as projeções indicam que a emissão de CO₂ de parte deste grupo de países deverá crescer nas próximas décadas em proporção bem superior à dos países industrializados (ver Quadro 1).

QUADRO 1

Emissões de gás carbônico provenientes do setor de energia (per capita e em percentagem): 1985, 2000 e 2025 (toneladas de carbono per capita)

	1985	2000	2025
Países industrializados	3.12 (74%)	3.65 (68%)	4.65 (56%)
Países em desenvolvimento	0.36 (26%)	0.51 (32%)	0.84 (44%)
Total (Mundo)	1.06 (100%)	1.22 (100%)	1.56 (100%)

Fonte: Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions Vol. 2, no. 1, Março 1992, Butterworth-Heinemann, pág. 36.

Os países em desenvolvimento, por seu lado, argumentam que pretender estabilizar em curto prazo o atual nível de consumo de energia e, portanto, de emissão de gases-estufa, fere o princípio da equidade, pois invisibiliza-se as pretensões de desenvolvimento destes países, além de observarem ser sensato supor que os custos de controle das mudanças climáticas globais sejam arcados em primeiro lugar por aqueles que as causaram. Tais argumentos foram totalmente acolhidos pela Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e, desta forma, ambos os lados foram de alguma forma atendidos, os países do Norte não tendo se comprometidos com metas e os países do Sul tendo sido amparados no reconhecimento de que recursos financeiros adicionais e transferência de tecnologia são condições *sine qua non* para o desenvolvimento sustentável. Resta avaliar qual o benefício para o meio ambiente que efetivamente decorrerá destes acordos.

Os desafios que a conservação ambiental no âmbito de um processo de desenvolvimento colocam aos responsáveis pela tomada de decisão a nível de governos nacionais são, portanto, bastante complexos, sobretudo com a crescente globalização da economia a partir dos movimentos das corporações transnacionais e conglomerados financeiros operando em escala mundial, acelerada integração dos mercados em torno de grandes blocos regionais e acirrada competição pela conquista de mercados externos.

Desta forma, em que pese o interesse e mesmo o entusiasmo que a comunidade internacional, inclusive governos e atores sociais de países do Terceiro Mundo, devotaram ao relatório da Comissão Brundtland, publicado em 1987, intitulado *Nosso Futuro Comum*, que disseminou mundialmente o conceito do desenvolvimento sustentável, o dilema crescimento econômico x meio ambiente parece ser uma questão crucial ainda por resolver nos foros internacionais e também no contexto interno de cada Nação, em especial no caso dos países em desenvolvimento assolados por crise econômica de longo espectro e contando com um largo contingente da sua população excluída dos mercados de trabalho e de consumo.

Em verdade, o ponto chave que permeia a operacionalização do desenvolvimento sustentável é a questão distributiva. Quando se pretende assegurar a disponibilidade e acesso aos recursos naturais e ambientais a futuras gerações, há que questionar como os mesmos se encontram distribuídos na atualidade. Tal questionamento não só remete aos padrões atuais de consumo dos países industrializados, como também denuncia o iníquo padrão de distribuição de renda de muitos países do Terceiro Mundo.

O teor potencialmente conflitivo do conceito de desenvolvimento sustentável tomou expressão concreta para o caso brasileiro. Com efeito, com o lançamento da plataforma ambiental do governo Collor e com a confirmação pelo governo brasileiro, em 1990, do convite para a realização da *Cúpula da Terra* no Brasil, em 1992, reacende-se aqui o debate sobre a questão ambiental e, da mobilização social que daí se instala, três propostas são formuladas com vistas a superar o dilema entre crescimento e meio ambiente:

a) A Versão Empresarial do Desenvolvimento Sustentável

Construída com base nas teses do *Business Council for Sustainable Development* (BCSD), cujo presidente -Dr. Stephan Schmidheiny- em seminário promovido no Rio de Janeiro, em 1991, declarou-se "fascinado com o desenvolvimento sustentável" pois o conceito "reconhece a importância do crescimento econômico como condição para o desenvolvimento" (Schmidheiny 1991). Segundo esta versão, apoiada por segmentos do empresariado brasileiro, as "condições" para atingir-se um novo patamar de desenvolvimento com conservação ambiental se dariam através da "abertura dos mercados" (Brugger & Lizano 1991), "abolição de protecionismos e preços regulados" (Romero 1991) e uma reforma e enxugamento da máquina do Estado, pois esta havia se revelado "corrupta e inepta" (Brugger & Lizano 1991);

b) A Versão Autonomista do Desenvolvimento Sustentável

Autonomia, descentralização, um papel menor para a União, devolução de poder para grupos organizados da sociedade, primazia da sociedade civil - estes seriam os elementos-

chave a serem promovidos com vistas a desencadear o processo de mudança requerido pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Esta foi a perspectiva central advogada por ONGs ambientalistas, associações locais, grupos de apoio a minorias, grupos de apoio aos sem-terra, movimentos de defesa do consumidor e outros que apoiaram a realização do Fórum Global durante a Cúpula da Terra. De acordo com *Viva Alternativa* (1991), o uso sustentado dos recursos naturais e do meio ambiente se seguiria caso as políticas de desenvolvimento fossem "formuladas de acordo com as necessidades e potenciais da sociedade". Os defensores desta versão também concordavam que o Estado precisa ser redefinido, se bem que a natureza das mudanças diferia daquela propugnada pelos empresários. O Estado era visto como o principal promotor do atual padrão de degradação ambiental e iniquidade social que hoje prevalece no Brasil. O imperativo político que se colocava era então de se lançar as bases de uma federação efetiva, com menos Estado e mais sociedade, ou, como definiu Herbert de Souza (1991), do IBASE, através do reforço das funções econômicas e sociais do Estado, viabilizado através de um processo de "descentralização democrática", da União para os estados e municípios.

c) A Versão Regionalista do Desenvolvimento Sustentável

Esta versão do desenvolvimento sustentável teve como principais defensores elites regionais da Amazônia e alguns oficiais de alta patente do Exército brasileiro. Contrários à ação fiscalizatória e restritiva que a antiga Secretaria do Meio Ambiente e o IBAMA desencadearam em certas áreas da Amazônia (eg Operação Amazônia) e tirando partido da perspectiva de realização da Rio92, governadores da região lançaram campanha contra supostos "interesses alienígenas" interessados na internacionalização da Amazônia, os quais se materializariam através dos acordos internacionais a serem assinados quando da realização da Rio92. Contra aqueles que desejavam manter os recursos da Amazônia intocados, Gilberto Mestrinho (1991), governador do estado do Amazonas, conclamou os presentes à sua alocação na Escola Superior de Guerra (ESG), em julho de 1991, a apoiá-lo na meta de "realizar o desenvolvimento sustentável da Amazônia". Como observam Bernardo e Bastos (1993), o clima quase festivo em que transcorreu a Cúpula da Terra demonstrou que, exceto pelo interesse de capitalização política, nada havia de concreto que pudesse justificar as preocupações dos governadores, dos militares e dos parlamentares da bancada amazônica no Congresso, no transcorrer do processo de preparação para aquela Conferência².

As três vertentes do desenvolvimento sustentável que emergiram no início da presente década ilustram, portanto, o amadurecimento e a politização do debate ambiental no Brasil. No entanto, distintas visões e mesmo divergências sobre como atingir novos padrões de desenvolvimento com preservação ambiental no Brasil não estiveram afetadas, na fase pré-Rio/92, apenas aos pleitos e propostas advogados por atores sociais, como mencionado. À semelhança do ocorrido com atores sociais envolvidos com a questão ambiental, também no âmbito do aparelho de Estado havia divergências entre setores governamentais sobre as

² Além de intensa presença na mídia, as elites regionais da Amazônia e militares desencadearam uma verdadeira estratégia de marketing para projetar suas imagens a nível nacional, que incluiu: o lançamento por Gilberto Mestrinho, do Código Amazônico, com mensagem explícita àqueles que pretendiam preservar a floresta ("dizer não à política do não"), os militares através da ESG lançaram o documento "1990/2000 - A Década Vital: Por um Brasil Moderno e Democrático" com duros ataques às ONGs e os parlamentares amazônicos através da CPI da Internacionalização e da Comissão Temporária para a Preparação da CNUMAD questionavam sistematicamente a atuação da SEMAM e do IBAMA (ver Bernardo e Bastos 1993)

prioridades e alcance da política ambiental brasileira. As distintas perspectivas do Itamarati e da antiga Secretaria do Meio Ambiente ilustram este ponto.

Durante os PREPCONS à Rio/92, a diplomacia brasileira enfatizou bastante a necessidade do equacionamento do vetor "miséria e degradação ambiental", vinculando assim a transição para o desenvolvimento sustentável ao estabelecimento de uma ordem internacional mais justa. Entretanto, nem todos os setores de governo, à época da preparação da CNUMAD, compartilhavam da posição advogada pelo *Itamarati* sobre o assunto. Enquanto este Ministério enfatizava a variável exógena, ou seja, o aporte, de parte dos países desenvolvidos, de recursos financeiros adicionais e transferência de tecnologia como condição *sine qua non* para o desenvolvimento sustentável, a SEMAM propugnava no âmbito do subcomitê para preparação do Relatório Nacional da CNUMAD que o exercício de preparação da Conferência deveria ser visto como fórum onde se refletisse sobre as especificidades da questão ambiental brasileira, de forma que desta reflexão fossem pinçados problemas, para cuja resolução o governo assumiria compromisso.

Como afirmava Lima (1992), como relator da posição da SEMAM ao grupo de trabalho sobre mecanismos financeiros da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA):

"É pouco produtivo no contexto da UNCED-92, realçar a necessidade de resolver os grandes problemas de relacionamento entre países industrializados e em desenvolvimento -redução da sua dívida externa, reversão do fluxo de transferências financeiras líquidas, relações de troca mais equitativas- que envolvem decisões exógenas, em detrimento da busca de solução das causas principais do desequilíbrio ambiental nos países menos desenvolvidos, que depende de resolução interna" (grifo nosso)

Com o término da Cúpula da Terra e com o recrudescimento da crise social e econômica em que se debate o País, assistiu-se à desmobilização das forças sociais frente ao problema ambiental. No entanto, não se deve subestimar os desdobramentos ocorridos a partir do programa ambiental do governo Collor, em especial no transcórre da gestão Lutzemberger (SEMAM). Neste período (abril/90-março/92), que se fecha com a demissão de Lutzemberger, questões sensíveis, que perpassam os conflitos entre meio ambiente e crescimento econômico no Brasil, vieram à tona, demonstrando que soluções para problemas ambientais requerem respostas que extrapolam tecnicismos e que remetem aos campos econômico e político, da distribuição da renda e do poder.

O problema com relação ao papel do Estado e, em especial, à ação de governo para o desenvolvimento sustentável está em vislumbrar qual forma de atuação melhor se adequa à transição que hoje se verifica no contexto internacional e nacional, com a crescente globalização das atividades econômicas e financeiras, crescente integração e agilização da ação das corporações multinacionais, com decorrente perda relativa de autonomia dos Estados nacionais e, para o caso brasileiro, uma crise fiscal de largo espectro, que tem levado os formuladores de política a buscar em parcerias e associações com o setor privado as novas bases para relançar a atividade econômica com estabilidade monetária.

Esta busca por reformular o padrão de atuação do Estado, a partir da falência do modelo desenvolvimentista, quando o setor produtivo estatal, através de seus investimentos, exercia um forte poder dinamizador sobre toda a economia, tem sido proposta com muita

insistência para os setores que compõem, por exemplo, a infra-estrutura no Brasil. Desregulamentação, privatização, parcerias, terceirização, novos modelos de gestão, são algumas das palavras de ordem que compõem o ideário desta nova corrente de pensamento. Um importante desafio que se coloca a esta tendência é verificar em que medida e por que formas tais rearranjos institucionais podem se dar minimizando perdas e também, sempre que possível, buscando ganhos para a base de recursos naturais e para o meio ambiente.

Sobre este ponto, parece desnecessário alongar-se em demasia sobre as dificuldades que a atuação setorializada e verticalizada dos agentes componentes dos setores econômicos têm colocado para uma gestão integrada de políticas, como ocorreu para o caso das políticas urbana, regional e, mais recentemente, ambiental no Brasil. Em verdade, questiona-se se, apesar dos ganhos econômicos e financeiros, de curto e médio prazos, associados a mega-projetos implantados no passado, os custos sociais e ambientais *não contabilizados* não teriam anulado os benefícios decorrentes dos mesmos. Exemplos emblemáticos das conseqüências que tais abordagens impuseram sobre o meio ambiente são os casos do Programa Grande Carajás e Polonoeste (IPEA 1990).

É necessário, no entanto, ressaltar que as dificuldades em integrar os setores econômicos ao esforço de preservação ambiental não ocorre apenas no Brasil, mas é preocupação central da mensagem endereçada pela ONU a todos os governos através do relatório *Nosso Futuro Comum*. Segundo este documento (WCED 1987: 10-12):

"As atribuições dos ministérios econômicos, centrais e setoriais, são também, com freqüência, muito limitadas, muito voltadas para aspectos quantitativos da produção ou do crescimento. Entre as atribuições dos ministérios da indústria estão as metas de produção, enquanto a poluição daí decorrente fica a cargo dos ministérios do meio ambiente [...] O desafio atual consiste em atribuir aos ministérios econômicos, centrais e setoriais, a responsabilidade pela qualidade das áreas do meio ambiente humano afetadas por suas decisões, e em dar mais poder aos órgãos ambientais para enfrentarem os efeitos do desenvolvimento não-sustentável".

É na confluência destas grandes tendências, a saber, a dinâmica da globalização a nível mundial, a busca de um novo paradigma de desenvolvimento com conservação ambiental, a crise fiscal do Estado brasileiro, a requerer a formulação de novos esquemas de financiamento e de gestão, que emerge a oportunidade de se formular uma nova estratégia balizadora da ação do Estado no campo ambiental. A necessidade deste esforço se justifica, pois desdobram-se no contexto internacional duas grandes tendências, mutuamente relacionadas e derivadas da formação dos grandes blocos de comércio, que podem trazer conseqüências diretas, de curto e médio prazos, para o desenvolvimento do País.

A primeira refere-se à atitude defensiva dos países em desenvolvimento quando se trata de incorporar a proteção ambiental aos tratados de comércio internacional. Como é sabido, é clara a tendência dos grandes blocos comerciais, em especial a comunidade européia e países integrantes do NAFTA, de buscar harmonizar a legislação e as políticas ambientais, de forma a condicionar o desenvolvimento econômico à proteção ambiental. Em que pese a Constituição de 1988 ter adotado, de forma inovadora, tal preceito, a prática dos agentes

econômicos no Brasil tem passado ao largo deste cuidado, em grande parte porque a ação do Estado, tanto nos aspectos de aplicação dos dispositivos jurídico-legais, como no campo de formulação e implementação de políticas governamentais, tem sido pouco eficaz. Coincidentemente ou não, a posição dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, tem sido defensiva quando se trata de discutir gestão ambiental no bojo de tratados de cooperação econômica, como é o caso do Mercosul.

Com relação ao Mercosul, como observa Jimenez (1994):

"Aparentemente os governos dos Estados consideraram a possibilidade de substituir os atuais modelos econômicos de desenvolvimento por modelos integrados que [...] teriam como fundamento essencial a unidade social compreendida como 'ecossistema humano' [...] embora no articulado do Tratado não exista norma alguma sobre a harmonização das legislações nacionais sobre o meio ambiente ou sobre o estabelecimento de uma política comum nesta área" (p. 13).

A postura defensiva de parte dos países do Sul também prevaleceu quando da definição do alcance e escopo do Conselho de Desenvolvimento Sustentável (CDS), criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)³, com vistas a acompanhar e monitorar a implementação da Agenda 21, pós-Rio/92. Quando se discutiu, na sessão do CDS em 1993, a forma como os governos reportariam seus progressos frente à pauta consensada da Agenda 21, os representantes governamentais presentes evitaram atribuir poderes e capacitar o CDS para que este, enquanto instância internacional, pudesse monitorar autonomamente o progresso de cada Estado nacional. Alegando que tal facilidade poderia levar a que restrições sancionadas internacionalmente viessem a colocar em questão o princípio da soberania nacional, os membros do CDS preferiram adotar fórmula mais amena, pela qual os governos se dispunham a prover "voluntariamente" as informações requeridas, sob a forma de Relatório Nacional a ser encaminhado anualmente ao CDS (Khor 1993).

A lógica que os países em desenvolvimento esgrimem em foros internacionais frente ao dilema crescimento x meio ambiente é clara. Subjacente à retórica do desenvolvimento sustentável, é transparente o posicionamento, aliás justo, de que não se pretende arriscar posições competitivas no comércio externo por conta do meio ambiente, a menos que aqueles que se mostram interessados em preservá-lo estejam dispostos a pagar por isso. Nesse sentido, a proposição desenvolvida pela Comissão Brundtland foi instrumental, pois o *Nosso Futuro Comum* reconhece a responsabilidade diferenciada de países do Norte e do Sul frente ao problema ambiental, tendo também ratificado as demandas dos países em desenvolvimento por uma Nova Ordem Internacional. É claro que tal tática não passou despercebida dos observadores da cena internacional pré-Rio/92. Como observaram Grubb et al. (1993: 26):

"As intermináveis referências às circunstâncias especiais dos países em desenvolvimento não têm nada a ver com a reestruturação das relações econômicas internacionais e pouco a ver com maior auxílio financeiro; elas

³ O ECOSOC é dominado politicamente pelo G-77, ou grupo dos países em desenvolvimento, assim denominado como contraposição ao G-7 ou grupo dos países hegemônicos.

representam simplesmente cláusulas defensivas que sinalizam que os países em desenvolvimento não se acham compromissados a nada, a menos que recursos adicionais estejam disponíveis. Como é claro que tais recursos nem de longe estarão disponíveis em montantes próximos das necessidades previstas [...] isto pode ser visto como uma grande dúvida lançada sobre o sentido de todo o exercício da CNUMAD" (grifo nosso).

Como contra-réplica a este posicionamento, adotado pelos países em desenvolvimento, esboça-se no horizonte uma nova tendência de parte dos agentes dos países industrializados, ilustrada, por exemplo, por uma crescente agressividade do GATT, de agências multilaterais (BIRD, BID) ou via normalização internacional, com vistas a obrigar os países em desenvolvimento a se adequar às cláusulas ambientais e sociais já adotadas internacionalmente. Cite-se a esse respeito os trabalhos do Comitê Técnico 207 (CT 207), implantado em março de 1993 no âmbito da comunidade européia, cujo objetivo é estabelecer normas que definirão, a nível internacional, a qualidade e a eficácia das relações entre as empresas e o meio ambiente. A ISO 14000, produto do CT 207, estipulará normas e diretrizes que deverão orientar empresas sobre Sistema de Gestão Ambiental (Avaliação de Desempenho Ambiental e Auditoria Ambiental) e Análise do Ciclo de Vida do Produto (Rotulagem Ambiental e Aspectos Ambientais nos Produtos).

O setor empresarial exportador é o maior interessado nos desdobramentos do CT 207, pois a exemplo da ISO 9000, que uniformizou a linguagem internacional entre clientes e fornecedores acerca da gestão da qualidade total do produto, a ISO 14000 certamente se transformará no "passaporte ambiental" das empresas aos mercados externos e um fator diferenciador da competitividade empresarial. Há uma preocupação fundada do setor exportador brasileiro que a ISO 14000 pode vir a se transformar em cunha dos países industrializados, destinada a proteger, via exigências ambientais, atividades econômicas que estariam perdendo competitividade nos mercados externos. Um forte indicador desta manobra está no fato de todas as secretarias e sub-secretarias da ISO-207 estarem sendo exercidas por representantes de países do Norte.

Parece, portanto, necessário definir uma política ambiental em consonância com os marcos de desenvolvimento nacional, de forma que os interesses da comunidade internacional sejam utilizados como fator de alavancagem para a solução dos problemas ambientais do País, evitando-se reduzir a problemática ambiental aos esforços de preservação ou conservação da floresta amazônica ou de outros ecossistemas representativos. Tal redução fica evidente quando se examina o conjunto de ações que vem sendo desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente, em sua grande maioria financiadas por agentes multilaterais e voltadas para a conservação da floresta amazônica, enquanto pouco tem sido feito no sentido de implantar instrumentos que minimizem o quadro ambiental das grandes cidades brasileiras. Como observa Martine (1991:2):

"É corriqueira a informação de que os países ocidentais mais afluentes estão muito preocupados com a contribuição do desmatamento amazônico para o efeito estufa e para a perda da biodiversidade. Essa inquietação tem determinado a natureza das pressões internacionais sobre o Brasil na área ambiental e, dada a forte influência destas sobre os contornos da discussão ecológica nacional, tem moldado, em grande parte, a própria agenda ambiental brasileira"

II. OS GRANDES DESAFIOS PARA A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Há praticamente consenso, na atualidade, que se faz necessário imprimir uma mudança qualitativa no papel do Estado e, por conseguinte, na forma de conduzir a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais. Alguns propõem que o papel do Estado, como regulador do acesso aos recursos naturais e uso e gestão do meio ambiente, deve ser reforçado. Outros advogam que ganhos em eficiência decorrerão se tal regulação alternativamente se der pela via do mercado.

Sobre este dilema, parece não caber dúvida que a capacidade de organização e funcionamento do Estado carece ser reforçada, sem que daí se exclua a necessidade de repensar o papel das estruturas organizacionais que hoje compõem o setor ambiental, em seus três níveis de governo.

O reforço da capacidade de planejamento e gestão da área ambiental deve dotar o Estado de flexibilidade instrumental para implantar estratégias que agreguem atores representativos da sociedade civil, de forma que se integre à política ambiental a necessidade de prover base material de sustentação da população e os cuidados com a sustentabilidade dos recursos naturais. Alguns desafios, enunciados a seguir, precisam, no entanto, ser vencidos com vistas a atingir-se tal objetivo.

II.1 O Reforço do Enfoque Preventivo na Ação Pública em Meio Ambiente

Historicamente a ação dos órgãos de controle ambiental esteve mais voltada para um enfoque corretivo dos efeitos derivados do processo de industrialização, de forma a estabelecer-se critérios, normas e padrões visando a minorar os efeitos danosos da poluição ambiental.

Na década dos 80, a partir da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através da Lei 6938/81, instrumentos legais de caráter preventivo foram criados, com vistas à proteção da qualidade do meio ambiente e ao uso racional dos recursos ambientais. Dentre estes cite-se: o sistema de licenciamento de atividades poluidoras, os padrões de qualidade ambiental e o zoneamento ecológico-econômico. No entanto, em que pese a evolução da legislação sobre o assunto, existe o consenso de que muito há por fazer para que se atualize o potencial destes instrumentos. As razões para tal defasagem são várias.

Quanto às tarefas de execução dos EIA/RIMAs, considera-se que as mesmas são realizadas de maneira parcial, para empreendimentos isolados, e não para programas estratégicos e de longo prazo. Assinala-se também que a audiência pública prevista na legislação para os EIA/RIMAs deveria ser aperfeiçoada para garantir uma participação efetiva da comunidade afetada pelos empreendimentos. As carências institucionais dos órgãos de controle ambiental e a capacitação técnica das equipes também são vistas como óbices à plena utilização daqueles instrumentos de prevenção do dano ambiental.

O ordenamento territorial ambiental ainda é instrumento pouco desenvolvido e carente de regulamentação, embora alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, tenham desenvolvido experiências de zoneamento ambiental em áreas críticas de poluição e zoneamento de Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Ainda com relação ao aprimoramento do processo de avaliação do impacto ambiental, entende o prof. Leme Machado (1991) que talvez o fator decisivo seja "a quebra da resistência das empresas estatais, federais e estaduais, em se adequar ao licenciamento ambiental, já que até 1986 nunca se haviam sujeitado a qualquer interferência em suas decisões. Desde então, tem avançado o entendimento destas empresas, notadamente as do setor elétrico, a Companhia Vale do Rio Doce e a PETROBRÁS, com os órgãos ambientais, embora persistam objeções à sujeição de suas atividades aos prazos e exigências de controle ambiental".

Outros instrumentos, aliás já implementados em vários países industrializados, poderiam ser criados com vistas a estimular os agentes econômicos a melhorar seu desempenho ambiental ou evitar danos ambientais, tais como o "selo-verde" ou "eco-etiqueta", direito concedido a empresas a ostentar *logo* em seus produtos que ateste resultados ecológicos obtidos ao longo de suas atividades econômicas, e a "auditoria-verde" ou "eco-audit", outro *logo* indicador do sucesso ecológico, destinado a acionistas, seguradores, financiadores, autoridades públicas e público em geral.

Há também um amplo espaço para o reforço à prevenção do dano ambiental, através do desestímulo às atividades poluidoras com base na aplicação do princípio do poluidor-pagador. Na legislação brasileira prevê-se como um dos objetivos da PNMA a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados por sua atividade. Neste sentido, vale mencionar que a elaboração do Código Ambiental brasileiro, ora em curso, pretende conferir ao Ministério Público meios efetivos de responsabilizar e criminalizar infratores por danos ambientais, inclusive com responsabilização penal da pessoa jurídica, tanto pública como privada.

II.2 A Participação da Sociedade para a Proteção Ambiental

Desde a última década, a tomada de consciência de setores da população brasileira para a questão ambiental tem se ampliado de forma notável. A mobilização da sociedade sobre as estruturas do Estado foi crucial, em muitos casos, no sentido de obrigar os agentes responsáveis pela degradação a reformular e mesmo abandonar iniciativas consideradas lesivas ao meio. Dentre estes, cite-se: o caso da poluição atmosférica causada pela fábrica de celulose da Riocel, no início da década dos 70, em Porto Alegre, de cuja mobilização surgiu a AGAPAN, a primeira ONG ambiental da América Latina; o movimento, em 1977/78, contra a construção de aeroporto internacional em Caucaia do Alto em São Paulo; as pressões de representantes da sociedade civil em apoio à aprovação de leis coibindo e controlando o uso de agrotóxicos em 1982-83; a atuação de ONGs paulistas em defesa da Mata Atlântica e contra a poluição em Cubatão, etc...

Quanto à relação Estado e sociedade em defesa do meio ambiente, há consenso de que o Estado deve zelar pela proteção ambiental, devendo nesse sentido atuar de forma a compatibilizar os interesses interagentes, tanto nacionais e internacionais,

dando o melhor destino social aos recursos naturais e distribuindo os benefícios e ônus decorrentes da gestão ambiental entre os atores sociais.

Cabe, portanto, aos órgãos governamentais o papel central na definição da política ambiental. É essencial contudo a participação constante da sociedade, especialmente do público interessado nos resultados de uma determinada questão. A retroalimentação oriunda da participação popular e a reorientação por meio do processo político são essenciais para garantir que a sociedade obtenha os benefícios desejados. O papel da sociedade é exigir que o governo cuide do interesse comum, o meio ambiente, definido aliás pela Constituição como bem essencial à qualidade de vida sadia. É também direito e obrigação da sociedade orientar e eventualmente corrigir as políticas de desenvolvimento e de proteção ambiental.

A Constituição de 1988, além de convocar, em diferentes momentos, o Estado para a proteção ambiental, tanto no que respeita a partilha das competências, como quanto às funções institucionais do Ministério Público, abriu, através da ação popular (artigo 5º-inciso LXXIII), a possibilidade de o cidadão processar alguém ou o próprio Poder Público em defesa do meio ambiente, bastando para tanto que o mesmo se encontre ameaçado.

Representantes da sociedade civil organizada (ONGs ambientais, confederações patronais, confederações de trabalhadores) encontram no CONAMA o espaço institucional para a discussão de questões fundamentais ligadas à PNMA, como foi o caso da política nacional para os agrotóxicos, o controle da poluição de veículos automotores, a criação de áreas de preservação ambiental, entre outras.

Há no entanto indícios, que emergem de encontros promovidos por entidades ambientalistas, de que é necessário "promover debates sobre as potencialidades e limites dos conselhos, em níveis federal, estadual e municipal, como mecanismos de participação social na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente da política ambiental" (CDCMAM 1993).

Há também o entendimento de que deve-se criar instrumentos que facilitem uma maior participação da comunidade na gestão ambiental. Para o caso, por exemplo, do licenciamento ambiental, esta participação é vista como pouco efetiva. Apesar de estar prevista no sistema de licenciamento a publicação dos requerimentos de licença, não existem mecanismos para intervenção dos interessados na tomada de decisão quanto a sua aprovação, exceto nos casos de exigência dos EIA-RIMA.

Surge, portanto, como desafio para a política ambiental brasileira a necessidade de aprimorar-se os mecanismos institucionais de representação da sociedade civil, bem como assegurar-se um crescente envolvimento da população na gestão ambiental. Tais requerimentos sinalizam para a possibilidade de reforçar-se o uso da educação ambiental, de forma a facilitar a interação direta de agentes locais com a comunidade para o desenvolvimento de projetos (p.ex. na gestão de bacias hidrográficas) e através dos meios de comunicação de massa e ensino formal. Apontam também para a revisão dos mecanismos de apoio à capacitação técnica de organizações não-governamentais, à exemplo do trabalho iniciado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente, bem como para o reexame dos atuais mecanismos de representação da

sociedade civil no processo de tomada de decisão do poder executivo federal e estadual.

II.3 A Ação de Governo e a Busca do Desenvolvimento Sustentável

Falência dos instrumentos de intervenção estatal, desorganização da administração pública, descoordenação das decisões - estas afirmativas, presentes na maioria dos diagnósticos sobre a atuação do setor público no Brasil, atestam o fato incontestável que perdeu-se, frente à magnitude da crise econômica, a capacidade de planejar a médio e longo prazos o desenvolvimento do País.

A rigor, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU) deveriam representar os instrumentos de planejamento de um programa de governo. Dada, no entanto, a perda da capacidade de planejamento e coordenação de políticas de parte da administração pública, a prática do setor público tem sido a de projetar despesas em cima de comportamentos históricos, sem qualquer compromisso com as mudanças econômicas e sociais que possam estar ocorrendo na realidade. A falência do processo de planejamento nos últimos anos e a predominância do orçamento frente ao planejamento redundaram também na utilização da Classificação Funcional Programática como mera obrigação legal e isenta de crítica por parte dos órgãos centrais de controle, o que chegou a ser denunciado, quando da CPI do PC, como fonte de manobras espúrias de parte de interesses de grupos privados sobre o executivo (Bernardo 1993: 80).

Além da capacidade de planejamento, que necessita ser resgatada com vistas ao desenvolvimento sustentável, é necessário promover um enfoque menos setorial às diversas políticas que compõem a administração pública brasileira. Seria ingênuo, no entanto, esperar que os formuladores de políticas setoriais, especialmente as mais diretamente relacionadas com a questão ambiental, tenham a capacidade e o discernimento de incluir a variável ecológica em suas programações.

No caso dos agentes dos setores de infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações), as considerações de ordem ambiental são feitas mais por exigências formais, exceção feita ao setor elétrico que, devido às enormes pressões que recebeu da sociedade civil organizada em razão dos impactos ambientais decorrentes da implantação de algumas hidroelétricas no País, tem buscado incluir a variável ambiental em seus projetos. Nos ramos de transportes, comunicações, exploração de petróleo e siderurgia, contudo, essa preocupação ainda ocorre de forma incipiente. Volta-se assim à necessidade de se assegurar a participação efetiva dos órgãos de planejamento centralizado, a fim de consolidar políticas social, econômica e ambientalmente sustentáveis, a partir de uma visão mais integrada das diversas ações do setor público.

Em que pese a desestruturação das estruturas institucionais centrais e a limitada capacidade operativa e de planejamento do setor ambiental federal, observa-se em alguns estados do Sul e Sudeste uma aproximação dos órgãos ambientais com os de planejamento, especialmente saneamento e agricultura. Verifica-se igualmente que cada vez mais os instrumentos de planejamento ambiental, como zoneamento, planos

de manejo, planos de ação integrada por bacias hidrográficas, análise de impacto ambiental e outros ganham espaço nas políticas ambientais estaduais, o que indica uma tendência natural, no vácuo da presença federal, à descentralização seletiva das ações de proteção ambiental.

Sobre o ponto acima, há, no entanto, um obstáculo de ordem legal que tem impedido este processo de descentralização de ganhar mais ímpeto e que diz respeito à ausência de regulamentação de grande parte dos dispositivos da Constituição. Com efeito, um dos maiores problemas na legislação ambiental é a inexistência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição, para regulamentar o poder concorrente para legislar e a competência comum, fixando as normas para cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta questão é fundamental quando se trata da formulação de um modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, na medida em que se concentram na esfera da União as cobranças de responsabilidades pelas competências comuns. Com isso, o processo de cobrança generaliza-se e alcança até mesmo as competências que a Constituição não atribui à União. O exemplo mais claro dessa realidade manifesta-se na questão urbana, definida como de competência municipal e reconhecida, hoje, como um forte componente de desajuste social e ambiental.

II.4 Mecanismos de Financiamento para a Gestão Ambiental

À falta de um projeto que integre o componente ambiental a uma estratégia de desenvolvimento, de forma a otimizar a utilização dos recursos disponíveis, o financiamento de projetos ambientais tem sido destinado essencialmente ao financiamento de atividades de proteção e conservação dos recursos naturais da Região Amazônica ou para projetos de controle ambiental e despoluição industrial.

A maior parte dos recursos provém de fontes externas, notadamente de agências multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Há também recursos de cooperação bilateral, sendo os maiores doadores a Alemanha, o Japão, o Reino Unido e os Estados Unidos.

Para o período 1990-95, agências multilaterais e acordos bilaterais previram um aporte de recursos de US\$ 1.527,70 milhões, a serem aplicados basicamente em 4 programas: Global Environment Facility (GEF), Programa Piloto de Conservação de Florestas Tropicais (G-7); Programa Nacional de Meio Ambiente; e Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Assumindo-se, em média, 20% de contrapartida da União para esses empréstimos, ter-se-ia um montante de investimentos de US\$ 360 milhões anuais a serem carreados para projetos ambientais. Apenas para dar uma base para comparação deste montante, note-se que a CEF, de 1990 a 1993, aplicou em saneamento básico urbano a média anual de US\$ 433 milhões, conforme demonstram os Quadros 2 e 3.

QUADRO 2
Recursos Externos para o Meio Ambiente no Brasil
1990-95 (US\$ milhões)

Recursos Externos	US\$ milhões
Multilaterais	1.375,50
Bilaterais	152,20
Total	1.527,70

Fonte: Adaptado de Ros Filho (1994), pág. 30.

QUADRO 3
Recursos Aplicados pela Caixa Econômica Federal em
Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário 1990-93

	US\$ milhões
1990	839.6
1991	542.3
1992	212.1
1993	137.4
Total	1.731,4

Fonte: Adaptado de Rezende et al. (1994) pág. 20.

Infelizmente, porém, a execução financeira dos projetos ambientais financiados por fontes externas têm sido problemática. As dificuldades operacionais do setor ambiental federal certamente contribuíram para tal desempenho. O IBAMA desde sua criação, em 1989, sofre de uma crise de identidade, originada da fusão de órgãos (IBDF, SUDEPE, SUDHEVEA e SEMA) com cultura e praxis muito diferentes e da combinação de funções de fomento e conservação em uma mesma entidade, à qual se agregam os problemas enfrentados pelo governo federal em geral: falta de recursos, baixos salários, perda de pessoal qualificado sem reposição, rotatividade de cargos, etc...

O Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal, por sua vez, carrega um histórico de quatro diferentes administrações no atual governo, desde sua versão inicial, como Secretaria vinculada à Presidência da República. À descontinuidade administrativa advinda de sucessivas trocas de administrações do MMA, bem como a recente implantação de sua estrutura organizacional, soma-se a pouca clareza ainda existente sobre a efetiva repartição de competências entre este Ministério e o IBAMA.

À parte as dificuldades operacionais do setor ambiental, há também que mencionar as dificuldades criadas pelos procedimentos estipulados pelo Orçamento Federal para liberação e repasse de recursos da União, inclusive os de fonte externa, que estão sujeitos a contingenciamento, o que implica não só em atrasos, como também em perda de valor real dos recursos programados. Desta forma, projetos que dependiam

de taxas de conversão cambial vinculadas a altíssimos níveis de inflação, como os observados nos últimos anos, foram tremendamente prejudicados em seu desempenho. Como observa estudo recente [(FOE 1994:3):

"[V]ariações cambiais acabam por não permitir que se atinja, em geral, mais de 50% do planejado por ano, já que as pré-fixações do dólar orçamentário são extremamente conservadores e, frequentemente, quando o orçamento começa a ser desempenhado, os valores reais já superaram em muito aqueles sinalizados. O resultado é caótico e tremendamente negativo"

O baixíssimo desempenho do Programa Nacional de Meio Ambiente ilustra bem o quadro descrito. O Programa foi assinado em agosto de 1990, mediante acordo de empréstimo no valor de US\$ 166.4 milhões, cabendo ao Banco Mundial aportar 70% deste montante (US\$ 117 milhões), à KfWalemã, 10% (16.3 milhões) e ao governo brasileiro, 20% (US\$ 33.1 milhões), com execução prevista para 3 anos. Para o exercício de 1992, por exemplo, foram previstas aplicações globais no Programa no valor de US\$ 55.7 milhões, que correspondiam a Cr\$ 134 bilhões em janeiro de 1992. Quando este montante foi convertido à taxa de câmbio média de dezembro de 92 (Cr\$ 11.500,00), correspondiam os mesmos, em moeda estrangeira, a apenas US\$ 11.6 milhões, ou 20.6% do valor inicial previsto no orçamento da União. Isso significa que mesmo que o orçamento do Programa para 1992 fosse integralmente executado em termos nominais (Cr\$ 134 bilhões), seu desempenho físico-financeiro cairia para menos de 25%. Considerando apenas a contrapartida externa, esse desempenho cairia para menos de 15%. Até julho de 1993, dos US\$ 166.4 milhões previstos em 1990 para serem gastos em três anos, apenas 9.4% dos recursos do Programa haviam sido executados (Ros 1994:86).

As dificuldades de execução dos projetos ambientais no Brasil têm provocado uma retração dos doadores externos, que agora hesitam em contemplar o País com novos financiamentos. O Banco Mundial, por exemplo, que no ano fiscal de 1994 (julho de 1993-junho de 1994) contemplou a América Latina com 44% do total de seus empréstimos ambientais, não incluiu o Brasil no rol de seus beneficiados. A razão para tal posicionamento segundo os técnicos do Banco é de que "não adianta destinar recursos -mesmo gratuitos- sem que o país beneficiário tenha estratégias, políticas e instituições capacitadas para executar os projetos. Um exemplo disso é o Brasil que de um total de US\$2.8 bilhões aprovados em empréstimos ambientais, só conseguiu receber US\$ 645 milhões" (Correio Braziliense 01.11.94).

As aplicações em projetos de controle ambiental tem sido lideradas pelo BNDES, que em 1993 desembolsou US\$ 206 milhões para projetos ambientais -controle e prevenção da poluição da água e do ar; monitoramento; recomposição ambiental de áreas degradadas; recobertura vegetal; e segurança, saúde e higiene do trabalho. Desde 1986, quando o Banco criou uma linha de crédito com o apoio do BIRD para essa finalidade, mais de US\$ 1 bilhão já foram desembolsados, dos quais US\$ 878 milhões a partir de 1990. As questões ambientais são tratadas no Banco através de sua Diretoria de Planejamento, onde opera o Departamento de Meio Ambiente e Assuntos Estratégicos. O esforço atual deste Departamento tem sido transferir a

temática ambiental para o conjunto da instituição, pois ainda há resistência do corpo técnico em reciclar a abordagem tradicional do Banco, segundo a qual os impactos ambientais seriam "externalidades" geradas pelo processo produtivo.

Pelo exposto, pode-se concluir que aparentemente a questão do financiamento não é *per se* o fator limitante para que se imprima uma ação mais incisiva rumo ao desenvolvimento sustentável no País. A questão-chave está na forma de conduzir a transição institucional com vistas à reforma do Estado, que perdeu funcionalidade desde o fim do último ciclo autoritário, de forma a integrar as variáveis ambiental e social no processo de formulação e implementação de políticas setoriais e macroeconômicas.

O desafio está em buscar-se a minimização do Estado empresário e intervencionista, que no campo ambiental se refletia numa ação centralizada, fiscalizatória e bastante ineficaz, ampliando-se a capacidade central de regulação, planejamento e monitoramento de *ações descentralizadas*. Sem dúvida, a redefinição de papéis dos três níveis de governo, no bojo de uma reforma administrativa e voltada para a regulamentação do artigo 23 da Constituição, pode vir a dar maior organicidade à ação governamental em defesa do meio ambiente, em especial se resgatar a função reguladora do Estado junto à iniciativa privada, de forma que seja facilitada a adoção de procedimentos sustentáveis nos campos de atuação do setor produtivo.

Este processo obviamente deverá ser bem conduzido pois existe, por outro lado, o grande risco de entregar-se o meio ambiente ao controle de interesses econômicos regionais, com entidades estaduais ou municipais despreparadas e reduzida capacidade de articulação da sociedade civil, via de regra pouco apta a monitorar a atuação dos órgãos governamentais e pressionar no sentido da solução de problemas.

Ainda na perspectiva da redefinição do papel do Estado e junto com o fortalecimento da capacidade de regulação e controle de órgãos do poder central, há também que considerar os instrumentos de mercado (taxações, tarifas e certificados) que alterem o comportamento dos agentes econômicos frente ao uso dos recursos naturais e elevem as receitas públicas, reforçando-se, destarte, a capacidade de financiamento do setor público na gestão ambiental, inclusive com vistas à viabilização de contrapartidas aos empréstimos externos.

Está claro que impor sanções fiscais e conceder incentivos fiscais ou mercadológicos ao setor produtivo afetará diferencialmente o universo de empresas, já que as maiores têm maior capacidade financeira para responder às novas regras ambientais do governo. Há também que considerar o impacto que tais medidas teriam sobre a formação de preços e lucros do setor produtivo e conseqüentemente sobre as políticas macroeconômicas de estabilização. Daí porque não há como definir uma política ambiental consistente sem integrá-la aos marcos de um projeto de desenvolvimento do País.

III. OS MARCOS INSTITUCIONAIS DO SETOR AMBIENTAL NO BRASIL

III.1. A Evolução da Política Ambiental Brasileira

III.1.1. A Política Ambiental a Nível Nacional

A política ambiental brasileira começa a se materializar na década de 30 quando, através do Decreto nº 23793/34, foi estabelecido o primeiro Código Florestal Brasileiro (revogado em 1965 pela Lei 4771/65 com o Novo Código Florestal). É desta época até cerca de 1970 que instrumentos da política ambiental se caracterizam pela ênfase no ângulo setorial. Não há, neste período, uma visão global da questão ambiental no Brasil, cujas ações, esparsas e fragmentadas, refletem a própria concepção da política nacional de desenvolvimento, cujo exemplo maior é o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1959).

É nesta fase "setorialista" da política ambiental brasileira que são promulgados o Código de Águas (1934), o Decreto de Proteção e Conservação da Fauna (1967), a Política Nacional de Energia Nuclear (1962), a Política Nacional de Saneamento (1962 e 1967), o Estatuto da Terra (1964), o Código de Pesca (1967) e o Código de Minas (1965).

A 2ª fase da política ambiental do País se inicia na década de 70 e se estende até o início da década seguinte, com a edição da Lei 6938. Realiza-se neste período a Conferência Mundial do Meio Ambiente em Estocolmo (1972), que trouxe reflexos internos importantes no posicionamento do Governo sobre a questão ambiental, por força dos compromissos assumidos pelo Brasil à ocasião desta Conferência.

O Brasil naquele período se pretendia uma potência desenvolvimentista (em pleno momento da execução do "milagre brasileiro") com uma linha de ação de conteúdo pragmático e altamente tecnocrático. O Governo, à época, optou por imprimir à política nacional do meio ambiente uma abordagem com fortes contornos tecnológicos, com ênfase na questão dos limites impostos pela poluição industrial. É desta fase a instituição do sistema de gerência ambiental a nível federal, com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) na estrutura do Ministério do Interior (Decreto 73030/73).

Ao pensamento estratégico do "Brasil Potência" correspondeu a edição do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e do II PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), ambos para o período 1974/1979. No bojo do II PND emanam pela primeira vez linhas claras para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (com implicações estratégicas para a política ambiental), bem como prioriza-se a ação do controle da poluição industrial através de diversas medidas emitidas pela SEMA (com base no Decreto 76389/75 que dispõe sobre o Controle da Poluição Industrial). É neste período que alta autoridade do Governo Federal emitiu a famosa frase de que o Brasil aceitava de bom grado a poluição, desde que acompanhada

do desenvolvimento, pois argumentava-se que o País tinha ainda campo suficiente para suportar e acomodar problemas ambientais.

Ainda como caracterizador da visão ambiental daquela década, foi editado o Decreto 81107 de 1977, considerando as indústrias de base como atividades de alto interesse ao desenvolvimento e à segurança nacional e assim transferindo, da SEMA para o âmbito da Presidência da República, o controle do impacto potencial e efetivo das atividades deste setor sobre o meio ambiente. Este ato é revelador da contradição em que vagava a política ambiental brasileira, que de um lado declarava preocupação ambiental e de outro cerceava o poder que o órgão ambiental federal podia exercer.

Uma terceira fase da implantação da política ambiental brasileira abre-se durante a década de 80. Neste período, dois acontecimentos de enorme relevo viriam a mudar toda a concepção ambiental até então em vigor: a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (através da Lei 6938/81) e a inclusão de um capítulo sobre questões ambientais na Constituição de 1988.

Já nesta fase a população brasileira revela uma maior consciência das questões ambientais e acompanha o tratamento mais relevante que o assunto passa a obter dos meios de comunicação e de agências governamentais de meio ambiente, sobretudo estaduais. A partir das eleições de 1982, que trouxeram ao poder estadual vários governadores comprometidos com uma agenda ambiental, passam alguns estados a revelar uma maior preocupação em conciliar a preservação dos recursos naturais com o crescimento econômico.

A Lei 6938/81 e o Decreto 88351/83 regulam a matéria ambiental de forma inovadora, trazendo em seu bojo mecanismos fundamentais que cuidam, entre outros assuntos, da avaliação de impactos ambientais, do licenciamento ambiental, do zoneamento ecológico-econômico, do estabelecimento de padrões de qualidade ambiental e da participação da sociedade na execução da política ambiental.

Foi também criado pela mesma Legislação o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Do CONAMA surgiram as diretrizes para análise e avaliação do impacto ambiental causado pela execução de projetos relevantes (Resoluções 01/86 e 06/86). Abriu-se também espaço à participação da sociedade na questão ambiental, podendo esta opinar sobre o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras do ambiente. Cresce neste período a organização de grupos não governamentais preocupados com a preservação e recuperação do meio ambiente nacional.

Relevante mencionar o importante avanço na legislação ambiental com a promulgação da Lei 7347/85, dispondo sobre a responsabilidade civil por danos causados no meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico, entre outros. Por essa lei ficou o Ministério Público autorizado a organizar a

Curadoria do Meio Ambiente nas grandes cidades, com amplo espaço de competência às organizações civis para acioná-las quando necessário.

O Brasil passou também a se preocupar com os assuntos antárticos, matéria sobre a qual passamos a ter direito de participação e cuja orientação adveio do Decreto 94401/87 que aprovou a Política Nacional para Assuntos Antárticos.

Também outros instrumentos legais da política ambiental do período merecem destaque, como a Lei 7735/89 que extinguiu a SEMA e criou o IBAMA, a Lei 7754/89 sobre proteção de florestas em nascentes de rios, a Lei 7797/89 que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, a Lei 7802/89 sobre agrotóxicos e seus componentes e o Decreto 97637/89 suspendendo temporariamente incentivos fiscais para projetos de desenvolvimento florestal.

O segundo grande momento desta terceira fase, como mencionado, materializou-se com a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 e que deu destaque à questão ambiental nos Títulos II, III, IV, VII e VIII (neste, em especial todo o Capítulo VI). Foi, sem dúvida, um grande avanço conseguido pela sociedade, em particular pelo conteúdo do texto constitucional consagrando o conceito do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

A quarta fase da política ambiental nacional é a que se inicia na década de 90 e segue até os dias atuais. Neste período o evento mais relevante foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) -a Rio 92- onde o Governo Brasileiro teve posição marcante no que respeita a temas da atualidade, a saber: alterações climáticas globais, biodiversidade, a problemática do ozônio, superação da pobreza, proteção e manejo dos recursos da terra, degradação do solo, proteção e manejo dos oceanos, mares e zonas costeiras, proteção da qualidade e suprimento de água doce, desenvolvimento urbano e meio ambiente, manejo ambiental de reagentes tóxicos e perigosos, proteção das florestas.

A partir da realização da CNUMAD duas grandes vertentes se apresentam para a sequência da PNMA: uma com origem na comunidade internacional, que prioriza a conservação das florestas tropicais, a biodiversidade e o controle das condições climáticas e suas consequências sobre o planeta, e outra, de origem doméstica, centrada nas preocupações internas e que enfatiza as questões de preservação, controle e recuperação ambiental, com preocupação também para a poluição industrial, a degradação das bacias hidrográficas, saneamento, o destino do lixo urbano e a poluição atmosférica.

Relevante mencionar que da Estocolmo-72 à Rio-92 houve sensível mudança na postura dos dirigentes governamentais brasileiros: pelo menos em princípio assume-se que poluição não é compatível com desenvolvimento econômico. Do ponto de vista dos instrumentos legais, é desse período a Lei

8028/90, cujo regulamento adveio com o Decreto 99244/90 que estrutura a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM-PR) e extingue o Conselho Superior do Meio Ambiente (algumas das atribuições deste Conselho passaram para o Conselho da República). Também neste período houve a edição dos seguintes Decretos: 98897/90 dispendo sobre reservas naturais; 99193/90 dispendo sobre zoneamento ecológico-econômico; 99274/90 regulamentando legislação sobre estações ecológicas, áreas de proteção ambiental, e sobre a política nacional do meio ambiente; 99547/90 proibindo a exploração de vegetação nativa da Mata Atlântica.

III.1.2 A Estruturação do Setor Ambiental nos Estados e Municípios

É ainda tímida a autonomia de atuação da participação estadual e municipal na sustentação da política ambiental nacional. No entanto, em que pese a centralização exercida pelo nível de poder central durante o ciclo autoritário, alguns estados, premidos por problemas ambientais específicos -poluição industrial, saneamento básico, agrotóxicos, etc...- tomaram iniciativas pioneiras no campo institucional, ainda na década dos 70.

São Paulo inicia a estruturação de seu trabalho ambiental através da CETESB - Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental em 1973, logo seguido do Conselho Estadual de Proteção Ambiental da Bahia (CEPRAM) e ainda na década de 70 pela FEEMA/RJ (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) e pela SUREHMA/PR (Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Paraná). Outros órgãos ambientais estaduais são do mesmo período, tais como os do Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará, Santa Catarina, Piauí, Minas Gerais.

A tônica de ampliação da atuação estadual adveio com o estímulo contido no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) ao propor que estados e municípios estabelecessem condições para a prevenção e/ou correção da poluição causada pelo desenvolvimento industrial. Essa atuação setorializada inicial acabou por imprimir uma tendência nas estruturações dos órgãos ambientais estaduais ao longo do tempo.

Mas foi na década de 80 que as instituições ambientais estaduais se generalizaram, embora apresentando extrema fragilidade institucional e política, "o que significou em muitos casos, mais um entrave para o desenvolvimento da política ambiental, especialmente por parte do próprio Estado" (Andreoli 1991). Na concepção prevista pelo SISNAMA (Lei 6938/81), modificada pela Lei 7804/89, são órgãos seccionais "os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental".

Do ponto de vista institucional os órgãos estaduais criaram a Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente - ABEMA, que se propôs forum permanente de discussão e integração das entidades associadas, buscando trocar experiências e melhor estruturação, tendo em vista uma maior presença na definição e execução da PNMA.

A Carta Constitucional de 1988 consagra competências (Título III - Capítulo II) à União, aos Estados e ao Distrito Federal para "legislar concorrentemente sobre:

I - ...

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição."

Legisladores sugerem que esta ação supletiva deveria induzir os Estados a criarem condições internas próprias para gerirem o meio ambiente sob sua jurisdição.

No que se refere ao papel municipal na área ambiental, o município é, constitucionalmente (CF, Título III, capítulo IV), responsável por:

"I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Através da Lei 6938/81 (modificada pela Lei 7804/89), dentro do SISNAMA, (item IV) são órgãos locais "os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades nas suas respectivas jurisdições". Tais atividades são as ações ambientais de responsabilidade do nível estadual.

Durante a década de 80 houve muito estímulo à criação dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente -CONDEMAS- daí decorrendo, no entanto, uma frágil resposta, pois poucas municipalidades realmente se mobilizaram e dentre estas, sobretudo, aquelas convivendo com graves problemas ambientais.

Em 1988, por iniciativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curitiba e de alguns outros municípios, foi promovido o 1º Encontro Nacional de Municípios e Meio Ambiente, tendo sido dele originada a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMA.

III.2 A Política Nacional do Meio Ambiente: Contornos Atuais

III.2.1 A Organização do Setor a Nível Federal

A Lei Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) estruturou sistemicamente o tratamento da questão ambiental no país, com papéis diferenciados para o órgão superior de políticas (Conselho de Governo), órgão consultivo e deliberativo (CONAMA), os órgãos: central (MMA), seccionais (estados) e locais (municípios) e o órgão executor federal (IBAMA).

A definição da política nacional do meio ambiente é uma prerrogativa do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (MMA). O MMA tem por finalidade "planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades

relativas à Política Nacional do Meio Ambiente, à preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis, articular e coordenar as ações da política integrada para a Amazônia Legal' (Decreto nº 1205 - 01.08.94). Criado pela Lei 8490 de 19 de novembro de 1992, por transformação da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, o MMA tem hoje na sua estrutura (Lei 8746 de 09.12.1993, Medida Provisória nº 688 de 03.11.94 e Decreto nº 1205 de 01.08.1994) a seguinte composição regimental:

a) Órgãos Específicos

- Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente;
- Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal;
- Secretaria de Coordenação de Assuntos de Desenvolvimento Integrado

b) Órgãos Colegiados

- Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)
- Conselho Nacional da Amazônia Legal
- Conselho Nacional da Borracha, das Florestas e da Pesca
- Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente

c) Entidade Vinculada

- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

III.2.2 A Ação de Governo no Âmbito da PNMA

A política atual dá ênfase a duas estratégias principais de ação governamental:

- descentralização das ações executivas em direção aos estados e municípios, com um papel da União de supervisão geral das ações, bem como atuação supletiva em relação ao trabalho das demais esferas de governo e de edição de normas gerais (em especial a regulação) sobre toda a questão ambiental.
- a busca de um novo modelo de desenvolvimento que incorpore simultaneamente a valorização do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais. É evidente que esta postura diante da natureza requer tempo para ser praticada pelas instituições governamentais, pela sociedade em geral e pelo sistema produtivo em particular.

Do ponto de vista programático estas estratégias conduzem a uma dupla linha de ação para a política ambiental nacional: uma de natureza preventiva e

saneadora, buscando a defesa dos recursos naturais e a recuperação das áreas degradadas; a outra orientada para o desenvolvimento de projetos, sejam eles públicos ou privados, de forma que este se realizem de forma compatível com a filosofia do desenvolvimento sustentável.

O MMA, do ponto de vista programático, realiza ações de política pública através da execução de quatro grandes programas de apoio, todos contando com fontes externas de financiamento e as respectivas contrapartidas de recursos orçamentários. São os seguintes:

a) Projeto Piloto de Proteção das Florestas Tropicais (PPFT)

Contando com recursos provenientes do Grupo dos Sete (G7), o PPFT tem como objetivo promover o desenvolvimento harmônico entre o setor produtivo e o meio ambiente, conservar corretamente os recursos genéticos, reduzir a emissão global de gás carbônico e apoiar o desenvolvimento de pesquisas independentes dirigidas para a região amazônica. Criado em 1991, o PPFT prevê recursos totais no valor de US\$ 250 milhões, dos quais US\$ 57,7 milhões já negociados e US\$ 20,3 milhões já contratados para o fortalecimento institucional do Museu Emilio Goeldi e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA). O gerenciamento dos recursos (Rain Forest Trust Fund) é realizado pelo Banco Mundial. Na sua fase inicial o PPFT será desenvolvido com ênfase na Região Amazônica, com alguns projetos para a Mata Atlântica, destinando 80% dos recursos para iniciativas da sociedade civil e 20% para instituições governamentais.

O Projeto Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil foi institucionalizado pelo Decreto nº 563 de 05 de junho de 1992. A Conferência do Rio (1992) emitiu a "Declaração sobre Florestas", aplicável a todos os tipos de florestas, cujos princípios prevêm que os recursos florestais devem ser gerenciados de forma sustentável para atender às necessidades sociais, econômicas, ecológicas, culturais e espirituais das presentes e futuras gerações.

b) Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

Este fundo conta com recursos totais de cerca de US\$ 30 milhões, dos quais US\$ 22 milhões de empréstimo contratados em 1992 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os US\$ 8 milhões restantes provenientes de contrapartida do Tesouro Nacional. Os recursos são destinados a apoiar, sem ressarcimento, projetos ambientais prioritários para a Política Nacional do Meio Ambiente, destinando 80% do seu total para Organizações não Governamentais e municípios com população inferior a 120.000 habitantes. Os 20% restantes são destinados a apoiar projetos elaborados por outros setores governamentais nos níveis federal, estadual e municipal.

Em 1993 o FNMA estabeleceu 57 convênios no valor de US\$ 2,97 milhões com ONGs, prefeituras, universidades e centros de pesquisa para projetos

nas áreas de pesquisa ambiental, fortalecimento institucional, recuperação de áreas degradadas, educação ambiental, etc. O FNMA foi criado pela Lei nº 7797 de 10 de julho de 1989 e regulamentado pelos Decretos 98161 (21.09.89), 99249 (11.05.90) e 1235 (02.09.94) e conta com supervisão de um Comitê específico, onde tem assento representantes governamentais (sete) e de organizações não governamentais (cinco).

c) Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

Este programa foi contemplado originalmente (1990) com recursos de empréstimo contratado junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 117 milhões. A diferença entre o total programa (US\$ 166,4 milhões) e o empréstimo BIRD, ou seja o valor de US\$ 49,4 milhões, foi coberta com um empréstimo junto ao Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) no valor de US\$ 17 milhões (50% a fundo perdido) e contrapartida nacional (US\$ 32,4 milhões). O programa contemplava inicialmente três grandes áreas de atuação:

- I. a proteção de importantes unidades de conservação no país;
- II. a proteção de ecossistemas especiais em risco iminente de degradação;
- III. o fortalecimento de entidades governamentais e de instrumentos regulatórios na área ambiental.

O IBAMA foi designado agente executor do PNMA. Em dezembro de 1992 (com cerca de apenas 10% dos recursos do programa já desembolsados, em 60% do período de execução) o Governo Brasileiro informou ao BIRD seu interesse em rever o PNMA, tendo esse pleito sido formalizado em julho de 1993 e completado em 1994. O programa passou a ser gerenciado globalmente pelo próprio Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Recursos da ordem de US\$ 60 milhões foram remanejados para o financiamento de "Projetos de Execução Descentralizada - PED" de forma a apoiar programas de Governos Estaduais voltados para conservação ou recuperação de áreas degradadas, especialmente florestas e rios, e fortalecimento institucional.

d) Programa Nacional da Biodiversidade (PRONABIO)

Este programa baseia-se na premissa de que a efetiva proteção, recuperação e utilização sustentável da biodiversidade biológica brasileira (flora, fauna, micro-organismos e ecossistemas) depende de ações conservacionistas efetivas tanto nas unidades públicas de conservação quanto nas propriedades e instituições privadas.

As linhas prioritárias da PRONABIO são:

- I. Inventário, caracterização e monitoramento da diversidade biológica;
- II. Estimativa do valor econômico da diversidade biológica;

III. Conservação e utilização sustentável dos recursos bióticos.

Essas prioridades estão de acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica e com os Capítulos 15 e 16 da Agenda 21 (todos da Conferência Rio/1992). O Programa está em fase final de negociação junto ao Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), administrado pelo Banco Mundial, prevendo-se uma fase inicial de investimentos (US\$ 11,2 milhões) e outra de fomento, com fundos fiduciários no valor de US\$ 37,5 milhões (US\$ 18,75 milhões do GEF como crédito concessional e US\$ 18,75 milhões do Tesouro Nacional).

Relevante mencionar ainda que o MMA vem também realizando alguns outros programas específicos, voltados a compromissos internacionais, como o que busca preservar nossa soberania sobre o mar territorial de 200 milhas (Programa da Zona Econômica Exclusiva), o Programa de Eliminação de Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio e o Plano de Combate à Desertificação.

III.2.3 Perspectivas para o Aprimoramento da PNMA

O acompanhamento da execução da PNMA remete à constatação de que há ainda necessidade de aperfeiçoamentos para o pleno alcance das estratégias de ação adotadas. Estes se verificam tanto: i) a nível interno do Governo Federal quanto ii) a nível da articulação deste com as demais esferas de governo, com as ONGs e com o setor produtivo.

A nível interno do Governo Federal pode-se examinar dois grandes conjuntos de ações de política ambiental. Um desenvolvido no âmbito do próprio MMA e o outro voltado para a interação/ articulação/ integração deste Ministério com os demais órgãos e instituições do Governo Federal.

Um fato a observar a nível do MMA é que não se nota a existência de um ponto de convergência na supervisão dos quatro programas de apoio mencionados. Embora, é claro, todos estejam sob a responsabilidade do Ministro de Estado e respectivas autoridades, bem como dos respectivos Conselhos ou Comitês, nota-se que execução programática é de certa forma setorializada, o que pode levar a eventuais duplicações de esforços em áreas comuns de atividades. Embora cada programa de *per se* possa estar bastante integrado entre seus distintos componentes, não fica clara a integração entre os diversos programas e respectivos componentes. Um bom exemplo de administração integrada de programas, na área ambiental, no contexto latinoamericano, ocorre na Bolívia, através do "Fondo Nacional para el Medio Ambiente - FONAMA" o qual adota uma estrutura com "Coordenações de Contas" (unidades operativas para cada programa) integradas através do "Conselho de Administração de Contas".

O outro grande conjunto de ações ambientais, a nível interno do Governo Federal envolve, além do MMA, todos os órgãos ou instituições federais. Embora o MMA venha fazendo um esforço considerável de interação/

articulação/ integração com estes órgãos, percebe-se que há ainda uma distância muito grande para que todos assumam e pratiquem, com prioridade, os princípios do desenvolvimento sustentável.

Adicionalmente, nunca é demais reiterar a clássica resistência, em especial na área de infra estrutura, oferecida pelas grandes companhias estatais brasileiras (federais e estaduais) ao total cumprimento das regras e normas ambientais, dentro de um processo de supervisão da execução destas por instituição ambiental. Embora muito já se tenha progredido nesta área, a melhor utilização de mecanismos de monitoramento e auditoria ambientais poderia ajudar a completar o ciclo desta questão.

Em que pese persistam ainda dificuldades neste relacionamento inter-órgãos ou empresas no âmbito federal, houve recentemente a criação da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), através da edição do Decreto 1160 de 21.06.1994, cuja primeira reunião foi realizada no dia 21 de setembro deste. Trata-se de um passo importante para se dar sequência às determinações da Conferência Rio/92. À CIDES compete "assessorar o Presidente da República na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a "Agenda XXI". Presidida pelo Ministro Chefe da SEPLAN e integrada pelos demais Ministros de Estado a CIDES pode tornar-se, se bem acionada, um importante locus para a discussão e encaminhamento dos problemas e dificuldades que a total aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável impõe.

No que respeita ao patamar de integração da política ambiental nacional entre o Governo Federal e os níveis estadual e municipal deve-se considerar que uma importante base de trabalho, em termos espaciais, já foi estabelecida. Em quase todos os estados e em muitos dos principais municípios brasileiros já foram estabelecidas unidades institucionais com capacidade para atuação na área ambiental. Embora em muitos casos, mormente nos Estados com maiores dificuldades de desenvolvimento, esta capacidade de atuação seja bastante limitada, muito já se avançou neste campo no Brasil, desde a edição da Lei 6938/81, que criou o SISNAMA.

Neste sentido, pode-se notar pela análise de diferentes relatórios existentes que em muitas das instituições ambientais estaduais e municipais há carências importantes, notadamente quanto a equipamentos e laboratórios necessários às suas funções, bem como no tocante à estrutura institucional, qualificação e capacitação de recursos humanos. Cabem duas observações a esse respeito.

A primeira é que o êxito da consolidação da política nacional do meio ambiente passa necessariamente pela descentralização das prerrogativas e das responsabilidades no nível central (federal) em direção aos estados e municípios, inclusive no que respeita à disponibilidade e administração de recursos financeiros. Ao longo do tempo, ao nível federal deverá caber responsabilidade sobre grandes questões ambientais, sobre regulação e

normatização, sobre linhas gerais da PNMA, inclusive planejamento, acompanhamento e avaliação a nível nacional. No momento, enquanto persistirem dificuldades operativas em Estados e, em alguns casos, municípios maiores, cabe uma ação supletiva federal. Mas tal ação deve ser severamente limitada ao longo do tempo.

A segunda observação é que há necessidade de um vigoroso programa de desenvolvimento institucional a nível de todos os estados da federação, com ênfase para os menos preparados na área ambiental, de forma a que no mais breve espaço de tempo aumentem sobremaneira os *parceiros* da questão ambiental, particularmente agora que a Rio/92 e a Agenda 21 trouxeram um enorme desafio de adoção do desenvolvimento sustentável como paradigma para o alcance das metas de qualidade ambiental no país.

A questão de *parcerias* remete ao papel das Organizações não Governamentais para o alcance das metas da Política Nacional Ambiental. Na verdade um ponto relevante neste aspecto é o da articulação entre a ação federal com os *parceiros* dos demais níveis de Governo e com as ONGs. Há no país entre 2500 a 3000 ONGs (estimativa MMA) na área ambiental (nem todas cadastradas) o que revela o enorme potencial de trabalho disponível. Poucas, no entanto, estão capitalizadas e possuem estrutura institucional suficientemente desenvolvida para enfrentar um trabalho mais sistematizado e permanente. Cabe então ao poder público uma reflexão madura sobre o papel destas ONGs no campo ambiental e como elas podem tornar-se, de fato, parceiras na grande tarefa e desafios que a nação apresenta.

Há resistências em certos setores da sociedade para que as ONGs no Brasil, em geral (não só na área ambiental), assumam papéis mais relevantes ("Perigosa Divisão de Atribuições" - Editorial do Jornal "O Estado de São Paulo" - 13/11/94). Entretanto, dada a dimensão do desafio ambiental brasileiro, é claro que não se poderá prescindir da contribuição das ONGs, tal como já ocorre a nível internacional. Para que se otimize a contribuição que já ocorre em diversos estados e municípios, há necessidade de se implementar um vigoroso trabalho de apoio federal para o desenvolvimento institucional dessas entidades, incluindo-se capacitação e treinamento de recursos humanos e mesmo recursos financeiros para capitalização em nível mínimo a partir do qual elas mesmas possam se auto-estabelecer e crescer autonomamente (apoio que deve ser acompanhado, sem dúvida, de um consistente trabalho de monitoramento, de parte do governo, da aplicação dos recursos públicos).

Por último, cabe reiterar uma importante mudança que se desencadeia presentemente no setor produtivo internacional e que deve requerer maior atenção do MMA. A partir de 1995, o Mercado Comum Europeu vai passar a exigir que os produtos por ele importados sejam portadores do certificado de qualidade ISO 9000, o que indica produtos fabricados a partir de princípios de qualidade ambiental.

Na seqüência da edição desta norma, a International Organization for Standardization (ISO) colocará no mercado, até 1998, normas que irão padronizar mundialmente os sistemas de implantação e manutenção de controle ambiental *dentro das empresas* (ISO 14000). Outros países já tem requisitos semelhantes para a importação de produtos, tais como o Canadá (o Environmental Choice), os países Nórdicos (o White Swan), o Japão (o Eco-Mark) e os EUA (o Green Seal).

A bandeira ecológica torna-se assim um importante elemento de competitividade no comércio internacional globalizado do século XXI. Pesquisa recente da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEF) revela que a pauta brasileira de exportações é muito sensível à imposição desse tipo de barreira, já que concentra os setores industriais mais poluentes. O problema é que os padrões que estão sendo estabelecidos se baseiam em critérios adequados às características físicas e naturais dos países importadores e não dos exportadores.

No Brasil a ABNT está preparando sua própria certificação para a área ambiental que deverá ser observada pelas empresas brasileiras exportadoras. Foi formado um grupo com empresários, técnicos e entidades interessadas - o Grupo de Apoio à Normalização Ambiental (GANA)- que objetiva participar dos trabalhos da Comissão Técnica 207, encarregada da elaboração da ISO 14000.

É sobremaneira importante que o MMA acompanhe todo o desenvolvimento destas ações, bem como delas participe com maior vigor, ao mesmo tempo em que incorpore esta nova atividade no campo de atuação da Política Nacional Ambiental. Trata-se, sem dúvida, de um poderosíssimo instrumento que vai dar uma nova configuração a todas as ações ambientais no planeta.

III.3 Legislação Ambiental e Revisão Constitucional

O trato da questão ambiental na atual Constituição representa uma conquista que reflete o significativo avanço na percepção da problemática ambiental, tanto de parte do Estado, como da sociedade. Uma sociedade mais consciente e participativa, mais organizada e politicamente ativa, conseguiu incorporar na Carta Magna, pela primeira vez, um Capítulo totalmente dedicado às questões ambientais (artigo 225, capítulo VI). Além deste, a temática ambiental se faz presente em diversas passagens do texto constitucional, como a seguir mencionado:

a) no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais:

- ação popular ambiental (art.5º, LXXIII).

b) no Título III - Da Organização do Estado:

- competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 - i) na proteção do meio ambiente e no combate à poluição bem como na preservação das florestas, da fauna e da flora (artigo 23 - VI e VIII);
 - ii) em legislar

concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (artigo 24 - VI, VIII).

c) no Título IV - Da Organização dos Poderes:

- competência exclusiva do Congresso Nacional em aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (art.49 - XIV); função do Ministério Público de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente (art. 129 - III).

d) no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira:

- a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros, o princípio da defesa do meio ambiente (art.170 - VI); a função social da propriedade rural é cumprida quando esta atende simultaneamente, entre outros requisitos, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art.186 - II).

e) no Título VIII - Da Ordem Social:

- ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art.200 - VIII); constituem patrimônio cultural brasileiro os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art.216 - V); são reconhecidos aos índios seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam ... imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar... (art.231 - parágrafo 1º).
- todo o Capítulo VI, como mencionado, está dedicado ao meio ambiente (artigo 225 e seus seis parágrafos).

Durante o ano de 1993 e início de 1994 o Congresso Nacional foi convocado a atuar como revisor da atual Constituição, tal como já fora previsto na Carta Magna.

Julga-se relevante apresentar as principais sugestões de propostas revisionais encaminhadas pelos parlamentares, com implicações para a política ambiental e que tiveram aceitação por parte do Relator Geral. Embora, por circunstâncias diversas, a Revisão Constitucional pouco tenha podido caminhar (apenas quatro ou cinco propostas tiveram encaminhamento final de discussão e aprovação/ou rejeição) as sugestões encaminhadas representam um desejo de mudança por parte da sociedade o que é relevante ser levado em conta, em especial porque nova e definitiva proposta revisional geral deve ocorrer em 1995.

As informações a seguir dizem respeito apenas às propostas revisionais que tiveram acatamento pelo Relator Geral, tendo sido objeto de parecer específico, ao final apresentado.

a) *Parecer nº 55, de 1994-RCF - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais - (Artigo 20, parágrafo 1º)*

* Art. 20, Parágrafo 1º - É assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, compensação financeira pelo uso ou exploração de recursos naturais, inclusive petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, e pela existência de espaços territoriais especialmente protegidos, no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a qual será estabelecida por lei federal específica para cada recurso, ou tipo de exploração."

O texto atual apresenta o seguinte conteúdo:

* Artigo 20 Parágrafo 1º - É assegurada nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração."

Trata-se de medida de enorme repercussão ambiental pois estende a compensação financeira pela exploração de todos os recursos naturais e não só os recursos minerais e hídricos, já contemplados na CF de 1988, o que pode revolucionar os instrumentos da política ambiental no país.

b) *Parecer nº 59, de 1994 - RCF - Resíduos Perigosos (artigo 225)*

"O artigo 225 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo 7º:

Parágrafo 7º - São proibidas a importação e a exportação de resíduos perigosos".

O texto acrescido é por si só explícito do grave problema de que trata, sendo a proposição bastante importante para proteção da qualidade ambiental no país.

c) *Parecer nº 61, de 1994 - RCF - Florestas, Pantanal, Zona Costeira: Biomas Considerados Patrimônio Nacional (art.225, parág. 4º).*

"O parágrafo 4º do artigo 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Caatinga e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a conservação do meio ambiente, inclusive quanto aos recursos naturais."

O texto atual contém o seguinte enunciado:

"Parágrafo 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."

Como se vê, foram acrescidos ao texto os biomas Cerrado e Caatinga, que passariam a ser reconhecidos como patrimônio nacional e, segundo o relator, sugere-

se mudar "preservação" que tecnicamente tem o sentido de manter inalterado, por "conservação", mais abrangente, que envolve a idéia mais ampla de manejo. A Constituição, arremata o relator, "não pressupõe que os ecossistemas por ela destacados permaneçam intocados, pretende sim que sua utilização respeite o fundamento de defesa do meio ambiente."

d) *Parecer nº 62, de 1994-RCF - Meio Ambiente: Princípio da Precaução (artigo 225, parágrafo 1º)*

"Acrescente-se ao parágrafo do artigo 225 o seguinte inciso VIII:

"exigir a adoção de medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, independente de comprovação científica."

O Relator assim se expressa, ao justificar a aceitação da emenda revisional proposta: "Convém observar que o princípio da precaução faz parte de um profundo processo de renovação do Direito em geral e do Direito ambiental em particular. Acompanhando as exigências do mundo moderno, o direito do meio ambiente vem gradativamente desenvolvendo e incorporando princípios, institutos e instrumentos que asseguram não apenas a reparação e a indenização pelos danos causados à natureza e à saúde das pessoas, mas sobretudo, o que é essencial, a prevenção desses danos."

e) *Parecer nº 63, de 1994-RCF - Meio Ambiente: Princípio do Usuário-Pagador (artigo 225, parágrafo 1º)*

"Acrescente-se ao parágrafo 1º do artigo 225 o seguinte inciso VIII:

"Instituir mecanismos de compensação pelo uso de recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental."

Novamente vale a pena observar o texto do relator que, após 14 páginas de argumentação em favor da modificação sugerida, assim sintetiza seu posicionamento "O que se pretende com a adoção desses instrumentos, nem mais nem menos, é que os custos associados à prevenção e a luta contra a contaminação sejam assumidos e cobertos por aqueles que são responsáveis por ela, isto é, os produtores e, em certo sentido, também os consumidores, e não pela coletividade como um todo. Está-se aludindo, em outras palavras, às deseconomias externas já referidas e está-se dizendo que os custos ambientais devem ser incorporados aos custos internos das atividades ou processos produtivos responsáveis por eles, de tal maneira que estes custos internos reflitam custos reais e não custos fictícios. Isso confere a esses instrumentos um caráter fundamentalmente econômico, mais do que um caráter jurídico, apesar do fato de que, para que possam ser aplicados, devem estar consagrados na legislação."

f) *Parecer nº 65, de 1994-RCF - Meio Ambiente: Unidades de Conservação (artigo 225, parágrafo 1º, inciso III).*

"Acrescente-se ao artigo 225 o seguinte parágrafo 7º:

Nos casos em que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos obrigar à desapropriação, esta será feita mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, nas condições estabelecidas no art.184."

O artigo 184 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei."

A respeito da primeira proposição é sempre atual lembrar o texto editado pelo PNUMA denominado "Estratégia Mundial para a Conservação" que afirma "O sistema de áreas protegidas é a essência de qualquer programa que persiga a manutenção da diversidade dos ecossistemas, espécies e recursos genéticos em estado selvagem, e a proteção das grandes áreas naturais do mundo por seu valor intrínseco e por proporcionar inspiração e lazer ao homem" "... todos os governos e órgãos nacionais de conservação devem avaliar e, se necessário, ampliar os seus sistemas de áreas protegidas."

Quanto à proposição de que quando houver necessidade de desapropriação de terras para a criação de unidades de conservação, o pagamento seja feito em títulos da dívida agrária e ambiental, cabem dois comentários.

O primeiro é que é necessário pagar-se uma justa indenização pelas áreas desapropriadas, tanto pelo critério de justiça, quanto para criar um estímulo a que o proprietário das terras se sinta estimulado a mantê-las intactas o mais possível, evitando qualquer degradação em seu território. Adicionalmente deve-se encontrar meios para compensar o município de eventuais perdas de tributos decorrentes da propriedade e de sua produção.

O segundo ponto é que, conforme o Parecer do Relator, o total das áreas de conservação a serem regularizadas (dados de 1992) alcança a quantia de 22 milhões de hectares, o que significa 65% do total das áreas já declaradas protegidas. Isto quer dizer que das unidades de conservação existentes apenas 35% de suas terras já foram regularizadas. Desta forma, a criação de títulos da dívida ambiental pode vir a representar um instrumento importante para a solução definitiva deste problema.

IV. POLÍTICA AMBIENTAL: PROPOSIÇÕES PARA DEBATE

Com base no contexto delineado nos tópicos anteriores, a presente seção avança proposições com vistas a estimular o debate sobre as alternativas de política para o aperfeiçoamento da ação ambiental no Brasil. Cada proposição apresentada é seguida de uma discussão sumária onde explicitam-se pontos que podem embasar a ampliação do debate sobre sua implementação.

É necessário definir diretrizes claras para a política ambiental brasileira, tanto na sua interface externa, na qual desponta a participação brasileira no Conselho de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da ONU e nas negociações internacionais decorrentes da Rio92, como na sua interface interna, que está a requerer uma revisão na forma de atuar do setor ambiental, através da qual às ações fiscalizatórias e de caráter reativo, que têm caracterizado a atuação do setor ambiental, sejam acrescentadas ações de caráter preventivo, que supõem uma mudança qualitativa na forma com que a área ambiental se articula com os demais setores econômicos e com a sociedade.

A presença brasileira nas discussões internacionais sobre meio ambiente carecem de diretrizes explícitas que reflitam tanto posições efetivamente consensadas entre os diferentes setores e instâncias governamentais, como o posicionamento do setor privado e da sociedade civil organizada. Ressalte-se sobre o assunto, a participação pouco incisiva das autoridades governamentais junto à Comissão Técnica que elabora a ISO 14.000, em que pese o esforço do Ministério das Relações Exteriores em alertar o setor produtivo nacional e o governo sobre as implicações comerciais que podem derivar de citada norma.

Com relação à integração dos distintos agentes e atores sociais no debate sobre os desdobramentos internos da política ambiental brasileira, que se dão através do CONAMA e do FNMA, há que convir que estes mecanismos dão acesso limitado à sociedade civil organizada e aos setores produtivos privados, os quais se ressentem por não deterem papel mais ativo na fase de elaboração da política ambiental.

Deve ser reforçada a participação, inclusive operativa, da parte do MMA em áreas setoriais, como por exemplo, no encaminhamento das questões relativas ao aperfeiçoamento da política nacional de aproveitamento dos recursos hídricos, na discussão da política energética (revisão da matriz energética), na solução de problemas associados à intensificação da concentração urbana (saneamento ambiental/esgotamento sanitário, melhoria das habitações, desenvolvimento industrial -inclusive auditoria ambiental- corredores de transporte, endemias, lixo domiciliar, etc), na discussão da política agrícola (inclusive sustentabilidade ambiental), na busca de melhorias nas técnicas de exploração e beneficiamento de minerais não energéticos, etc.

É sabido que o MMA, por ter sido implantado em data recente, não possui ainda estrutura institucional consolidada, não tendo, inclusive, formado quadro de recursos humanos que reflita cultura organizacional homogêna. As recentes reformas administrativas, introduzidas no período Collor, afetaram duramente o funcionamento da máquina governamental federal e, em particular, a estrutura e o perfil organizacional do setor ambiental federal (MMA E IBAMA). Sem um quadro funcional consolidado e sujeito a descontinuidade administrativas frequentes, o MMA tem revelado dificuldades em operacionalizar adequadamente a PNMA, embora muito se tenha feito nos últimos meses com vistas a dar retaguarda operativa a este Ministério. A ampliação do quadro funcional, com melhoria do nível salarial e intensificação da capacitação e treinamento de seus recursos humanos, são as ações de atendimento urgente, as quais devem estar alinhadas com uma definição clara do papel e das atribuições que o setor governo virá a desempenhar no campo ambiental no Brasil nos próximos anos. Somente através da operacionalização destas definições poderá o MMA marcar presença nas áreas setoriais e nos fóruns onde se defina a política de desenvolvimento do país.

Não resta dúvida que houve avanços no campo ambiental, tanto de parte da sociedade, como no posicionamento do Estado, frente ao dilema crescimento econômico-proteção ambiental. No entanto, a legislação ambiental brasileira, tida como uma das mais avançadas do mundo, é criticada na atualidade pelos próprios juristas que contribuíram em sua formulação e que propugnam hoje por sua revisão.

A revisão da legislação ambiental é reconhecida como imperativo, face à velocidade de transformação dos marcos conceituais e tecnológicos em que se insere a problemática ambiental. A denúncias que a dispersão e as dubiedades que perpassam a atual legislação

têm beneficiado a ação ambientalmente danosa de grupos econômicos que resistem em adequar suas atividades aos princípios da sustentabilidade. Aflora, portanto, com vigor a necessidade de retomar as discussões com vistas à elaboração e implantação do Código Ambiental Brasileiro.

É crucial integrar a variável ambiental ao planejamento econômico e à ação do setor público de forma geral. Os custos ambientais, hoje ainda grandemente encarados como externalidades do processo de crescimento econômico, devem ser incorporados às contabilidades nacional e empresarial, para que se atinja a proposição de desenvolvimento preconizada pelo Nosso Futuro Comum, que, ademais, não apenas se preocupou em legar um ambiente mais saudável às futuras gerações, mas também salientou o imperativo da busca por equidade internamente aos estados nacionais como variável central para a proteção ambiental.

Quando se trata de considerar a aplicação de instrumentos que valorizem o ângulo ambiental, há ainda grande distância entre o discurso dos agentes públicos e privados e as práticas que tendem a ser efetivamente implementadas. A internalização dos custos ambientais nas contabilidades pública e empresarial seriam um grande avanço sob o ponto de vista de valorizar-se e preservar-se os patrimônios ambiental e ecológico do país. Permitiria desenvolver parâmetros que informassem sobre a oportunidade da realização de projetos e obras, bem como reverteria a tendência de se socializar os danos ambientais causados pelas empresas, sejam públicas ou privadas. A recuperação monetária dos custos ambientais poderia, inclusive, ensejar a formação de um *fundo de reposição ambiental*, a se constituir em elemento crucial para o financiamento de ações ambientais no país.

A incorporação da variável ambiental à dinâmica da ação dos setores público e privado requer também a descentralização integrada da gestão ambiental. A dimensão territorial e a diversidade do País, as diferenças regionais e culturais, as próprias diretrizes constitucionais sinalizam com vigor para o esforço de descentralização da gestão ambiental para os estados e municípios, acompanhada, inclusive, de autonomia na utilização de recursos financeiros.

A constituição de 1988 sinaliza claramente para a necessidade de rever e repensar o papel do governo central na condução da execução da PNMA. Em que pese a insistência sobre a necessidade de descentralizar-se as ações federais para estados e municípios, a prática tem mostrado que este é processo que implica em resistências e conflitos, que requer negociações caso a caso, sendo portanto de implementação lenta e gradual. Isto se aplica também para o caso de parcerias entre o poder público e a área privada (ONG's e interesses privados). Há, portanto, que capacitar e instrumentar o setor ambiental federal para a participação efetiva neste processo.

Dado o incipiente estágio de capacitação institucional de boa parte dos órgãos de meio ambiente dos estados e municípios, parece ser necessário reforçar estas estruturas, para que a descentralização preconizada transcorra em bases seguras, esforço que, aliás, o MMA, através do PNMA, já vem iniciando.

É notória a fragilidade institucional e operacional de grande parte dos órgãos governamentais trabalhando nos estados e municípios com a interface meio ambiente e

desenvolvimento. Estudos recentes do MMA sobre o assunto (1994) indicam que é necessário reforçar institucional, financeira e operacionalmente este conjunto de agentes para que os mesmos possam assumir as atribuições e responsabilidades decorrentes da descentralização prevista na Magna Carta.

A descentralização integrada da gestão ambiental deve ser complementada com uma reflexão ampla sobre o escopo, a abrangência e a operacionalização do papel de regulação a ser assumido pelo Estado no setor ambiental, reflexão esta que já está sendo realizada por outros setores de governo, como o de saneamento, de energia e de telecomunicações.

Partindo-se da premissa que a realização econômica privada e o uso dos recursos naturais com finalidade de geração de renda deverá sempre se subordinar ao interesse coletivo, não há porque evitar considerar-se como alternativa de política, a contribuição que a iniciativa privada poderia dar à gestão ambiental, não apenas na produção de equipamentos para controle ambiental, ou via taxas e tarifas, mas também através da implementação de associações e parcerias com o setor público municipal, estadual e federal, tal como se imagina hoje para o setor de infra-estrutura. Mecanismos de concessão e da outorga, através dos quais operadores privados prestam serviços de utilidade pública, poderiam ser utilizados com ganhos de eficiência para a gestão ambiental. O avanço neste trabalho conjunto requer, no entanto, clareza sobre o papel que deve caber ao setor público e os limites de delegação à atuação privada. daí porque é necessário que se estabeleçam mecanismos de regulação e regras de ação conjunta claras e transparentes a toda a sociedade.

As forças sociais locais devem ter um papel decisivo no âmbito das atribuições de competência dos municípios, para que, através de canais institucionais legítimos, ONGs e sindicatos participem do esforço de proteção ambiental sob jurisdição do executivo municipal. Para tanto, é necessário que se fortaleça a linha de ação desenvolvida pelo FNMA de apoio à capacitação de ONGs, além de rever-se as restrições de natureza orçamentária que têm criado dificuldades para um apoio mais decisivo à capacitação deste segmento da sociedade civil organizada. Dado, ademais, o relativo desconhecimento sobre o perfil e distribuição das ONGs no Brasil pós-Rio/92, imagina-se que poderia ser relevante realizar-se Censo, com vistas a gerar melhor mapeamento das ONGs que detenham interface com a questão ambiental.

Sob o ponto de vista doutrinário está claro que a ação ambiental é de competência local, ressalvados os casos em que o impacto ambiental extrapole tal âmbito. esta perspectiva que privilegia o poder do município necessita ser melhor explicitada e amparada. É neste contexto que ganham vulto as forças locais, representadas pelas associações locais, sindicatos, ONG's ou qualquer outra forma de representação da sociedade civil. para que se estimule os canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado e para que as forças locais se habilitem a exercer o papel de guardiãs da qualidade ambiental é necessário que se fortaleça e legitime a representação formal da sociedade civil junto às autoridades constituídas.

Há que incrementar o envolvimento do setor produtivo na discussão e encaminhamento da PNMA.

A questão ambiental está se tornando questão estratégica para as empresas, sobretudo agora que imposições advindas de normas internacionais (ISO 14.000) ameaçam tornar-se elemento determinante da competitividade das empresas exportadoras nacionais em mercados externos. Neste sentido o setor produtivo tem buscado se posicionar e participar mais ativamente dos desdobramentos da PNMA, tal como sugerido pelo Grupo Permanente de Política Industrial da FIESP, que para tanto propõe:

- i) "[A] criação de foros e/ou mecanismos institucionais onde a atividade produtiva possa efetivamente participar no exame de políticas, objetivos e regulamentos sobre proteção ambiental;
- ii) Criação de dispositivos específicos, no âmbito de procedimentos internacionais de governo, para evitar distorções de natureza comercial, atribuíveis às medidas de proteção do meio ambiente;
- iii) Estabelecimento de legislações e regulamentações relativas ao meio ambiente, suportadas numa base científica sólida e na correta avaliação das possibilidades tecnológicas, de maneira que as mesmas não afetem as relações comerciais internacionais, evitando a criação de barreiras não tarifárias, levando, também em conta, a capacidade de regeneração do ambiente natural, fatores sócio-econômicos relevante e exigências locais."

Há que definir mecanismos mais efetivos que assegurem a participação de representantes da sociedade organizada no processo decisório sobre a oportunidade de investimentos em projetos de desenvolvimento que tenham implicações ambientais;

Sabe-se que nem todas as decisões sobre investimentos em projetos de desenvolvimento passam pelo CONAMA ou pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Muitas vezes tais decisões ficam restritas ao próprio empresário, quando este se autofinancia, ou é de alçada do agente financiador, como no caso de projetos financiados pelo BNDES. Parece, portanto, ser necessário reforçar os instrumentos de participação da sociedade no processo de formulação e controle dos impactos ambientais de projetos de investimento.

Para efeito de financiamento de projetos com recursos governamentais, o MMA poderia apoiar o desenvolvimento de metodologias, a exemplo da abordagem de planejamento integrado de bacias hidrográficas, que integrem à sistemática de elaboração de projetos de infra-estrutura, a incorporação dos impactos ambientais e sociais provocados regionalmente;

É usual a elaboração de projetos de infra-estrutura sem maiores preocupações com a abrangência dos impactos sociais e ambientais que advirão da implantação dos mesmos. As consequências ambientais e sociais negativas de alguns destes projetos (barragens, infra-estrutura portuária, mineração, etc...) tem sido apontados na literatura como ilustração do despreparo do governo e do descaso da iniciativa privada frente ao desafio ambiental. O planejamento integrado de bacias hidrográficas oferece uma abordagem interessante para o tratamento integrado de projetos de infra-estrutura que poderia representar um bom começo para uma abordagem inovadora sobre o tema.

O MMA deveria reforçar o esforço de criação de mecanismos de incentivos ao setor produtivo em geral, com vistas a favorecer, mediante treinamento e capacitação de recursos humanos, a internalização nas organizações da visão ambiental no ciclo de produção;

A ampliação do conhecimento neste universo de ação teria o mérito de internalizar no âmbito das unidades produtivas um melhor conhecimento do ciclo produtivo, alterando-se nas empresas a qualidade da percepção dos impactos advindos de seus processos de produção sobre o meio ambiente. Dada a relevância desta iniciativa, poderia ser a mesma estimulada via incentivos financeiros e/ou fiscais, a serem adequadamente considerados no bojo da PNMA.

A criação de mecanismos que permitam a internalização de soluções tecnológicas ambientalmente adaptadas deve ser incrementada, inclusive com o reforço do intercâmbio internacional;

Os países desenvolvidos vem aprofundando e desenvolvendo tecnologias compatíveis com o desenvolvimento sustentável. O Brasil tem investido pouco nesta área, embora o BNDES, como mencionado, esteja apoiando a renovação de métodos e linhas de produção. Estímulos e mecanismos governamentais devem ser desenvolvidos, em associação com esforços dos próprios produtores, mediante apoio a criação de centros regionais para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, que poderiam inclusive transformar-se em centros de excelência com vistas à formação e capacitação de especialistas na área ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- Amparo, P.P. (1994) *The Developmentist Legacy as a Challenge for Sustainable Development in Brazil*, capítulo 5 de tese de doutorado, pp. 84-114, 1994, Edinburgh-UK,
- Andreoli, C.V. (1991) "Principais resultados da política ambiental brasileira - O Setor Público", trabalho apresentado à subcomissão do CIMA encarregada da preparação do Relatório Nacional à CNUMAD, Curitiba, maio, mimeo.
- Araújo, Aloísio Barbosa de (1979) "O meio ambiente no Brasil - Aspectos econômicos", IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa nº 44, Rio de Janeiro.
- Bernardo, M. & S. Bastos (1993) *O Movimento Ambientalista, a Bancada Parlamentar Amazônica e a Revisão Constitucional*, Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília.
- Blowers, Andrew (1991) *Sustainable Urban Development - The Political Prospects*, Regional Science Association British Section, Twenty Second Annual Conference, Oxford, September.
- BNDES (1992) *O BNDES e o Meio Ambiente*, Gabinete da Presidência, Rio de Janeiro.
- Brugger, E. & E. Lizano (1991) *Desarrollo Sostenible en America Latina: La Visión Empresarial*, Niederurnen, June.
- CDCMMAM (1993) "Diretrizes de Ação para o Meio Ambiente no Brasil" Relatório Final, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, Brasília.
- Congresso Nacional (1994) *Revisão da Constituição Federal*, Pareceres nº 55, 59, 61, 62, 63 e 65 - Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília.
- Decloedt, C. (1994) "Quanto vale a preservação ambiental" in *Revista BOVESPA*, pp. 26-30, setembro, São Paulo.
- FIESP (1994) *Inserção do Brasil na Economia Mundial e Abertura de Mercado*, Grupo Permanente de Política Industrial, São Paulo.
- FOE (1994) *Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica*, Documento de Discussão da Série Mind the Gap, Friends of the Earth-Grupo de Trabalho Amazônico, São Paulo.
- Folha do Meio Ambiente (1994) "Um tucano em defesa do meio ambiente" Ano V, nº 45, setembro, Brasília.

-
- French, H.F. (1994) 'Comércio e Meio Ambiente' in Revista Diálogo, nº 3, vol. 27, Consulado Geral do EUA, Rio de Janeiro.
- Grubb, M. et al. (1993) The 'Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment - An Analysis of the Rio '92 UN Conference on Environment and Development, London, Earthscan.
- IBAMA (1993) Sumário Executivo do Projeto de Fortalecimento Institucional do IBAMA, Julho, Brasília, mimeo.
- IBICT (1992) 'Ciência da Informação', vol. 21, nº 1, Jan/Abril, Brasília.
- IPCC (1990) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Report to IPCC from Working Group One (Scientific Assessment) Meteorological Office, Bracknell, UK.
- IPEA (1990) O desempenho do governo brasileiro e Banco Mundial com relação à questão ambiental em projetos co-financiados pelo Banco, Sérgio Margulis (autor) Texto para Discussão no. 194, Brasília.
- Jimenez, Martha O.J. (1994) 'O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente - sua necessidade num mercado comum' ABEI, Brasília.
- Khor, Martin (1994) The Commission on Sustainable Development: An Independent Report and Evaluation of its First Substantive Session, Penang, Malaysia, Third World Network.
- Lima, Ricardo (1992) 'A questão dos mecanismos financeiros para a promoção do desenvolvimento sustentável: síntese', mimeo.
- Machado, Paulo Affonso L. (1991) 'Legislação e meio Ambiente', Documento apresentado ao Subcomitê da CIMA encarregado da elaboração do Relatório Nacional à CNUMAD. Mimeo; não publicado.
- Martine, George (1991) Desenvolvimento, Dinâmica Demográfica e Meio Ambiente: Repensando a Agenda Ambiental Brasileira Instituto Sociedade, População e Meio Ambiente, Brasília, página 2.
- McCormick, J. (1989) Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement, Belhaven Press, London.
- Mestrinho, G. (1991) 'Código Amazônico: Defesa do Futuro' in Amazônia Ilustrada Ano X, no. 24, July-August 1991.
- Ottani, V. & Amparo, P.P. (1994) 'A integração institucional entre infra-estrutura e meio ambiente como desafio ao desenvolvimento sustentável no Brasil: elementos para reflexão' -documento apresentado no fórum 'A logística da infra-estrutura: Integração de mercado e desenvolvimento sustentável', promovido pelo IPEA, Rio de Janeiro, outubro.

-
- Rezende, F. (coordenador) et al. (1994) O Financiamento do Setor de Saneamento - Retrato do Momento e Transformações em Curso, PMSS/IPEA, Brasília, maio, mimeo.
- Ross F^º, Luiz Carlos (1994) Financiamentos para o Meio Ambiente, IEA, Brasília.
- Romero, Fernando C. (1991) "Mercados Verdes: Riesgos y Oportunidades para las Empresas y los Consumidores" Simposio BCSD, Rio de Janeiro, Octubre.
- Schmidheiny, Stephan (1991) "Desarrollo Sostenible: Reto y Oportunidad para los Empresarios". Discurso en el Simposio "Desarrollo y Ecología en America Latina: La Visión Empresarial" Rio de Janeiro, Octubre.
- Souza, Celina M. (1991) "Democracia, participação e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento" - Subsídio Técnico para a elaboração do Relatório Nacional para a UNCED, April, mimeo.
- Souza, Herbert de "Estados Unidos do Brasil", Jornal do Brasil, 28.09.91.
- South-Centre (1991) Environment and Development: Towards a Common Strategy of the South in the UNCED Negotiations and Beyond, Geneva, November, in Grubb, M. et al. (1993) op. cit. p. 26.
- UNEP-UK (1991) United Nations Conference in Environment and Development - A User's Guide, no. 1, IIED, março, pág. 34.
- Viola, E. (1991) "A problemática ambiental no Brasil (1971-1991): Da proteção ambiental ao desenvolvimento sustentável". Trabalho apresentado no Workshop sobre Conceitos, Políticas e Práticas de Desenvolvimento Sustentável da FEA/USP, São Paulo.
- Viva Alternativa no. 18, Maio de 1991, página 6.
- WCED (1987) "Our common future" Oxford University Press.
- Wirth, D.A. (1989) "Climate Chaos" Foreign Policy, Jun-Aug, p. 3-22.

