

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL

Adriana Maria Magalhães de Moura

1 INTRODUÇÃO

A política ambiental brasileira iniciou sua trajetória a partir da década de 1930, quando foram dados os primeiros passos na elaboração de normativos pioneiros afetos à gestão dos recursos naturais, tais como o Código de Águas e o Código Florestal, ambos instituídos em 1934. Desde então, o país tem avançando gradualmente tanto no estabelecimento de importantes marcos legais na temática, como no processo de institucionalização das políticas públicas de meio ambiente.

Neste capítulo busca-se contribuir na reflexão sobre os caminhos escolhidos nesta trajetória, com ênfase no período atual – correspondente aos últimos 10 anos. O conceito de governança apoia a análise, considerando-se que um meio ambiente saudável, como bem público, é de responsabilidade comum tanto dos governos como da sociedade e de suas instituições. Nesse sentido, nossa Constituição Federal reconhece a preservação do meio ambiente como uma questão pública, que não depende apenas da atuação do Estado para seu equacionamento:

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

A governança compreende a multiplicidade dos atores sociais, cujas categorias são infinitas e abarcam, além dos governos e instituições formais que compõem o Estado, organizações e grupos de indivíduos, tais como: setor privado, organizações não governamentais (ONGs), instituições de financiamento e consumidores. Os referenciais para a boa governança são complementares entre si e incluem, entre outros: *accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo e a tríade (eficiência, efetividade e eficácia). Estes princípios aplicam-se ao processo de governança das capacidades estatais e das políticas públicas como um todo. Ou seja, o avanço em cada um deles tende a se refletir de forma simultânea em todas as políticas públicas e na responsividade por parte dos governos, isto é, na capacidade de dar resposta aos problemas e prover os bens públicos necessários para a sociedade. Contudo, o avanço pode ser assimétrico em cada política e apresentar especificidades, como no caso das políticas ambientais (Brasil, 2012).

Além de seguir princípios orientadores, uma governança bem-sucedida deve cumprir algumas funções fundamentais: o estabelecimento de objetivos e metas, a coordenação das metas, a implementação das ações necessárias para atingir as metas e a avaliação. A identificação destas funções permite compreender as origens de possíveis falhas no processo e orientar os mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do desempenho da governança (Peters, 2013).

Sem a pretensão de proceder a uma análise exaustiva, o texto reflete sobre a evolução da política ambiental brasileira e seu panorama atual, considerando-se a aplicação de princípios vistos como indispensáveis para uma governança ambiental bem-sucedida. Na seção 2, são destacados elementos do quadro histórico que compõem a evolução institucional e dos principais marcos legais afetos à gestão ambiental; a seção 3, apresenta a análise da atual estrutura institucional de gestão ambiental no nível federal; por fim, a seção 4 sumariza considerações sobre os desafios e as perspectivas para a política ambiental brasileira.

2 HISTÓRICO – EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A política ambiental federal brasileira começou a ser delineada a partir da década de 1930, tendo evoluído, principalmente, a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais (Banco Mundial, sistema ONU – Organização das Nações Unidas, e movimento ambientalista de ONGs) e em função de grandes acontecimentos internacionais ocorridos a partir da segunda metade do século XX. Tais acontecimentos influenciaram o curso das políticas ambientais em todo o mundo. O histórico a seguir destaca os principais marcos institucionais¹ e legais no caminho percorrido. Estes últimos são sintetizados ao final desta seção (quadro 1).

2.1 Décadas de 1930 a 1960

Nas décadas de 1930 a 1960 não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais. A principal preocupação no período era a administração ou o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico.

Ao final da década de 1960, a temática ganhou impulso quando algumas demandas ambientais da sociedade começaram a surgir, tendo como precedente a poluição gerada por atividades produtivas, principalmente a poluição industrial.

Neste período, surgem as primeiras legislações voltadas para a administração dos recursos naturais: o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), afeto à gestão

1. As instituições ambientais criadas no âmbito federal serão abordadas mais detidamente na parte 3 deste capítulo, que traz uma análise do arcabouço institucional atual.

do Ministério das Minas e Energia (MME), devido ao interesse no aproveitamento hídrico para hidrelétricas; o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934),² cuja gestão, inicialmente, cabia ao Ministério da Agricultura, visto que o foco era a proteção de solos para uso agrícola e a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967).

A política de estabelecer áreas ambientalmente protegidas iniciou-se em 1937, com a criação do Parque Nacional do Itatiaia. A partir daí, foram criados diversos Parques Nacionais, cuja administração e fiscalização estavam submetidas ao Serviço Florestal Federal, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), também vinculado à pasta de Agricultura. A administração das áreas protegidas passou a ser atribuição do IBDF, que tinha, também como competência prioritária, fazer cumprir o Código Florestal e toda a legislação pertinente à proteção dos recursos naturais renováveis.

2.2 Década de 1970

Na década de 1970, é publicado o relatório *Limites do Crescimento* organizado pelo Clube de Roma e pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), o qual enfatizava a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais (Meadows, 1972). Em 1972 é realizada a Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano). O Brasil participou da conferência com a posição de defesa à soberania nacional. Argumentava-se que o crescimento econômico e populacional dos países em desenvolvimento não deveria ser sacrificado e que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços para evitar a poluição ambiental – posição que foi endossada pelos países do chamado Terceiro Mundo.

Pouco depois, em 1973, é criada a primeira instituição a tratar da temática ambiental no nível federal: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior. A agenda da Sema se concentrou no problema do controle da poluição industrial e urbana, em uma ação orientada, principalmente, em função de denúncias. O IBDF continuou com a função de órgão fomentador das ações para as florestas e gestão das áreas protegidas (Unidades de Conservação – UCs), enquanto a Sema acabou estabelecendo um programa próprio de áreas protegidas que ficaram a ela subordinadas.

Seguindo o modelo federal, alguns estados começam a criar seus órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) neste período: a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) em São Paulo (1973) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) no Rio de Janeiro (1975). Na esfera do planejamento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) incorporou algumas diretrizes ambientais.

2. Substituído pela Lei nº 4.771/1965 e, atualmente, revogada expressamente e substituída pela Lei nº 12.651/2012.

2.3 Década de 1980

Na década de 1980, o marco principal foi o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e estabeleceu os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. O documento foi considerado inovador para a época, não somente por tratar de um tema ainda pouco discutido, mas por seu caráter descentralizador. Em geral, as normas ambientais federais aprovadas na década de 1980 estavam ligadas principalmente à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental e ao fortalecimento dos mecanismos de participação social na área ambiental (Ganen, 2013).

Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com a função de definir políticas e coordenar as atividades governamentais na área ambiental. No que se refere à qualidade ambiental,³ o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) aprovou resoluções relativas ao licenciamento ambiental, que regulam a aplicação do instrumento até a atualidade, já que ainda não foi aprovada uma legislação específica sobre o tema – Resoluções nº 001/1986 e nº 009/1987, que tratam, respectivamente, do *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA) e do *Relatório de Impacto Ambiental* (Rima) e das audiências públicas prévias ao licenciamento (quadro 5).

O movimento ambiental formou a Frente Verde, que trabalhou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (Art. 225) à Constituição Federal de 1988 (CF/88). O capítulo trouxe avanços significativos ao declarar o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Art. 225, *caput*) como direito do cidadão, especificando-se várias atividades a serem desenvolvidas pelo poder público para garanti-lo.⁴ Além disso, a CF/88 apresentou outras referências ao tema nos princípios gerais da atividade econômica (Art. 170, inciso VI) e em diversos dispositivos esparsos, tais como os referentes ao direito de propriedade, à gestão urbana e ao gerenciamento dos recursos hídricos.

Para o cumprimento destas novas garantias constitucionais, foi necessário o desenvolvimento de legislação federal específica, bem como o fortalecimento da ação dos estados. De fato, na Constituição anterior, a temática ambiental (águas, florestas, fauna) era prerrogativa legislativa da União e, apesar da criação do

3. Na temática de qualidade ambiental, o Conama também instituiu neste período o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), por meio da Resolução nº 18/1986, e o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar, pela Resolução nº 005/1989.

4. Essas atividades incluem proteção ao patrimônio biológico e aos processos ecológicos; exigência de estudo prévio de impacto ambiental, no caso de implantação de empreendimentos potencialmente degradadores; controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida e o meio ambiente; e educação ambiental (Ganen, 2013).

Sisnama, em 1981, grande parte de nossa política ambiental ainda era concentrada na esfera central de governo (Araújo, 2013). A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios.

A introdução do Capítulo de Meio Ambiente à CF coincidiu com a intensificação, em nível internacional, dos debates sobre meio ambiente, uma vez que ocorreu logo após a realização, pelo PNUMA, do *Relatório Brundtland*, mais conhecido como *Nosso Futuro Comum*, em 1987, que estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável.⁵

Outro marco institucional importante no período foi a reestruturação dos órgãos federais encarregados da questão ambiental, por meio do programa Nossa Natureza, em 1989, com a unificação dos órgãos que tratavam a questão ambiental setorialmente – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), Superintendência da Borracha (Sudhevea), IBDF (desenvolvimento florestal) e a Sema – em torno de um único órgão federal: o Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989).

Ainda em 1989 é criado o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (Lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989),⁶ atualmente uma unidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a missão de contribuir, como agente financiador, por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. A seleção de projetos para o fundo, por meio de editais, é feita por um conselho deliberativo composto por representantes do governo e da sociedade civil.

2.4 Década de 1990

Em 1990 foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), tendo em vista que a questão ambiental ficou em alta com a perspectiva de se organizar a Rio-92 no Brasil. O Brasil se preparou para a conferência por meio da Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), com representantes de 23 órgãos públicos, a qual resultou na elaboração de um relatório que explicitava o posicionamento brasileiro frente à temática ambiental.

5. O Relatório Brundtland foi realizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, em decorrência da reunião de avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo.

6. Até a criação do MMA, o FNMA era administrado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR), e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD) foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Na conferência foram assinados importantes acordos ambientais que refletem sua influência até a atualidade. São eles: *i*) as Convenções do Clima e da Biodiversidade; *ii*) a Agenda 21; *iii*) a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e *iv*) a Declaração de Princípios para as Florestas.

O Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) iniciou sua atuação em 1991, como o primeiro grande investimento (com empréstimo do Banco Mundial) realizado pelo governo federal para investir na área ambiental. O programa está vigente até hoje e tem tido um papel fundamental na melhoria da capacidade institucional dos órgãos ambientais federais e estaduais para a formulação de políticas e para a gestão ambiental. A primeira etapa do PNMA (1991 a 1999) teve como linhas de ação o desenvolvimento institucional (principalmente estruturação do Ibama e do MMA), a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), estes últimos executados pelos municípios que apresentavam projetos de melhoria de qualidade ambiental. Como os estados candidatos a participar do programa deveriam cumprir uma série de requisitos, comprovando avanços quanto à instituição de instrumentos de gestão ambiental, a etapa de qualificação ao programa também alavancou o desenvolvimento institucional nas Unidades da Federação (UFs).

O MMA foi criado em 1992, com a extinção da Semam/PR. Nesta década, o MMA operou com poucos recursos humanos e financeiros, a maior parte oriunda de empréstimos via agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud). Como estes recursos eram de difícil utilização, em vista da necessidade de uma contrapartida nacional e da rigidez das regras dos financiadores, havia uma morosidade na execução dos projetos que faziam parte de programas como o PNMA e o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PP-G7). Neste período, o ministério operou apenas com alguns poucos funcionários cedidos de outros órgãos (como o Ibama) e terceirizados com contratos temporários intermediados pelo Pnud, agência que intermedia recursos dos financiadores externos nos empréstimos realizados para os programas do órgão.

Em 1998 foi estabelecida a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998); com isto o Brasil tornou-se um dos poucos países a possuir um direito penal ambiental.

2.5 De 2000 a 2012

Em 2000 foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985/2000), o qual contribui para organizar e uniformizar as categorias de UCs e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis.

No mesmo ano, iniciou-se a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), que estendeu-se até 2006 e atuou em duas linhas principais. A primeira linha, de gestão integrada de ativos ambientais, apoiou projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes, nos quais se colocava em prática a ideia de reunir todos os atores (*stakeholders*) relacionados ao equacionamento dos problemas priorizados. A segunda linha atuou no desenvolvimento institucional dos estados, em três áreas: licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro.

Após um intervalo para avaliação da etapa anterior e preparação da seguinte, o PNMA iniciou sua 3ª etapa em 2009, com os componentes de gestão integrada de ativos ambientais e de desenvolvimento institucional em três linhas: instrumentos econômicos para a gestão ambiental, monitoramento ambiental e licenciamento ambiental. Desta forma, o PNMA tem sido, ao longo de mais de 20 anos de atuação, um programa estratégico do MMA, com impacto principalmente na estruturação dos órgãos estaduais de meio ambiente.

Em 2002 foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul, tendo como um dos principais objetivos a avaliação dos acordos e convênios ratificados na Rio-92. No encontro, as questões de enfrentamento à pobreza mobilizaram os debates. Os principais focos ambientais da conferência foram as mudanças climáticas (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, Protocolo de Kyoto) e a discussão sobre fontes energéticas renováveis. A Conferência resultou em um Plano de Implementação, porém, desprovido de meios de execução ou de cronogramas rígidos.

A Agenda 21 brasileira, cuja preparação iniciou-se em 1997, foi lançada apenas em 2002. O processo envolveu consultas públicas e a realização de seis estudos temáticos – cidades sustentáveis; redução das desigualdades sociais; agricultura sustentável; gestão de recursos naturais; ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável e infraestrutura e integração regional – que deram origem ao documento final. Apesar dos méritos do documento, que refletiu uma visão própria dos problemas ambientais do país, a Agenda 21 brasileira vem sendo obscurecida por novas prioridades, não cumprindo seu papel de direcionar a política ambiental brasileira e de orientar as políticas de desenvolvimento para o país.

O processo de elaboração de Agendas 21 locais também perdeu fôlego – quase 2 mil municípios elaboraram suas agendas, entretanto, em sua maioria, estas não têm sido consideradas como documento orientador para o planejamento municipal.

No quadro institucional, foi criada em 2000 a Agência Nacional de Águas (ANA), autarquia federal vinculada ao MMA, com o objetivo de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97). A ANA vem trabalhando, principalmente, na implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, no gerenciamento de bacias hidrográficas federais (por meio dos comitês de bacias), no enquadramento e monitoramento de rios e na outorga e na cobrança para o uso da água.

Em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao MMA que surgiu a partir do desmembramento do Ibama e de uma separação de função entre os dois órgãos. O Ibama focou sua atuação nas ações de licenciamento e fiscalização, enquanto o ICMBio passou a responder pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Cabe ao ICMBio gerenciar e fiscalizar as UCs federais, o que compreende 887 unidades de proteção integral e de uso sustentável, as quais abrangem 754.854 km² do território nacional.⁷ O instituto também fomenta e executa programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade.

Em 2012, o marco principal foi a realização da Conferência Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – CNUDS), de 13 a 22 de junho de 2012 no Rio de Janeiro. A conferência marcou os 20 anos da realização da histórica Rio-92 e teve como objetivos: *i*) assegurar a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável; *ii*) avaliar os avanços e os hiatos nos processos de implementação das principais decisões quanto ao desenvolvimento sustentável; e *iii*) identificar desafios novos e emergentes. Além desses objetivos, foram estabelecidos dois temas para a conferência: economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

Considerado o maior evento já realizado pelas Nações Unidas, a Rio+20 contou com a participação de chefes de Estado ou seus representantes oriundos de cerca de 190 países. Além do evento oficial no Riocentro, restrito apenas aos delegados dos países participantes, a conferência suscitou a realização de inúmeros eventos paralelos em outros locais da cidade, organizados pela sociedade civil, tais como a Cúpula dos Povos (realizada no Aterro do Flamengo), seminários e debates em universidades, bem como eventos culturais.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/8Sj5Ez>>. Acesso em: 20/05/2014.

No entanto, diferentemente da Rio-92, que alcançou grande mobilização da opinião pública e uma convergência positiva da atenção internacional para a temática, a Rio+20 se deu em um contexto internacional pouco favorável. Muitos países encontravam-se em uma conjuntura econômica ou política difícil. A Europa em grave crise financeira e os Estados Unidos em processo de prévias para as eleições presidenciais não deram prioridade à conferência em suas agendas – o presidente americano e a chanceler alemã eram aguardados até o último momento, mas não compareceram, apenas enviaram representantes. Além disso, o próprio sistema das Nações Unidas vinha sofrendo uma erosão do seu poder real de intervenção.

Na época em que os desafios foram colocados na Rio-92, os países pareceram tomar nota dos alertas e, por conseguinte, muitas promessas foram feitas sob a forma de convenções e protocolos. Mesmo as multinacionais, grandes agentes da degradação ambiental, pareceram ter ficado em guarda. No entanto, o cenário da Rio+ 20 era outro, visto que os Estados Unidos, principal país poluidor *per capita*, recusou-se a assumir qualquer compromisso vinculante para reduzir as emissões que causam o aquecimento global. Enquanto isto, os países menos desenvolvidos reivindicaram o seu direito a poluir enquanto os mais desenvolvidos não assumissem a dívida por terem poluído tanto há tanto tempo.

É interessante notar que a Europa foi, talvez, o continente que tenha mais refletido sobre a gravidade dos problemas ecológicos que enfrentamos, tendo liderado, inicialmente, o debate sobre desenvolvimento sustentável. No entanto, toda esta reflexão foi colocada de lado, face à atual crise financeira, como um “luxo insustentável”. O processo que antecedeu a conferência também foi marcado pela ausência de foco e por discussões conceituais e teóricas pouco produtivas sobre o que significaria a *economia verde*, as quais não foram agregadoras aos objetivos do evento, no sentido de avançar em “como” fazer as mudanças substantivas necessárias (Dowbor, 2012).

Assim, a Rio+20 não logrou sucesso em colocar-se como uma oportunidade, para os países que passavam por crises financeiras, para questionar o crescimento econômico pautado em bases insustentáveis e pouco equitativas.

O documento de contribuição brasileira à Rio+20⁸ também não teve um foco específico e apresentou desafios do desenvolvimento sustentável em um amplo leque de 24 pontos, que envolviam temas que iam desde a erradicação da pobreza extrema, segurança alimentar, trabalho, cidades, o papel do Estado, produção e consumo sustentáveis, até os temas ambientais tradicionais como água, florestas, biodiversidade e mudança do clima. O documento tratou o tema economia verde

8. Disponível em: <<http://goo.gl/4nB3Fl>>.

sob a ótica da inclusão social e abordou a necessidade de reformas na estrutura institucional internacional para avançar no desenvolvimento sustentável. Trouxe, ainda, um elenco tentativo de propostas que refletiam pontos em discussão nos debates que antecederam a conferência, entre os quais: a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), novos indicadores para a mensuração do desenvolvimento, ênfase na produção e consumo sustentáveis (selos verdes e compras públicas sustentáveis) e propostas para aperfeiçoar a estrutura de governança ambiental das Nações Unidas.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) também contribuiu com um documento preparatório para a conferência, o *Acordo para o Desenvolvimento Sustentável*, que contou com a participação dos membros do conselho, de diversas organizações da sociedade civil, de ministérios, de acadêmicos, e de instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ipea. O documento sistematiza uma série de propostas e estratégias para o desenvolvimento sustentável (roteiro para transição) e foca na questão da governança do processo (CDES, 2011).

Os resultados da conferência foram, em geral, analisados como insuficientes e mesmo decepcionantes. O documento final aprovado na conferência, *The future we want* (O futuro que queremos),⁹ foi considerado frágil e tímido, pois não estabeleceu compromissos obrigatórios e um duro consenso foi obtido a partir da retirada de todos os pontos divergentes que deveriam ser superados. O texto foi visto mais como uma declaração de intenções, ou o “mínimo denominador comum” possível de ser alcançado entre os 188 países signatários (Dawbor, 2012).

No plano do avanço institucional para o desenvolvimento sustentável o documento final da conferência propõe a criação de um “fórum político universal intergovernamental de alto nível”, o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), e reafirma a importância de fortalecer e ampliar a participação dos países em desenvolvimento no processo internacional de tomada de decisão. A economia verde, inicialmente definida como um dos temas centrais, foi colocada no documento apenas como um dos muitos caminhos rumo a um desenvolvimento sustentável.

Sobre o criticado documento, o governo brasileiro colocou-o como o “consenso possível”. Representaria um “ponto de partida e não de chegada” que deixava uma agenda de trabalho para o século XXI (Ângelo, 2012). Contudo, o discurso não foi animador frente ao esforço gigantesco de mobilização para a conferência, em um cenário internacional desfavorável. Ainda mais considerando-se que o ponto de partida havia ocorrido há, pelo menos, 40 anos, na Conferência de Estocolmo, em 1972, que colocou a questão ambiental em destaque em nível internacional.

9. Disponível em: <<http://goo.gl/6m71Bu>>.

Outro fator a se destacar é que a agenda de trabalho para o século XXI também já havia sido estabelecida há 20 anos, na Rio-92.

A ausência de progresso foi sentida quando compromissos e medidas concretas para operacionalizar as intenções (ou seja, recursos financeiros), entre as quais a criação de um fundo verde para ajudar na transição de países emergentes e pobres para um modelo de desenvolvimento sustentável, mais uma vez foram rejeitadas, principalmente pelos países desenvolvidos, como os Estados Unidos. O próprio secretariado-geral da ONU esperava que o encontro adotasse medidas mais firmes para garantir que os mais pobres tivessem acesso à água, à energia e a alimentos. No entanto, sua emblemática iniciativa Energia Sustentável para Todos foi apenas citada no texto, em vez de receber apoio enfático dos líderes.

O que resultou como positivo na conferência foi a mostra de uma maior consciência ambiental por parte da sociedade, o que significa que uma semente, ou um “fermento” havia sido colocado na sociedade ao longo das últimas décadas, levando a uma maior mobilização social. As iniciativas e declarações assinadas além do Riocentro foram numerosas. Por exemplo, em paralelo às principais negociações no Rio de Janeiro, empresas e governos firmaram mais de duzentos compromissos de ações voluntárias em diferentes áreas, tais como energia, água e alimentos. A iniciativa de *contratação pública sustentável internacional* se comprometeu com critérios de compras públicas; o índice de riqueza inclusiva buscou ampliar o sistema de contas para além do produto interno bruto (PIB); o *princípio de seguro sustentável* foi o compromisso com a sustentabilidade assinado por 27 grandes empresas seguradoras (área que maneja grandes recursos). A Cúpula dos Povos também reuniu milhares de pessoas e deixou uma extensa lista de reivindicações entregue à ONU.

Este movimento, que faz parte do conjunto que se chama de governança ambiental, é visto de forma otimista por Dawbor (2012) como um impacto difuso fundamental, pois “só quando se fortalecer bastante o movimento na base da sociedade haverá suficiente força política nas esferas superiores, governos, organizações multilaterais e corporações mundiais”. No entanto, observa-se que este movimento está, em geral, separado do poder político, visto que as reivindicações feitas são raramente ouvidas e incorporadas na agenda decisória dos governos.

Apesar de o governo brasileiro não ter priorizado o evento em sua agenda política – visto que não enfatizou a pauta em reuniões prévias bilaterais com outros países que garantissem avanços e mesmo a presença de chefes de Estado importantes – para o Brasil fica o mérito de, mais uma vez, ter aceitado o desafio de ser anfitrião e organizador de uma conferência de porte, a qual fluiu sem maiores percalços logísticos, e de oferecer uma plataforma de discussão. Oportunidade que, infelizmente, não foi utilizada em todo o seu potencial pelos países participantes e signatários do documento final.

QUADRO 1

Evolução da legislação ambiental brasileira por períodos (1930-2015)¹⁰

| Legislação | Ementa |
|----------------------------------|---|
| Período - décadas de 1930 a 1960 | |
| Decreto nº 24.643/1934 | Decreta o Código de Águas. |
| Decreto-Lei nº 25/1937 | Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Inclui como patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável. |
| Lei nº 4.771/1965 ¹ | Institui o novo Código Florestal. |
| Lei nº 5.197/1967 | Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. |
| Período - década de 1970 | |
| Lei nº 6.225/1975 | Dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências. |
| Decreto-Lei nº 1.413/1975 | Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. |
| Decreto Legislativo nº 56/1975 | Aprova o Tratado da Antártida. |
| Lei nº 6.453/1977 | Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. |
| Período - década de 1980 | |
| Lei nº 6.803/1980 | Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. |
| Lei nº 6.938/1981 ² | Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. |
| Lei nº 6.902/1981 | Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. |
| Lei nº 7.661/1988 | Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. |
| Lei nº 7.347/1985 | Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. |
| Lei nº 7.805/1989 | Regulamenta as atividades garimpeiras, tornando obrigatória a licença ambiental prévia e passíveis de suspensão as atividades de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente. |
| Lei nº 7.797/1989 | Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). |
| Lei nº 7.802/1989 | Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. |
| Período - década de 1990 | |
| Lei nº 8.171/1991 | Dispõe sobre a política agrícola. (inclui a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos) |
| Lei nº 8.723/1993 | Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores. |
| Lei nº 8.974/1995 ³ | Estabelece normas para a engenharia genética e organismos geneticamente modificados (OGM) no país. |

(Continua)

10. O quadro 1 busca destacar alguns dos principais marcos legais da legislação federal na temática ambiental. Cabe mencionar, no entanto, que existem diversas outras normas sobre temas correlatos, como ordenamento urbano e desenvolvimento regional, bem como sobre gestão de desastres naturais, com forte interface com a questão ambiental, no que se refere ao uso do solo e à gestão do território.

(Continuação)

| Legislação | Ementa |
|------------------------------------|--|
| Período - década de 1990 | |
| Lei nº 9.433/1997 | Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. |
| Lei nº 9.605/1998 ⁴ | Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. |
| Lei nº 9.795/1999 | Dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental. |
| Período - 2000 a 2012 | |
| Lei nº 9.985/2000 | Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). |
| Lei nº 9.966/2000 | Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional. |
| Medida Provisória nº 2.186-16/2001 | Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. |
| Lei nº 10.650/2003 | Dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. |
| Lei nº 11.105/2005 | Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB). |
| Lei nº 11.284/2006 | Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). |
| Lei nº 11.428/2006 | Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. |
| Lei nº 11.460/2007 | Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs). |
| Lei nº 11.445/2007 | Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. |
| Lei nº 11.794/2008 | Estabelece procedimentos para o uso científico de animais. |
| Lei nº 11.828/2008 | Trata de medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento. |
| Lei nº 12.114/2009 | Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. |
| Lei nº 12.187/2009 | Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). |
| Lei nº 11.959/2009 | Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. |
| Lei nº 12.305/2010 | Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). |
| Lei Complementar nº 140/2011 | Fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente. |
| Lei nº 12.512/2011 | Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. |
| Lei nº 12.651/2012 | Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (revogou o antigo Código Florestal, Lei nº 4.771/1965). |
| Lei nº 13.153/2015 | Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação. |

Elaboração da autora.

Notas: ¹ A Lei nº 4.771/1965 foi revogada expressamente e substituída pela Lei nº 12.651/2012.

² Regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990.

³ Revogada pela Lei nº 11.105, de 2005.

⁴ Regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008.

3 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE MEIO AMBIENTE NA ATUALIDADE

3.1 Federalismo e meio ambiente

Para a compreensão do atual arcabouço institucional desenhado para a implementação das políticas de meio ambiente no Brasil, um aspecto crucial é a consideração sobre a própria estrutura federativa do país, desdobrada em seus três níveis de governo. Na organização adotada pelo Estado brasileiro, as UFs e os governos municipais dispõem de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades, dentro de suas áreas de competência e nos limites fixados por seus territórios.

Como a questão ambiental possui a particularidade de permear todos os níveis de governo, não se equacionando em um único deles, as políticas ambientais federais dependem da adesão dos demais entes da Federação – seja na participação necessária no processo de formulação, seja pelo fato de que são estes que as executam. Assim, as políticas federais, para serem efetivas, necessitam de uma boa estrutura de relações e de cooperação entre as diferentes esferas de governo, visto que os governos estaduais e locais estão obrigados a cumprir as legislações nacionais, mas participam apenas em caráter voluntário de programas propostos pelo governo federal. Sem o envolvimento e a real disposição por parte dos estados e municípios de colocar as políticas federais em prática, elas não alcançam a almejada efetividade.

Desta forma, torna-se imprescindível a harmonização de interesses e o compromisso entre as diversas instâncias do governo com a chamada “corresponsabilidade” ou interdependência negociada. Como as competências ambientais de cada esfera já estão definidas, este enfoque diz respeito ao padrão de relacionamento entre as instâncias decisórias, de modo a compatibilizar as ações autônomas que cabem aos estados e municípios com a necessária articulação global, por parte do governo federal.

A CF/88 estabelece, em seu Artigo 23, que a atuação em matéria administrativa¹¹ ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Lei Complementar nº 140/2011¹² veio disciplinar o Artigo 23, fixando normas para a cooperação entre os entes federados, no intuito de harmonizar e uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposições e tornar a gestão ambiental mais eficiente.

A lei buscou tornar mais claro o papel de cada ente ao definir as atribuições específicas e as comuns, além de trazer os conceitos de atuação supletiva e atuação

11. As competências estabelecidas pela CF de 1988 para os entes federativos podem ser, quanto à natureza, executivas, administrativas ou legislativas. As administrativas, das quais trata a LC nº 140/2011, incidem sobre os aspectos de implementação e fiscalização das medidas relativas ao meio ambiente, tais como o caráter de polícia. As competências executivas dizem respeito às diretrizes ou estratégias para exercer o poder relacionado ao meio ambiente; as legislativas, por fim, tratam das possibilidades que cabem a cada ente de legislar sobre questões ambientais (Machado, 2012).

12. A LC também altera o Artigo 10 da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, adequando-a às novas disposições.

subsidiária. Previu, ainda, os instrumentos de cooperação, os quais não apresentam inovações, mas a previsão expressa da possibilidade de utilizá-los como ferramentas para a cooperação (quadro 2).

QUADRO 2

Instrumentos de cooperação entre os entes federativos

| Consórcios públicos |
|--|
| Convênios e acordos de cooperação |
| Comissões Tripartites Estaduais (formadas pela União, estados e municípios) e a Bipartite do Distrito Federal (DF e União) – com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos |
| Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos |
| A possibilidade de delegação das atribuições e de execução de ações administrativas, desde que observados requisitos legais específicos |

Fonte: LC nº 140/2011, Art. 4º.

Entre as atribuições da União, a LC estabelece, no Art. 7º: *i*) formulação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente; *ii*) integração e articulação entre os demais entes federativos e outras políticas setoriais para implementar a PNMA; *iii*) informação, educação, estudos e pesquisas; *iv*) ordenamento territorial; *v*) controle da qualidade ambiental; *vi*) gestão florestal; *vii*) proteção da biodiversidade (fauna e flora) e do patrimônio genético; e *viii*) controle do transporte de produtos perigosos. No quadro 3 são apresentadas as 25 atribuições de responsabilidade da União agrupadas por temas.

QUADRO 3

Ações administrativas em meio ambiente de responsabilidade da União

| Atribuições da União |
|--|
| <p>Política Nacional do Meio Ambiente</p> <p>Formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente.</p> <p>Exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições.</p> <p>Promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional.</p> |
| <p>Integração e articulação da PNMA</p> <p>Promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental.</p> <p>Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente.</p> <p>Promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras.</p> |
| <p>Informação, educação, estudos e pesquisas</p> <p>Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos.</p> <p>Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima).</p> <p>Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.</p> |

(Continua)

(Continuação)

| Atribuições da União |
|---|
| <p>Ordenamento territorial</p> <p>Elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional.</p> <p>Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.</p> |
| <p>Controle da qualidade ambiental</p> <p>Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei.</p> <p>Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.</p> <p>Promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades em áreas de sua competência (tais como o que envolvam empreendimentos binacionais ou em áreas de fronteiras, em terras indígenas, em UCs Federais (exceto APAs) e as que envolvam dois ou mais Estados).</p> |
| <p>Gestão florestal</p> <p>Aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.</p> |
| <p>Proteção da biodiversidade (fauna e flora) e do patrimônio genético</p> <p>Elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies <i>in situ</i>.</p> <p>Controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, <i>habitats</i> e espécies nativas.</p> <p>Aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos.</p> <p>Controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados.</p> <p>Controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas.</p> <p>Proteger a fauna migratória e as espécies em extinção.</p> <p>Exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional.</p> <p>Gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais.</p> |
| <p>Controle do transporte de produtos perigosos</p> <p>Exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos.</p> <p>Exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.</p> |

Fonte: LC 140/2011, Art. 7º.

Antes da LC nº 140/2011, a atuação na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de competência entre os entes federativos, por exemplo, autuações cumulativas (multas) do Ibama, do órgão ambiental estadual e municipal de meio ambiente e aplicação de diversas sanções administrativas a um único empreendimento, decorrentes da mesma infração ambiental. Estas sobreposições implicavam em insegurança jurídica aos empreendedores e ineficiência na atuação do Sisnama. A LC, além de estabelecer o conceito de licenciamento ambiental, traz a determinação expressa de que os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental serão submetidos a um único crivo, sendo que os demais entes que integram o Sisnama continuam com o poder de manifestar-se sobre a concessão da licença ou autorização.

Considera-se que, de modo geral, a LC nº 140 não inova significativamente o conteúdo do direito ambiental brasileiro, mas principalmente reforça o ideal cooperativo e estabelece que os três entes federativos são solidariamente responsáveis pela gestão ambiental no âmbito do Sisnama. Além disso, reforça normas antes existentes (como resoluções do Conama sobre licenciamento), traz maior objetividade e transparência na definição das atribuições de competência ambiental comum dos entes federativos, evitando a sobreposições de papéis e possibilitando uma maior segurança jurídica. Contudo, também traz alguns pontos polêmicos, tais como a imposição de um rol muito amplo de funções de licenciamento aos estados e a possibilidade de estes intervirem nas competências municipais de licenciamento, já que cabe aos estados conceituar o “impacto local” nos empreendimentos (Gomes, 2012; Marrara, 2012).

Como enfatiza Araújo (2013) diante do disposto na LC nº 140/2011, torna-se especialmente relevante o fortalecimento dos órgãos ambientais estaduais e municipais, visto que a descentralização de atribuições para os órgãos ambientais estaduais e municipais, por si só, não assegura resultados positivos em termos de política ambiental. Isto é, para o funcionamento adequado do Sisnama devem-se garantir, aos entes federados, recursos condizentes (humanos e materiais) com a magnitude e a complexidade dos diferentes problemas ambientais em foco.

3.2 Evolução da institucionalização da política ambiental

Conforme descrito no histórico apresentado, a partir da década de 1930 já ocorriam ações pontuais de política e gestão ambiental, como demonstram as legislações de caráter ambiental criadas no período. Ou seja, já se praticava algum tipo de regulação pública ambiental, mesmo antes da criação de órgãos exclusivos para esta finalidade.

A institucionalização da função pública relativa ao meio ambiente iniciou-se em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema). A criação de um *locus* institucional específico para tratar das questões ambientais, a partir da absorção de algumas funções de outras instituições existentes, deu mais foco à atuação na temática, que passou a ter “assinatura institucional” e endereço determinado para as políticas públicas ambientais. Cabe notar que o crescimento do papel do Estado na regulação do meio ambiente ocorreu mesmo na contramão à tendência geral de redução de intervenção pública na época (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

A partir daí, o arcabouço institucional voltado à política ambiental foi estruturado gradativamente. A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) foi o principal instrumento para estruturar o conjunto de instituições, nas três

esferas de governo, que passou a se organizar sob a forma de um Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama (Quadro 4).

QUADRO 4

Estrutura do Sisnama

| |
|--|
| 1. Conselho de Governo – órgão superior |
| 2. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – órgão consultivo e deliberativo |
| 3. MMA – órgão central |
| 4. Ibama – órgão executor |
| 5. Órgãos estaduais de meio ambiente – órgãos seccionais |
| 6. Órgãos municipais de meio ambiente – órgãos locais |

Fonte: Lei nº 6.938/81.

Milaré (2009) observa que o Sisnama representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes em todas as esferas da administração pública, mas que ele não existe por si só: mistura abstração e concretude, pois o todo funciona a partir de partes reais e a alma do sistema seria a comunicação ou interação entre as partes.

Apesar de ter sido instituído há mais de três décadas, o Sisnama ainda não se encontra efetivamente estruturado e articulado como um sistema nacional. Araújo (2013) aponta alguns exemplos das disfunções existentes no Sisnama, como a centralização histórica de atribuições na esfera federal, ou seja, no MMA e no Ibama – nem sempre justificável. Além disso, a ocorrência de sobreposição nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais), indefinição do papel dos órgãos municipais e conflito entre estes e os órgãos estaduais – conflitos que se espera sejam atenuados como as regras de cooperação colocadas pela LC nº 140/2011, a qual, como mencionado, visa tornar mais claro o papel de cada ente federativo.

O avanço da organização institucional no nível federal se deu ora a partir da extinção e da fusão de instituições (como na criação do Ibama), ora a partir do desmembramento de instituições (como no caso do ICMBio, que surgiu a partir de uma repartição do Ibama). Foram criados, ainda, órgãos novos que viessem a suprir lacunas ainda não atendidas pelas instituições existentes, tal como a ANA, criada para implantar os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Estes movimentos de estruturação institucional, por vezes conflitivos, exigiram sempre uma nova acomodação para o atendimento das funções ou missões institucionais recém criadas e o trabalho de desenvolvimento institucional (contratação e treinamento de pessoal, estrutura física, logística de equipamentos, entre outros) que continua até a atualidade. O quadro 5 traz uma síntese sobre o atual arcabouço institucional de gestão ambiental no nível federal.

QUADRO 5

Arcabouço institucional de meio ambiente no nível federal

| Instituição/criação | Finalidade/missão | Características |
|--|---|--|
| Conselho de Governo Criado pela Lei nº 6.938/1981 (PNMA) | Assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais (Lei nº 9649/1998). | O Conselho de Governo, órgão superior do Sisnama, integrante da Presidência da República, é constituído por todos os ministros de Estado, pelos titulares essenciais da Presidência da República e pelo Advogado Geral da União. Contudo, o mesmo está praticamente inativo até a atualidade. |
| Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama¹ Criado pela Lei nº 6.938/1981 (PNMA) | Assessorar, estudar e propor ao conselho de governo e demais órgãos ambientais diretrizes e políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar, no âmbito de suas competências, sobre normas e padrões para um meio ambiente ecologicamente equilibrado² (Decreto nº 3.942/2001). | O Conama é o órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo do Sisnama. O colegiado é um dos maiores constituídos no nível federal, com o total de 108 conselheiros, distribuídos em cinco setores: governo federal, governos estaduais; governos municipais; entidades empresariais e entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Suas competências abrangem a responsabilidade de estabelecer critérios e padrões ambientais (normalmente expressos na forma de resoluções) e o papel político-estratégico de articular as políticas ambientais e promover os objetivos da PNMA. |
| Ministério do Meio Ambiente (MMA) Criado pela Lei nº 8.490/1992, que transformou a SEMAM/PR em MMA. | As principais finalidades do MMA são a de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as ações relativas ao meio ambiente, bem como formular e executar a política nacional do meio ambiente, tendo em vista a preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis (Lei nº 8.746/1993). Suas áreas de competência compreendem: a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; d) políticas para integração do meio ambiente e produção; e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; f) zoneamento ecológico-econômico. (Lei nº 10.683/2003). | Alguns dos principais programas em andamento no MMA são apresentados no quadro 7. |
| Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) Autarquia federal vinculada ao MMA. Criado pela Lei nº 7732/1989. | Entre suas competências está a de executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente, como também, promover a preservação, a conservação, o uso racional, a fiscalização, o controle e o fomento dos recursos naturais. | A partir da criação do ICMBio, a atuação do Ibama se concentra, principalmente, nas ações de controle, monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental. É responsável, ainda, pela elaboração do <i>Relatório de Qualidade do Meio Ambiente</i> , entre outras atividades. |
| Serviço Florestal Brasileiro (SFB) Criado pela Lei nº 11.284/2006 e aprovado na estrutura regimental do MMA pelo Decreto nº 6.063/2007. | O SFB tem a missão de promover o uso econômico e sustentável das florestas e atua exclusivamente na gestão das florestas públicas. O órgão tem autonomia administrativa e financeira assegurada por Contrato de Gestão. Atua em parceria com os seus congêneres estaduais e municipais. | Entre outras funções, gerencia o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), apoia programas de capacitação em atividades florestais, estimula a prática de atividades florestais sustentáveis, promove estudos de mercado para produtos florestais, propõe planos de produção florestal sustentável, mantém o Sistema Nacional de Informações Florestais e gerencia o Cadastro Nacional de Florestas Públicas. |

(Continua)

(Continuação)

| Instituição/criação | Finalidade/missão | Características |
|---|--|---|
| Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio) Criado pela Lei nº 11.516/ 2007 | Autoria federal vinculada ao MMA que executa as ações da política nacional de unidades de conservação referentes ao gerenciamento das UCs federais. Também tem a função de realizar programas de pesquisa e conservação da biodiversidade e de educação ambiental. | O ICMBio é responsável pela gestão de 887 UCs federais de proteção integral e uso sustentável, as quais abrangem 754.854 km ² do território brasileiro. ¹³ O Instituto também mantém unidades descentralizadas, formadas pelas Coordenações Regionais, Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação e pela Academia Nacional da Biodiversidade (Acadebio), criada em 2009 e responsável pela formação dos analistas ambientais. Realizou o 1º concurso público em 2008. |
| Agência Nacional de Águas (ANA) Criada pela Lei nº 9.984/2000 | Tem como finalidade implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. | A ANA atua principalmente na implantação dos instrumentos da PNRH, visando o uso sustentável da água, dentre os quais: a outorga dos direitos de uso da água (em corpos d'água de domínio da União), implantação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, enquadramento dos corpos de água em classes, implantação da cobrança de uso da água e do Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. |

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Para uma análise da atuação do Conama, ver capítulo 3, desta publicação.² Lei nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, com alterações feitas pelo Decreto nº 3.942/2001, que disciplina as finalidades consultivas e deliberativas, bem como as competências do Conama

Observa-se que, além das instituições ambientais referidas no quadro 5, alguns programas ambientais do Plano Plurianual (PPA) têm a participação de outros ministérios e instituições do governo federal. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) definiu, para o PPA 2016-2019, quatro programas temáticos ambientais: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade; Mudança do Clima; e Qualidade Ambiental e Recursos Hídricos. Observa-se que o programa Recursos Hídricos tem, além do MMA, a participação do Ministério de Minas e Energia (MME) em ações como a realização de estudos sobre recursos hídricos e do Ministério da Integração (MI), responsável, principalmente, pelo desenvolvimento de obras de infraestrutura hídrica, as quais não se constituem, estritamente, em gastos ambientais – isto é, o objetivo principal dos investimentos do MI é o abastecimento da população, portanto, são de cunho predominantemente social. O programa Mudança do Clima tem a participação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Além disso, algumas ações em resíduos sólidos, que fazem parte do programa Qualidade Ambiental, são desenvolvidas também pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O quadro 6 traz os programas temáticos ambientais do PPA, bem como seus respectivos responsáveis¹⁴ e valores globais a serem aplicados ao longo do período 2012/2015.

13. Fonte: MMA. Disponível em: <<http://goo.gl/8Sj5Ez>>. Acesso em: 20 maio 2014.

14. No formato do atual PPA, não existem órgãos responsáveis pelo Programa Temático, mas por cada um de seus objetivos.

QUADRO 6

Programas temáticos do PPA 2016-2019 na área ambiental

| Programa temático (código/descrição) | Órgãos responsáveis | Valores globais (2016/2019) (Em R\$ mil) |
|--|---------------------|---|
| 2084 – Recursos Hídricos | MMA, MI e MME | 14.717.497 |
| 2050 – Mudança do Clima | MCTI e MMA | 2.559.400 |
| 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade | MMA | 2.944.856 |
| 2083 – Qualidade Ambiental | MMA e MTE | 513.044 |
| Total | | 20.734.797 |

Fonte: Brasil (2016).

Entre os principais programas¹⁵ do MMA em vigência, existem aqueles de caráter abrangente (ou transversais) voltados para a gestão ambiental, desenvolvimento institucional, educação e participação e outros orientados para temáticas específicas. Destacaram-se alguns destes programas no quadro 7.

QUADRO 7

Programas ambientais desenvolvidos pelo MMA

| Temática | Programas |
|---|---|
| Programas abrangentes | Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA): apoia o desenvolvimento institucional e projetos de melhoria de qualidade ambiental nos estados; Agenda 21: voltado para o desenvolvimento de agendas 21 locais, nos municípios; Educação Ambiental. |
| Gestão dos recursos hídricos | Água Doce: visa o acesso à água em comunidades do semiárido; Águas Subterrâneas: voltado à gestão integrada deste recurso; Revitalização de Bacias Hidrográficas: visa ações para o aumento da quantidade e para a melhoria da qualidade da água para os diversos usos nas bacias. |
| Gestão de recursos florestais | Programa Nacional de Florestas: busca conciliar o uso com a conservação das florestas brasileiras; Proteção das Florestas Tropicais: antigo PPG7, em fase de encerramento; Mais Ambiente: voltado à regularização ambiental das propriedades rurais de acordo com o que determina o Código Florestal; Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). |
| Biodiversidade e gestão de áreas protegidas | Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA): voltado à proteção das florestas da Amazônia por meio de UCs; Bolsa Verde: concede benefícios às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental; Cerrado Sustentável: tem o objetivo de promover a conservação e recuperação do bioma Cerrado; Corredores Ecológicos: busca reduzir a fragmentação de florestas, promovendo a conectividade ecológica nos biomas Amazônia e Mata Atlântica. |
| Ordenamento territorial | Projeto Orla: busca o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União; Zoneamento Ecológico Econômico: busca planejar e ordenar o território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais. |
| Gestão de solos e recuperação de áreas degradadas | Combate à Desertificação: busca identificar as causas da desertificação e as medidas para o seu combate e à mitigação dos efeitos da seca. |

Elaboração da autora.

15. Os programas mencionados não correspondem aos programas temáticos ambientais do PPA. São programas desenvolvidos pelo MMA, que podem estar inseridos no PPA como ações.

Pesquisa conduzida pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) analisou o desempenho dos programas de meio ambiente executados pelo MMA no período de 2001 a 2009. O desempenho orçamentário dos programas foi analisado com base no Siga Brasil,¹⁶ enquanto a análise dos resultados obtidos fundamentou-se nos relatórios anuais que acompanham o Balanço Geral da União (BGU), nas avaliações dos PPAs e em relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU – Controladoria Geral da União (Silva *et al*, 2013).

No período analisado, verificou-se o decréscimo dos gastos orçamentários (valor empenhado) ligados à Função Gestão Ambiental (FGA). O valor empenhado caiu de 0,47% do orçamento do Poder Executivo, em 2001, para 0,29%, em 2009. Além da queda relativa da participação da FGA em relação ao orçamento global, também houve redução em termos absolutos ao longo dos anos, com retorno ao nível inicial apenas no final do período.

Verificou-se que a concentração dos recursos financeiros estava em programas “administrativos” (principalmente para pagamento de pessoal ativo e inativo) os quais chegaram a alcançar mais de 70% dos gastos ambientais, em detrimento do financiamento das atividades finalísticas dos programas em implantação. O estudo identificou, também, dificuldades de execução orçamentária que repercutiram negativamente no desempenho das atividades planejadas, tais como a falta de correspondência entre os valores planejados e realizados a cada ano, devido a contingenciamento dos recursos orçados ou liberação apenas no final do ano.

No que se refere à eficácia dos programas (grau de alcance das metas programadas), a pesquisa selecionou, dos 62 programas executados no período, um conjunto daqueles considerados mais significativos para análise detalhada: Amazônia Sustentável; Brasil Joga Limpo; Resíduos Sólidos Urbanos; Mudanças Climáticas e Meio Ambiente; Recursos Hídricos e Zoneamento Ecológico-Econômico. Em alguns casos houve dificuldades de quantificação dos resultados devido a deficiências no estabelecimento de indicadores e à descontinuidade dos programas. A pesquisa relata os resultados alcançados em cada programa no período, concluindo que, de modo geral, evidenciou-se uma “escassez de resultados, apesar do caráter laudatório dos relatórios oficiais”, ou seja, uma baixa eficácia dos programas executados por meio da função gestão ambiental no período.

Por fim, o estudo aponta para a aparente inexistência de retroalimentação do processo, no sentido de que as deficiências operacionais e organizacionais destacadas em relatórios oficiais tendem a persistir nos anos seguintes. Ou seja, observa-se baixa capacidade de absorção ou aprendizagem, frente às análises e recomendações realizadas para o aprimoramento e correções de rumo dos programas (Silva *et al*, 2013).

16. O Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público mantido pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

No que se refere à dificuldade de se evidenciar os resultados alcançados pelos programas, observa-se que esta deficiência deve-se, também, ao fato de que o MMA¹⁷ ainda se encontra pouco estruturado tanto para o planejamento, como para a função avaliativa de suas políticas e programas. Esta dificuldade deve-se, em parte, ao processo de fortalecimento e desenvolvimento institucional ainda em curso no órgão, sendo uma das principais dificuldades a formação de um quadro técnico próprio qualificado. Criado em 1992, apenas em 2004 o MMA realizou o seu primeiro concurso para servidores efetivos. Antes disso, o ministério funcionava por meio de contratos operacionalizados por organismos internacionais (Pnud, por exemplo). Em 2003 foram realizados contratos temporários a partir de processos seletivos feitos diretamente pelo órgão, visto que os contratos feitos pelos organismos internacionais estavam sendo questionados pelo Ministério Público por não arcarem com os direitos trabalhistas e não respeitarem a forma de ingresso no serviço público mediante concursos. Tal política de pessoal causou prejuízos ao desempenho do órgão, com problemas de falta de estabilidade nas equipes e perda de pessoal técnico, que persistem até a atualidade.

4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A trajetória percorrida pela política ambiental federal indica que ocorreram evidentes avanços, tanto no que se refere à estruturação institucional, quanto no estabelecimento de importantes marcos legais. Ainda assim, não há dúvidas de que permanecem grandes desafios a serem superados no que se refere ao aperfeiçoamento das funções da governança ambiental e da aplicação de seus princípios – os quais, em seu conjunto, contribuem para o aumento da capacidade de resposta do Estado aos problemas ambientais. A seguir, busca-se sintetizar alguns destes desafios que apontam, também, para um horizonte de trabalho a ser trilhado no aperfeiçoamento da política ambiental brasileira.

4.1 Investimento em planejamento, avaliação e mecanismos de *accountability*

As dimensões *planejamento* e *avaliação* ainda são frágeis na área ambiental. Necessita-se de maior investimento no estabelecimento de planos de médio a longo prazos, com objetivos e metas embasados na identificação de áreas estratégicas a serem enfocadas. Estas áreas prioritárias de atuação deveriam considerar não apenas os aspectos ecológicos, mas também o impacto dos problemas ambientais na esfera social – número de pessoas afetadas, efeitos sobre a saúde humana e custos sobre a produtividade e o crescimento econômico.

17. No MMA, a Coordenação de Planejamento Institucional do Departamento de Gestão Estratégica (DGE) é responsável pela coordenação do processo de planejamento estratégico, bem como pelo monitoramento e avaliação das ações executadas pelo órgão.

Neste sentido, cabe resgatar a função do Conama em estruturar uma agenda de planejamento, visto que o conselho é responsável por formular a Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do Sisnama sob a forma de recomendação. A agenda foi realizada apenas uma vez (2007-2008), tendo sido criticada por ser muito extensa e pouco objetiva, e não tem sido considerada como efetivo instrumento de planejamento para o Conama ou para os órgãos ambientais federais (Ipea, 2011).

O MMA elaborou, por meio de processo participativo, o seu primeiro planejamento estratégico, com horizonte temporal de 2014 a 2022, no qual estabelece missão, visão, valores e grandes objetivos estratégicos. A iniciativa é um passo inicial importante no processo de planejamento do órgão (Brasil, 2014). Contudo, apenas para exemplificar o quanto ainda se faz necessário avançar nesse ponto, a agência ambiental norte-americana (United States Environmental Protection Agency – EPA) elabora, desde 1995, os seus planos estratégicos quadrienais, nos quais as prioridades da agência para o período, submetidas previamente ao Congresso, são delimitadas. Estes planos são desdobrados em planos de ação anuais, os quais são avaliados, após seu período de execução, por meio de relatórios de progresso.

Para a eficácia do planejamento e de coordenação e avaliação das metas propostas percebe-se a importância de sistemas de monitoramento e avaliação eficientes. Ainda há dificuldades em medir avanços e retrocessos devido à falta de mecanismos de avaliação estruturados – com indicadores confiáveis e metodologias perenes, que permitam a formação de séries históricas – nos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais. Tal dificuldade, que não é exclusiva da temática ambiental, torna o quadro de desempenho da política ambiental pouco claro, tanto para o gestor quanto para avaliadores externos.

Sem estes mecanismos de prestação de contas e transparência (*accountability*) não se pode responsabilizar os inadimplentes ou faltosos na condução das políticas e nem tomar decisões com eficácia. Esta não é uma preocupação nova, mas a questão continua sendo um ponto de fragilidade, na qual se percebe avanços ainda limitados. Sem estas ferramentas, a resposta à pergunta sobre a efetividade que vem sendo alcançada pela política ambiental brasileira – a qualidade do meio ambiente no Brasil indica que estamos no caminho da sustentabilidade? – mostra-se imprecisa ou parcial.

4.2 Estrutura de governança fragmentada

De forma geral, necessita-se avançar no desenvolvimento das instituições federais de meio ambiente, as quais, relativamente recentes, quando se trata de tempos institucionais, ainda não alcançaram a almejada consolidação e maturidade. Estas instituições necessitam melhorar seu desempenho, investir mais na formação de seu quadro de recursos humanos (com carreiras estruturadas e atrativas) e

aumentar sua capacidade de *enforcement*, ou seja, de cumprimento da lei e das decisões emanadas dos órgãos ambientais.

O governo federal precisa, ainda, apoiar a melhor estruturação e capacitação de órgãos ambientais nos níveis estadual e local (municípios), visto que deficiências nesses níveis ainda se constituem em grandes obstáculos para o sucesso da implementação das políticas emanadas da esfera federal. Ineficiências burocráticas também devem ser sanadas, visto que ainda persiste, em muitos órgãos do Sisnama, uma “cultura cartorial”, focada em processos (como a emissão de licenças ambientais) e não em resultados relacionados à melhoria de qualidade ambiental.

No entanto, a complexidade inerente às questões ambientais exige não apenas o desenvolvimento das instituições ambientais *stricto sensu*, ou seja, das instituições que compõem o Sisnama. É imprescindível uma razoável articulação e comunicação entre as demais instituições cujas políticas afetam o meio ambiente. Não apenas no Brasil, os órgãos responsáveis pelas políticas ambientais (ministérios) frequentemente se tornam ilhas burocráticas, isolados de outros órgãos que afetam o meio ambiente. Desta forma, há a tendência de os demais ministérios assumirem que a preocupação com a questão ambiental não é sua tarefa.

De forma geral, os órgãos ambientais raramente são suficientemente poderosos para influenciar a maioria das decisões de caráter econômico que gera impactos significativos sobre o meio ambiente. A área ambiental sofre, particularmente, com os conflitos entre interesses públicos e privados. Muitas vezes, a “rivalidade” se dá entre as próprias instituições governamentais, de braços diferentes do governo. Em arenas como o Conama, nas quais participam instituições do governo, do setor produtivo e da sociedade civil, é possível perceber que os interesses muitas vezes não são apenas conflitantes, mas francamente opostos e irreconciliáveis.

Assim, instituições mais eficientes na área ambiental não são, necessariamente, sinônimo de instituições cada vez maiores, com mais recursos, mais pessoal, mais estrutura, etc. Pela especificidade da temática ambiental, o desejável é que as funções ambientais também sejam absorvidas e internalizadas nos outros órgãos federais que tomam, cotidianamente, decisões que afetam o meio ambiente e possuem recursos orçamentários¹⁸ de magnitudes muito superiores, tais como os setores de energia, transporte e agricultura.

A eficiência institucional na área ambiental passa por uma forte capacidade de articulação estratégica entre as instituições ambientais com os demais órgãos governamentais e pela capacidade de aquelas coordenarem ações transversais, sem

18. No que se refere aos recursos disponíveis – o que impacta diretamente a questão da eficiência e da capacidade de cumprir as metas propostas (eficácia) – estudos indicam que, apesar do agravamento dos problemas ambientais, estes têm sido decrescentes, proporcionalmente, no orçamento federal destinado às políticas ambientais brasileiras (Silva *et al.*, 2013).

o risco de se perderem no gerenciamento de inúmeros conselhos e comissões interministeriais. Isto é, unificar ação e discurso, para dar coerência ao Sisnama e orientar as diversas pastas ministeriais do Executivo em busca da chamada “visão integrada”, no que se refere à política ambiental brasileira.

4.3 Federalismo ambiental

Observa-se que, no Brasil, a capacidade de resposta aos problemas ambientais está assentada sobre uma estrutura institucional de governança complexa, com diversos entes federativos que devem ser articulados para a implementação das políticas ambientais, visto que a degradação e a poluição dos recursos naturais transcendem fronteiras políticas. No caso brasileiro, as dimensões continentais do território, as desigualdades inter-regionais e a forma federativa assumida pelo Estado impactam a condução da política ambiental federal.

Assim, no âmbito do Sisnama, a política ambiental federal só se torna efetiva se os entes estabelecerem um acordo de vontades para cooperar uns com os outros. Como diz Neves (2012), a interdependência que demanda regras compartilhadas é a contraface da autonomia (autorregulação) em regimes federativos. Isto implica em uma gestão tripartite, voltada para o objetivo comum da proteção ao meio ambiente, e pressupõe a coordenação de esforços – também denominada de “pacto federativo ambiental” – para uma gestão compartilhada (Silva, 2013).

Neste sentido, como visto, a LC nº 141/2011 veio disciplinar o Art. 23 da CF/88, fixando normas para a cooperação entre os entes federados e definindo alguns instrumentos para tanto. Contudo, a lei em si não resolve a questão da cooperação intergovernamental, mas funciona principalmente como diretriz do caminho a ser seguido. Os avanços necessários nas medidas propostas dependem da vontade política dos gestores, isto é, do desenvolvimento de uma “cultura cooperativa.”¹⁹ Formalmente, a federação brasileira é cooperativa, mas ainda predomina um perfil não cooperativo na prática, visto que os laços entre os níveis de governo são considerados difusos e contraditórios, marcados por tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras (Almeida, 2001).

Assim, a cooperação intergovernamental coloca-se como condição *sine qua nom* para a viabilização da política ambiental. Para enfrentar os obstáculos à ação cooperada é fundamental buscar mecanismos de coordenação de alto nível dentro da própria estrutura do Sisnama, papel que caberia fundamentalmente ao Conselho de Governo e ao Conama. Não seria necessária a criação de mecanismos novos, apenas a “revitalização” do Conselho de Governo e do Comitê de Políticas

19. Um exemplo prático de dificuldade neste sentido refere-se à gestão dos resíduos sólidos. É vantajoso, principalmente para municípios pequenos, que equipamentos como aterros sanitários ou centrais de triagem de recicláveis sejam construídos e operacionalizados de forma consorciada. Contudo, os municípios muitas vezes não conseguem entrar em acordo para definir qual deles receberá os resíduos do outro, o que dificulta o estabelecimento deste tipo de consórcio.

Ambientais do Conama (Cipam) para que trabalhem em estratégias convergentes, de estímulo à ação conjunta, para o enfrentamento das questões ambientais das diversas esferas de governo.

4.5 Estabelecimento de prioridades domésticas e foco em uma agenda própria

Sabe-se que a questão ambiental é tema cada vez mais corrente na agenda internacional e nas agendas multilaterais. Sob a égide da ONU, o tema entrou mais fortemente no Brasil a partir da década de 1970. O financiamento internacional de instituições como o Banco Mundial tem moldado, durante um longo tempo, as políticas ambientais brasileiras. Pode-se dizer que a criação de muitos órgãos ambientais foi resultado da busca em dar uma resposta às pressões externas. Sob esta pressão externa, o Brasil vem se pautando por uma agenda de interesse internacional.

Nas últimas décadas, houve, também, uma proliferação de acordos ambientais internacionais. Meio ambiente é a segunda área mais comum para acordos entre os países,²⁰ ficando atrás apenas de comércio exterior, ainda que alguns acordos ambientais tendam a ser mais declaratórios (intenções, princípios) do que regras a serem seguidas. A política externa ambiental brasileira tem se saído bem nestes acordos – o país tem assumido, inclusive, o papel de um ator importante (*key player*) nas negociações multilaterais ambientais, passando de “estado-veto” a “estado-promotor” (Barros, 2011).

Contudo, não se pode esquecer que a extensa agenda criada pelos diversos acordos internacionais ambientais é construída com a participação de países com capacidades muito assimétricas, o que coloca em questão sua legitimidade, e, além disso, pode ofuscar as prioridades nacionais. Como observa Barros (2011), ainda hoje a liderança nos acordos é dos países desenvolvidos, que definem a agenda global em função dos seus interesses domésticos. O Brasil tem se organizando para responder às agendas de temas ambientais globais, os quais, a despeito de sua importância, podem ofuscar a dimensão de graves problemas ambientais internos que ainda não foram equacionados no Brasil e que nos países mais desenvolvidos não entram mais em pauta, por já estarem bem encaminhados ou resolvidos.

Assim como no final da década de 1980 uma Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe foi criada para pensar sob uma visão regional a problemática do meio ambiente – tendo elaborado o documento *Nossa Própria Agenda* (Pnud, 1991)²¹ – o Brasil necessita pensar em estratégias

20. Desde 1940, o Brasil assinou 33 acordos multilaterais ambientais nos mais variados temas. É importante lembrar que tais acordos não tratam apenas de aspectos ambientais, mas envolvem importantes questões da política externa brasileira: comerciais, tecnológicas, estratégias e de segurança, entre outras (Barros, 2011).

21. O documento conclamava: “Temos que definir nosso próprio programa de ação. Se não conseguirmos avaliar objetivamente os problemas e oportunidades apresentados pelo patrimônio natural da região, não saberemos estabelecer as prioridades para a ação e certamente cometeremos erros no planejamento das estratégias que acreditamos capazes de nos proporcionar o desenvolvimento sustentável” (Pnud, 1991, p. 5).

próprias para enfrentar seus problemas ambientais prioritários. Ou seja, uma agenda doméstica, que oriente, inclusive, as negociações com os demais países.

Por exemplo, é desnecessário enfatizar o atraso brasileiro na questão prioritária de acesso ao saneamento básico, que é a degradação ambiental mais frequente nas cidades brasileiras, gerando enorme impacto adverso na saúde da população (IBGE, 2012). Quando o Brasil organiza sua agenda ambiental interna apenas em função das agendas internacionais, temas significativos, como as questões hídrica e de saneamento, ficam em segundo plano, pois estas têm menor destaque na agenda global por serem consideradas mais de cunho doméstico. Enquanto isto, agravam-se no país os problemas de poluição dos corpos d'água, perda de nascentes e avanço da desertificação, levando a situações de escassez de água em algumas áreas, com enorme prejuízo social.

O Brasil tem um perfil de destaque no cenário internacional, por ser um grande detentor de riquezas naturais (provavelmente a maior riqueza natural do planeta) e uma potência emergente. No entanto, o país continua com um “jogo de subtração”, exportando recursos naturais – biodiversidade não patenteada, madeira e *commodities* agrícolas (Strautch, 2008). Assim, o Brasil necessita desenvolver uma agenda própria que permita conjugar seu potencial de riqueza natural com níveis adequados de saneamento e desenvolvimento tecnológico (menos intensivo e impactante no uso e extração de matérias primas). Este é um passo importante para o país evitar perdas aceleradas de seus recursos, algumas irreversíveis, as quais, cedo ou tarde, terão grande impacto na economia interna e no comércio internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. Direito ambiental brasileiro: princípios e limites de implantação. In: _____. (Org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010.

ARAÚJO, S. M. V. G. Os fundamentos legais da política nacional do meio ambiente. In: GANEN, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 1.

BARROS, A. F. G. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?** Brasília: Cepal; Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 40).

BRASIL. **Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio+20**. Brasília: MMA, nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/7uyUQd>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Planejamento estratégico** – gestão para resultados 2014-2022. Brasília: MMA, jul. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016-2019 – Anexo I. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/47VAZI>>.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CASTELLO, L. Psicologia ambiental e política ambiental: estratégias para a construção do futuro. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 16, n. 1-2, p. 223-236, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/0sMtA9>>.

CDES – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Acordo para o desenvolvimento sustentável**: contribuições para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Brasília: CDES, 2011.

DAWBOR, L. Entender a Rio+20: balanços e compromissos. **Ladislau Dowbor**, 3 set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MmzbYO>>.

DE LOË, R. C. *et al.* **From government to governance**: a state-of-the-art review of environmental governance. Guelph: Rob de Loë Consulting Services, 2009. (Final Report).

GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. v. 1. (Fundamentos constitucionais e legais).

GOMES, B. M. E. H. **Breve análise da Lei Federal Complementar 140/2011** – a regulamentação da competência ambiental comum. Natal: Afauna, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente** – Conama. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/mja6T2>>.

_____. **Nota Técnica**: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais. Brasília: Ipea, 2013.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1949).

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARINHO, Y. R. A lei de crimes ambientais frente à evolução do direito ambiental: sanções versus incentivos. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. v. 7, p. 227-245.

MARRARA, T. Cooperação federativa ambiental: inovações da Lei Complementar 140/2011? **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 23 jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/MFo2Ob>>.

MEADOWS, D. L. *et al.* **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOURA, A. M. M. A. auditoria ambiental como instrumento de políticas públicas no Brasil: análise e perspectivas. *In*: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. v. 7, p. 327-358.

_____. Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas. *In*: MOURA, A. M. M. A. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2011. v. 2, cap. 17.

_____. **Governança das políticas ambientais no Brasil**: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1904). Disponível em: <<http://goo.gl/XWLs8a>>.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xVcaqI>>.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 43.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/iRTzwH>>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Nossa própria agenda** – Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe. Nova Iorque: BDI; Pnud, 1991.

SILVA, C. S. G. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil – notas sobre a Lei Complementar n. 140/2011. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3544, 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/6r17t5>>.

SILVA, E. F.; JURAS, I. A. G. M.; SOUZA, S. M. A política de meio ambiente como ela é. *In*: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Org.). **O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

SIQUEIRA, L. C. Política Ambiental para quem? **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 425-437, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/VIylUY>>.

STRAUCH, M. Instrumentos da política ambiental. *In*: STRAUCH, M.; ALBUQUERQUE, P. P. (Org.). **Resíduos**: como lidar com recursos naturais. São Leopoldo: Oikos, 2008. p. 191-212.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança no setor público**: fundamentos. Brasília: TCU; ISC, 2012.

VEIGA, J. E. Indicadores para a governança ambiental. *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., 2007, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Ecoeco, 2007.

VIANA, M. B. Exercício da cidadania ambiental. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 2.

