



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 112

O PODER PÚBLICO E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Maria Del Carmen Vera Diaz

Belém, Janeiro de 1998

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Indio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 112

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

O PODER PÚBLICO E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Maria Del Carmen Vera Diaz

Resumo:

A preocupação com o desenvolvimento econômico das nações, determinou através dos tempos a incapacidade do homem de valorizar a natureza, e de perceber a finitude dos recursos naturais. No início da década de 1970, as previsões cataclísmicas do Clube de Roma entorno à exauribilidade dos recursos não-renováveis que podiam estabelecer limites ao crescimento, motivaram a conscientização mundial sobre a necessidade de proteger o meio ambiente na busca de um desenvolvimento mais justo e racional. Múltiplos atores surgiram no contexto internacional — movimentos ambientalistas, a comunidade científica, ONGs, comunidades locais, e organizações governamentais—, empreendendo ações focalizadas a proporcionar soluções aos problemas ambientais que afetam a sociedade global. Neste documento, se analisam as principais ações delineadas pelo Estado para responder às preocupações de caráter ambiental.

Palavras-chave: Poder público. Meio ambiente.

1. Algumas considerações sobre o estado

A preocupação com o desenvolvimento econômico das nações, determinou através dos tempos a incapacidade do homem de valorizar a natureza, e de perceber a finitude dos recursos naturais. No início da década de 1970, as previsões cataclísmicas do Clube de Roma entorno à exauribilidade dos recursos não-renováveis que podiam estabelecer limites ao crescimento, motivaram a conscientização mundial sobre a necessidade de proteger o meio ambiente na busca de um desenvolvimento mais justo e racional. Múltiplos atores surgiram no contexto internacional — movimentos ambientalistas, a comunidade científica, ONGs, comunidades locais, e organizações governamentais—, empreendendo ações focalizadas a proporcionar soluções aos problemas ambientais que afetam a sociedade global. Neste documento, se analisam as principais ações delineadas pelo Estado para responder às preocupações de caráter ambiental.

Na defesa do meio ambiente o Estado joga um papel crucial, pois detenta o poder soberano conferido por cada indivíduo da sociedade, para legislar e estabelecer normas encaminhadas a atingir metas ambientais¹. Desta maneira, o Estado delinea a política ambiental, entendida como “o conjunto de normas, regulamentos, estímulos, sanções e penalidades estabelecidas pelo Poder Público para assegurar a obtenção e manutenção de padrões adequados de qualidade ambiental” (Castor, 1996); conforme as necessidades e prioridades identificadas.

Entretanto, nas sociedades onde o Estado não tem alcance jurídico sobre os que causam danos ao meio ambiente, as leis não podem ser aplicadas correndo o risco de que o direito fracasse. Esta situação se observa nos países que não dispõem de um sistema jurídico internalizado e efetivo como a maioria dos países industrializados (Bruseke, 1997), e torna-se ainda mais grave nos países em desenvolvimento pela fragilidade de seus sistemas jurídicos e a desconfiança da população com relação à efetividade do sistema.

Na definição e implementação das políticas ambientais, o Estado assume as funções de legislar, regulamentar, controlar, fiscalizar, articular, conciliar, divulgar, e educar; para garantir que sejam atendidas as necessidades prioritárias de caráter ambiental. Nesse contexto, a tarefa de intervenção na qualidade do meio ambiente, exige do Estado seu poder de barganha para lidar com os interesses particulares tecidos entre as comunidades afetadas pela degradação ambiental, os poluidores, os especialistas em meio ambiente, as ONGs, e os órgãos governamentais; pois só o Estado enquanto instituição, possui a autoridade e os meios potenciais para atuar como um agente de equilíbrio em face dos poderosos grupos de interesse (Proops *et alii*, 1997).

¹ Segundo Jellinek (1994), o poder dominante é um elemento essencial atribuído ao Estado, caracterizado por ser originário e irresistível.

O processo decisório onde se definem os problemas ambientais de caráter prioritário para a elaboração das políticas ambientais, tem uma conotação essencialmente política, requer o consenso no seio da sociedade e um sistema político e econômico estável que permita a participação efetiva e equitativa de todos os cidadãos, abrangendo os níveis locais, regionais e globais². Nesse sentido, a participação comunitária joga um papel fundamental, pois somente as comunidades locais conhecem os efeitos dos diversos problemas sobre a qualidade de sua vida.

2. Definindo as prioridades ambientais

Na área ambiental, definir prioridades é uma tarefa bastante difícil de atingir, sendo este o motivo para que em vários países do globo terrestre, especialmente nos subdesenvolvidos, as políticas ambientais tenham sido um fracasso³. A tendência mundial é a hierarquizar os problemas ambientais, os critérios usados nesse processo geralmente são de ordem econômico, social ou ambiental. Não obstante, predomina nos Planos Nacionais de Ação Ambiental (Neap)⁴ as análises econômicas, isto, porque teoricamente os problemas ambientais mais críticos podem ser avaliados comparando-se os custos que impõem à sociedade. Apesar da maior aceitação, este critério tem limitações pela dificuldade de avaliar os impactos ambientais em termos monetários.

A tabela 1, mostra as prioridades ambientais definidas a nível mundial nas diversas economias do planeta. Destaca-se nas economias de crescimento rápido e de renda média a utilização de critérios econômicos, tais como estimativas do custo dos cuidados de saúde e de salários perdidos decorrentes da poluição dos recursos hídricos e do ar. Nas sociedades que não possuem dados confiáveis, como no caso das economias de baixa renda, usam-se critérios técnicos de especialistas em meio ambiente, que podem atingir um peso significativo na definição de prioridades.

² Este enfoque está contemplado nos principais documentos elaborados pela comunidade internacional nas últimas décadas [Comissão Mundial (1987); Agenda 21 (1992), e Relatórios apresentados em Rio-92].

³ Segundo Margulis (1996), nos países em desenvolvimento o fracasso das políticas ambientais se deve à incapacidade dos governos em fixar prioridades para os diversos problemas e intervenções. Nos países industrializados, o problema é menos sério, já que os custos de oportunidade do capital são mais baixos e os recursos mais abundantes.

⁴ Os Neaps (National Environmental Action Plan) são uma formulação de estratégias ambientais preparadas pelos países em desenvolvimento para cumprir as exigências formais do Banco Mundial.

TABELA 1. PRIORIDADES AMBIENTAIS DEFINIDAS NAS DIVERSAS ECONOMIAS MUNDIAIS

TIPO DE ECONOMIA	PAÍSES PERTENCENTES	CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES	PRIORIDADES DEFINIDAS
ECONOMIAS DE CRESCIMENTO RÁPIDO	-Tailândia -Indonésia	-Avaliações econômicas -Análises não econômicas	-Poluição do ar -Poluição da água -Descargas industriais e domésticas de DBO
ECONOMIAS DE RENDA MÉDIA	-Brasil -Argentina -México	-Avaliações econômicas	-Poluição da água -Poluição do ar -Despejo de resíduos -Desmatamento*.
ECONOMIAS DE BAIXA RENDA	-Nigéria -Nicarágua -Países africanos -Índia	-Julgamento de especialistas -Consultas à comunidade científica, ONGs, comunidades locais, governo, indústrias	-Erosão do solo -Desmatamento -Má gestão dos recursos hídricos
ECONOMIAS CENTRALIZADAS EM TRANSIÇÃO	-Europa Central -Europa Oriental	-Estimativas de custos sociais e econômicos da poluição e degradação do meio ambiente	-Poluição do ar -Poluição da água -Perda de produtividade pela destruição do capital natural

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de Margulis (1996)

*O desmatamento no Brasil, especialmente na região amazônica, vem atraindo a atenção mundial.

3. Imposição de normas de caráter ambiental

Uma vez estabelecidas as prioridades ambientais através dos mecanismos mencionados, o Poder Público precisa estabelecer objetivos realistas, viáveis de ser atingidos, e impor um sistema de normas que regulamentem as atividades dos agentes provocadores da poluição ou degradação. Convencionalmente, os governos de diferentes países utilizam instrumentos de regulamentação e tributação para punir aos agentes causadores da poluição. Simultaneamente, usam outros elementos complementares como: educação, informação ao público, e negociação (Margulis, 1996).

3.1. Instrumentos reguladores ou de comando e controle -CEC.

Este tipo de regulamentação tem sido a base dos sistemas de gestão do meio ambiente. Compreende basicamente um conjunto de normas, regras, procedimentos e padrões a serem obedecidos pelos agentes econômicos de modo a adequar-se a certas metas ambientais, acompanhado de um conjunto de penalidades previstas para os recalcitrantes. O sucesso do sistema depende da coordenação entre os órgãos regulador e policial, além da capacidade que o órgão de controle tiver para assegurar o cumprimento da lei e de seu poder político para resistir as ações legais movidas pelos agentes econômicos.

A tabela 2 mostra os principais tipos de instrumentos reguladores (CEC) de gestão ambiental utilizados a nível mundial. Uma característica fundamental deste tipo de instrumentos é que não estão preocupados com os efeitos econômicos ou com os custos em que as indústrias possam incorrer para

chegarem a um certo nível de controle. Geralmente as indústrias de mediano e pequeno porte são as mais afetadas com este tipo de instrumento, porque os custos para atingir os parâmetros estabelecidos pelo Poder Público podem atingir níveis elevados com relação a sua receita, levando inclusive à falência.

Cardoso (1994) assinala que a implementação de regulamentação severa nos países desenvolvidos pela contaminação do meio ambiente, tem levado ao deslocamento de indústrias poluidoras para países em desenvolvimento que oferecem mão de obra barata e incentivos fiscais.

TABELA 2. INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLE OU REGULADORES (CEC) USADOS NA GESTÃO AMBIENTAL

CEC	TIPOS
⊇ PADRÕES	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Padrões de Qualidade Ambiental</i>: Estabelecem os limites máximos de concentração de poluentes no meio. ■ <i>Padrões de Emissão</i>: Estabelecem os limites máximos para as concentrações ou quantidades totais a serem despejados no ambiente por uma fonte de poluição. ■ <i>Padrões Tecnológicos</i>: Determinam o uso de tecnologias específicas. ■ <i>Padrões de Desempenho</i>: Especificam a percentagem de remoção ou eficiência de um determinado processo. ■ <i>Padrões de Produto e Processo</i>: Estabelecem os limites para a descarga de efluentes por unidade de produção ou por processo.
⊄ LICENÇAS	Usadas para permitir a instalação de projetos e atividades com certo potencial de impacto ambiental. (ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA)
⊂ ZONEAMENTO	Conjunto de regras de uso da terra para indicar aos agentes econômicos a localização mais adequada para certas atividades. Realizado por governos locais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de Margulis (1996)

3.2. Instrumentos de Mercado -IM

Os instrumentos de mercado baseiam-se no *Princípio do Poluidor Pagador (PPP)* desenvolvido pela primeira vez pela OCDE em 1972. O princípio estabelece que “*as despesas das medidas de prevenção e da luta contra a poluição deveriam ser imputadas ao poluidor*”. Nesse contexto, o fundamento da política é obrigar aos poluidores a arcar com os custos necessários para que se atinjam níveis de poluição aceitáveis pela autoridade pública, utilizando a tributação como um mecanismo para enfrentar os problemas ambientais. Comune (1994) aponta que um dos obstáculos para implementar políticas alicerçadas neste princípio, é definir precisamente *quem deve pagar o quê*, isso porque nem sempre quem polui fisicamente é o responsável pela poluição, podendo ser a responsabilidade individual e coletiva, ou, ainda, responsabilidade parcial ou total. Importa também considerar se o poluidor detém realmente o poder de controlar a poluição, ademais da possibilidade de impor um pagamento a um poluidor potencial quando o responsável não pode ser identificado. Com relação a *o que pagar* surge o

problema de que a indenização do dano seja insatisfatória, porque nem sempre é possível a caracterização clara deste.

Os principais instrumentos de mercado implementados a nível mundial são exibidos na tabela 3.

TABELA 3. INSTRUMENTOS DE MERCADO USADOS NA GESTÃO AMBIENTAL

IMs	TIPOS
⊇ TAXAS AMBIENTAIS	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Taxas por Emissão</i>: valores proporcionais à carga ou ao volume, (efluentes líquidos, emissões atmosféricas, ruído e substâncias perigosas. ■ <i>Taxas ao Usuário</i>: pagamento direto por serviços de tratamento público ou coletivo de efluentes. ■ <i>Taxas por Produto</i>: acrescentadas ao preço do produto que causa poluição. ■ <i>Taxas Administrativas</i>: para cobrir os custos do governo com o licenciamento, o controle, o registro e outros. ■ <i>Taxação diferenciada</i>: aplicada a produtos similares com efeitos ambientais diversos.
⊆ CRIAÇÃO DE UM MERCADO	Compra e venda de direitos de poluição por parte dos poluidores.
⊂ SISTEMA DE DEPÓSITO E REEMBOLSO	Pago de depósito por comprar produtos potencialmente poluidores, o qual é reembolsado quando o produto usado é devolvido a centros autorizados.
⊆ SUBSÍDIOS	Concessões, incentivos fiscais como a depreciação acelerada e créditos fiscais, ou créditos subsidiados destinados a incentivar os poluidores a reduzir suas emissões ou custos de controle.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de Margulis (1996)

Os instrumentos de mercado mais utilizados pelo Poder Público são as taxas ambientais⁵, determinando arbitrariamente os níveis aceitáveis de poluição. A criação de um mercado que negocie os *direitos de poluição* é uma proposta bastante engenhosa, entanto, sua aplicação parece ser de complicada operação. Neste sentido, a função do Estado seria a de ofertar uma determinada quantidade de *bônus* e através destes controlar a qualidade do meio ambiente, embora, o preço dos *bônus* ou *direitos* de poluição seria determinado pela oferta e procura no mercado.

A utilização de instrumentos de mercado baseados no *Princípio Poluidor Pagador* apresenta duas vantagens: primeira, assegura o funcionamento dos critérios de eficiência e equidade nas políticas de proteção do meio ambiente; segunda, contribui para evitar distorções que a adoção das políticas de proteção pode ocasionar nas trocas regionais e internacionais (Comune, 1994). Por outro lado, este tipo de instrumentos também estimula o deslocamento de empresas poluidoras localizadas nos países industrializados para países subdesenvolvidos com legislações mais interessantes de ponto de vista de custos a suportar na luta contra a poluição.

⁵ Bruseke (1997) considera que o problema central da taxaçoão como instrumento de condução estatal não é a sua cobrança, e sim a sua sonegação.

3.3. Educação, informação e negociação

A educação e informação são de caracter prioritário para a preservação do meio ambiente. A educação ambiental pode ser eficaz para mobilizar as partes afetadas e aumentar seu conhecimento acerca das condições ambientais e sanitárias da região habitada. O poder público pode efetivar a educação ambiental através de campanhas públicas, meios de comunicação, seminários, audiências, debates públicos e mediante a incorporação da proteção do meio ambiente no curriculum escolar.

A informação ao público sobre os principais agentes poluidores do meio ambiente é um mecanismo que origina uma forma de pressão exercida pela comunidade sobre os poluidores, e impulsiona à tomada de iniciativas de controle ambiental por parte das indústrias. Muitas vezes a carência de informação por parte das comunidades leva a uma falta de consciência dos riscos potenciais ao seu redor.

Quando os problemas ambientais envolvem poucos indivíduos, é possível a negociação direta entre os poluidores e as comunidades afetadas, na busca de um acordo voluntário. Neste caso, é preciso da ajuda do Estado no sentido de colaborar na organização das comunidades e de garantir as informações necessárias acerca dos efeitos da poluição.

4. A escolha dos instrumentos

Três aspectos devem ser considerados pelo poder público na escolha dos instrumentos, para proteger o meio ambiente e as comunidades da poluição.

Viabilidade política, isto é, que as normas de regulamentação e tributação definidas para preservar e proteger o meio ambiente, sejam aceitáveis pelos poluidores e pelas comunidades afetadas.

Viabilidade econômica, através da análise de custo-benefício que permite comparar os benefícios sociais e os custos das ações alternativas, a fim de assegurar o maior ganho em relação aos objetivos dados e aos recursos disponíveis.

Viabilidade institucional, mediante a identificação das instituições que poderão empreender as tarefas complexas referentes à proteção do meio ambiente ou através da criação de novos órgãos. A capacidade institucional do Estado para desenvolver as políticas ambientais é um item que requer de uma análise cuidadosa, uma vez que a fraqueza dos órgãos de controle ambiental e a separação institucional entre os responsáveis pela proteção do meio ambiente e os responsáveis pela economia nos países em desenvolvimento, são as principais causas para o fracasso das políticas ambientais.

5. Abrangência das políticas ambientais

A estrutura de gestão dos Estados modernos, fundamenta-se na formulação de políticas setoriais delineadas a nível municipal, estadual ou estatal, que impossibilitam a abordagem correta dos problemas ambientais colocados em suas agendas, por serem estes em sua maioria de tipo transnacional e transetorial. Castor (1996) propõe estabelecer novos níveis de organização territorial, do tipo das bacias e microrregiões que considera mais adequados ao desenvolvimento da ação integrada, embora, seja preciso dispor de instrumentos institucionais, legislativos, financeiros e orçamentários para implementá-los.

Ao discutir a abrangência geográfica e institucional das políticas e ações ambientais⁶ é necessário analisar o alcance atingido pelos danos ambientais, uma vez que os fenômenos que afetam a natureza adquirem uma conotação cada vez mais globalizante. Os problemas ambientais são maiores que o Estado territorial e sua solução exige a criação de novos mecanismos internacionais de regulação e intervenção. Este é o pensamento das Nações Unidas, que entende o ambiente global como um bem comum de todos os povos, e portanto, precisando de mecanismos supranacionais de regulação.

Os problemas internacionais relacionados com o meio ambiente, criam a necessidade de cooperação internacional. As negociações entre diversas nações entorno de temas como a preservação dos ecossistemas ameaçados, convencionalmente, são concretizadas em acordos internacionais (tabela 4), os quais proliferaram a partir de 1972 após da conferência de Estocolmo. Com o progresso da pesquisa científica na área ambiental e o crescimento constante do movimento ambientalista, estes acordos tornam-se mais freqüentes nas últimas duas décadas.

TABELA 3. ACORDOS INTERNACIONAIS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

ANO	OBJETIVO DO ACORDO
1946	Proteção das baleias.
1954	Poluição dos oceanos por petróleo.
1972	Proteção do mar contra a poluição por lançamento de rejeitos.
1973	Controle do comércio de espécies ameaçadas de extinção.
1979	Controle da poluição do ar transfronteiriço (chuva ácida).
1985	Acordo sobre a camada de ozônio.
1989	Regulação do transporte fronteiriço de rejeitos perigosos.
1992	Preservação da biodiversidade e o controle das mudanças climáticas globais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados de Cardoso (1994)

⁶ Castor (1996), define ações ambientais como iniciativas concretas executadas pelo Poder Público, através de seus diferentes agentes, com vistas à melhoria das condições ambientais.

Nas negociações ambientais a posição dos governos varia em função de sua orientação ideológica, da pressão do movimento ambientalista no âmbito interno e nos fóruns internacionais, e dos interesses econômicos eventualmente prejudicados por estes acordos. Ultimamente, os países do Sul têm assumido uma posição mais agressiva frente às demandas dos países do Norte nas negociações ambientais, exigindo transferência de tecnologia ou recursos adicionais como contrapartida da adesão aos acordos internacionais.

6. Política ambiental no Brasil

O paradigma de que o crescimento econômico é antagônico à preservação ambiental marcou o desenvolvimento da política ambiental brasileira. Os programas e projetos desenvolvidos pelo governo até a década de 1970, estavam preocupados com a industrialização e o fortalecimento do país, e com a pretensão de fazer do Brasil uma grande potência mundial. A Conferência de Estocolmo em 1972 foi o ponto de referência para o início de políticas encaminhadas à proteção do meio ambiente. Pouco tempo depois de Estocolmo-72 o governo criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) vinculada ao Ministério do Interior.

A partir da década de 1980 produziu-se um avanço notável do movimento ambientalista no Brasil e na maturidade do Estado e a sociedade civil na compreensão dos problemas ambientais. No ano 1981 se criou o Conselho Superior de Meio Ambiente (CONAMA) como órgão superior do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), destinado a centralizar a discussão de diretrizes e normas de política ambiental. É integrado por diversas áreas do governo e da sociedade civil: setores da administração federal, empresários, ONGs, trabalhadores e Conselhos estaduais do meio ambiente. Embora, o CONAMA foi concebido para ser um campo de participação e negociação por excelência, isto está longe de acontecer, já que apresenta inadequação as necessidades atuais desempenhando um papel cada vez mais burocrático-formal que tem o levado a sua paralisia.

No mesmo ano (1981) foram legislados os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) orientados para justificar a implantação de um projeto original e não para abrir um processo de negociação, embora, sejam considerados pelos juristas como exemplo de política preventiva (ex-ante).

No ano 1985 foi aprovada por lei a Ação Civil Pública (ACP), que permite a proteção do meio ambiente como interesse difuso, sendo complementada pela Ação Popular⁷ consagrada na Constituição de

⁷ A Ação Popular permite a qualquer pessoa ou entidade processar os supostos responsáveis por danos ao meio ambiente sem correr o risco de ter que pagar os custos judiciais no caso de perder a ação.

1988. Embora, seja um dispositivo de grande importância na política ambiental, tem sido pouco usado pela comunidade ambientalista brasileira, devido à desconfiança existente no sistema jurídico brasileiro como mecanismo eficaz para resolver os problemas⁸ (Viola & Nickel, 1994).

Posteriormente no governo Sarney (1985-1989) foi criado o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) e o Programa Nossa Natureza. O IBAMA é considerado por alguns autores como um órgão ineficiente, com vícios de origem e de procedimentos, que ademais apresenta escassez de funcionários para desenvolver as funções de fiscalização e controle, principalmente em áreas da Amazônia Legal brasileira.

A Constituição de 1988 determinou regras rigorosas de proteção ambiental⁹ (art. 225), consagrando claramente o direito de todos os brasileiros ao meio ambiente equilibrado, e enfatizando o papel do cidadão na sua proteção e gestão¹⁰. Não obstante, a tradução de tais normas constitucionais em legislação complementar e ordinária, e em regulamentos administrativos, ainda não foi atingida, devido à inadequação do aparato estatal brasileiro para fazer cumprir as políticas ambientais, resultando no tratamento desigual dos casos de agressão ao meio ambiente (Leis, 1997).

Nesse contexto, apesar de existir uma legislação ambiental rigorosa, a devastação ecológica e a pressão internacional sobre o Brasil cresce, devido às graves deficiências na sua implementação. O governo Collor (1989-1992) criou o Programa Nacional de Meio Ambiente, visando a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) mais conhecida como Rio-92 (Maimon, 1992).

De Rio-92 surge a proposta de implementar a Agenda 21 em todos países seguidores das diretrizes das Nações Unidas. No Brasil tem se discutido amplamente esta proposta, empreendendo-se ações para elaborar agendas a nível local e regional, como é o caso da agenda para a Região Amazônica. A mais recente novidade em matéria de legislação, é a lei de crimes ambientais, que penaliza aqueles que causam danos ao meio ambiente até com 5 anos de prisão.

⁸ Segundo Carvalho & Scotto (1995), as pesquisas indicam as ações judiciais para defender o meio ambiente no Brasil são escassas e a participação da sociedade civil restringe-se praticamente a encaminhar denúncias isoladas para os órgãos do governo e/ou algumas ONGs da área.

⁹ É evidente que os princípios legais propostos pela Comissão Mundial em 1987 para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, influenciaram na definição das regras ambientais contempladas na Constituição de 1988.

¹⁰ Embora a Constituição estabeleça de manifesto a participação dos cidadãos na proteção e gestão do meio ambiente, as pesquisas mostram que a maioria dos brasileiros pensa que esta responsabilidade cabe prioritariamente ao Estado. (Crêspo & Leitão, 1993).

Embora, meritório o avanço na legislação ambiental, é preciso insistir na necessidade de fortalecer os órgãos que executam as tarefas de controle ambiental, garantindo a presença institucional em todas as regiões do país, para que as políticas delineadas não se transformem num fracasso. Outro aspecto relevante, é investir na informação e educação ambiental visando o desenvolvimento de uma consciência ambiental que abranja as presentes e futuras gerações, uma vez que conforme a Constituição Federal, a educação ambiental é responsabilidade do Poder Público.

7. Considerações finais

No contexto mundial, foi estabelecido que o Poder Público utiliza principalmente a imposição de normas de controle ou regulamentação para punir aos agentes que causam danos ao meio ambiente, e de maneira complementar, emprega a tributação, a educação ambiental e a informação.

As políticas ambientais definidas pelo Poder Público devem ser delineadas considerando sua viabilidade política, econômica e institucional; desta forma, se garante sua aceitação por parte da sociedade e sua efetiva implementação. Outro aspecto relevante é a conotação globalizante dos danos ambientais, que se contrapõe à prática tradicional de desenhar políticas ambientais setoriais. Daí o surgimento de acordos internacionais para enfrentar os riscos ambientais que afetam e preocupam à sociedade global.

No Brasil, a legislação ambiental se desenvolveu após da Conferência de Estocolmo em 1972, pela forte pressão internacional exercida sobre o país, e atualmente se encontra numa fase bastante avançada, que abrange até a penalização por crimes ambientais. Entretanto, o avanço na legislação não se reflete na sua implementação, existindo problemas principalmente relacionados com a fraqueza na capacidade institucional para efetivar as normas legisladas.

Referências

- BRUSEKE, F. Pressão Modernizante, Estado Territorial e Sustentabilidade. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- CARDOSO, A. L. Valores e interesses: Notas sobre Ética Ambiental, Restruturação Econômica e a Formação dos blocos regionais. In: LAVINAS, L. *et alii* (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- CARVALHO, I. & SCOTTO, G. Conflitos Sócio-ambientais no Brasil. v. 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1995. *apud* LEIS, H.R. Um Modelo Político-Comunicativo para Superar o Impasse do Atual Modelo Político Técnico de Negociação Ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- CASTOR, B. Criando Condições Institucionais Adequadas a Políticas Ambientais Eficazes. In: Cadernos Fundap. *Política Ambiental e Gestão dos Recursos Naturais*. São Paulo: FUNDAP, maio/agosto/1996, n 20.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COMUNE, A. Meio Ambiente, Economia e Economistas. In: MAY, Peter, MOTTA, R. (Org.). *Valorando a Natureza: Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- _____. Meio Ambiente e Relações Econômicas Internacionais. In: LAVINAS, L. *et alii* (Org.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- CRESPO, S. & LEITÃO, P. O que o Brasileiro Pensa da Ecologia. Rio de Janeiro: ISER, 1993. *apud* LEIS, H.R. Um Modelo Político-Comunicativo para Superar o Impasse do Atual Modelo Político Técnico de Negociação Ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- JELLINEK, G. Teoria General del Estado. Buenos Aires: Albatroz, 1954. *apud* DALLARI, D. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- LEIS, H.R. Um Modelo Político-Comunicativo para Superar o Impasse do Atual Modelo Político Técnico de Negociação Ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.
- MAIMON, D. Política Ambiental no Brasil - Estocolmo 72 a Rio 92. In: MAIMON, D. (Coord.): *Ecologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: APED, 1992.
- MARGULIS, S. A Regulamentação Ambiental: Instrumentos e Implementação. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão 437, outubro, 1996.
- PROOPS, J. *et alii*. Realizando um Mundo Sustentável e o Papel do Sistema Político na Consecução de uma Economia Sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

VIOLA, E. & NICKEL, J. Integrando a Defesa dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente: Lições do Brasil. *Novos Estudos*, n. 40. *apud* LEIS, H.R. Um Modelo Político-Comunicativo para Superar o Impasse do Atual Modelo Político Técnico de Negociação Ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.