

Apontamentos acerca da Política Nacional de Meio Ambiente

Isonel Sandino Meneguzzo¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo realizar apontamentos teóricos e empíricos relacionados à Política Nacional de Meio Ambiente, a partir da análise do contexto econômico e socioambiental em que surgiu, tratando de sua repercussão no campo prático. Elementos teóricos e empíricos permitem inferir que passadas aproximadamente quase quatro décadas de sua publicação, a Política Nacional de Meio Ambiente ainda serve como diretriz fundamental no tocante a relação existente entre o uso dos recursos naturais e a conservação da natureza. Outro elemento circunstancial que valida esta ideia é o fato de que a Constituição Brasileira promulgada em 1988 ao tratar do meio ambiente demonstra consonância com os pressupostos estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Política ambiental; Brasil.

Notas sobre la Política Ambiental Nacional de Brasil

Resumen

Este artículo tiene como objetivo hacer notas teóricas y empíricas relacionadas con la Política Ambiental Nacional de Brasil, a partir del análisis del contexto económico y socioambiental en el que surgió, abordando su repercusión en el campo práctico. Los elementos teóricos y empíricos permiten inferir que después de casi cuatro décadas de su publicación, la Política Ambiental Nacional todavía sirve como una guía fundamental con respecto a la relación entre el uso de los recursos naturales y la conservación de la naturaleza. Otro elemento circunstancial que valida esta idea es el hecho de que la constitución brasileña promulgado en 1988, que trata sobre el medio ambiente, está en línea con los supuestos establecidos en la Política Ambiental Nacional de Brasil.

Palabras clave: Medio ambiente; Política ambiental; Brasil.

Introdução

Ao longo do tempo, diferentes políticas públicas ambientais foram sendo implementadas pelo Estado brasileiro. São evidências disto o Código de Águas de 1934, o Código de Minas de 1967, a Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, a Política Nacional de Educação Ambiental de 1999 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação de 2000. Isto reflete, de um lado, a falta de sistematização na implementação das mesmas, e, por outro, a adaptação das mesmas ao contexto histórico, político, econômico e ambiental em que emergem.

¹ Doutor em Geografia (UFPR), Docente do Programa de Pós-Graduação de Geografia da UEPG.

Especificamente, a Política Nacional de Meio ambiente, instituída em 31 de agosto de 1981, constitui um marco na legislação ambiental brasileira. Foi a partir da promulgação da mesma que os processos produtivos envolvendo as mais diferentes áreas começaram a ser organizados a partir de uma perspectiva ambiental, com vistas a disciplinar o uso dos recursos naturais no território brasileiro.

Apesar de haver significativa literatura atinente ao tema deste artigo, a elaboração do mesmo justifica-se por contextualizar política e economicamente o ambiente "pré" promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, evidenciando que a mesma é diretriz fundamental no que tange à exploração dos recursos naturais em sua interface com a conservação da natureza.

Dessa forma, trabalhos de cunho teórico/empírico, tal como o que ora se apresenta, se justificam devido à sua possibilidade de utilização por gestores públicos, enquanto possíveis instrumentos de identificação de problemas que envolvem a atualização de políticas públicas ambientais. Neste estudo, aventou-se enquanto hipótese que o Estado brasileiro realizou uma ação contundente em promulgar a Política Nacional de Meio Ambiente no início da década de 1980, tendo em vista o panorama político, econômico e ambiental daquela época, os quais suscitaram a elaboração da mesma.

Assim, o presente artigo tem como objetivo realizar apontamentos teóricos e empíricos relacionados à Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal Nº 6.981/1981), a partir da análise do contexto político e econômico em que surgiu, e considerando sua repercussão no campo prático.

O contexto político e econômico "pré" Política Nacional de Meio Ambiente

Furtado (1975) argumenta textualmente que a economia brasileira desde a década de 1950 teve um crescimento relativamente alto. Esse crescimento esteve atrelado a abundância de recursos naturais, ao tamanho da população nacional e ao nível médio de renda obtido por meio da maximização das vantagens no comércio exterior.

Gall (1977) complementa, dizendo que no período pós-Segunda Guerra Mundial a ascensão econômica do Brasil foi estimulada pela economia internacional. Destacam-se neste período as empresas estatais do ramo da mineração e energia, que atingiram patamares internacionais em termos econômicos.

Especificamente durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), a implementação do Plano de Metas atrelou o planejamento estatal ao aporte de capital externo. O Brasil teve então significativo incremento de suas atividades econômicas, especialmente nos setores da indústria automobilística, construção naval e construção aeronáutica (LACERDA et al., 2008).

Destaca-se que a partir de 1962, a economia brasileira sofreu uma desaceleração que perdurou até o ano de 1967 (LACERDA et al. 2008).

O regime militar assumiu a administração do Brasil em 1964 com uma postura tecnocrático-modernizante, com discurso desenvolvimentista e prioridade em normalizar as relações com os organismos internacionais (LACERDA et al., 2008). Ainda de acordo com estes autores, na prática, isso acarretou o aumento da internacionalização da economia brasileira através da dependência dos capitais externos e da predominância das empresas multinacionais.

Galache e André (1983) destacam que a política externa do Brasil, a partir de 1964, se volta para os aspectos econômicos de cunho nacionalista, onde o país busca os próprios interesses e, sem preconceitos ou prevenções, pretende manter diálogo com todas as nações do mundo que assim o desejam.

Esta ideia é reforçada por Fernandes Neto (1974), pois, de acordo com este autor, após 1964 os governos fizeram a opção pela economia de mercado, onde o capital estrangeiro se associa ao capital de origem nacional.

Esta postura do governo brasileiro foi elemento fundamental para que empresas transnacionais ingressassem no mercado nacional. Esta tendência acentuou-se no governo do presidente Ernesto Geisel, quando a política externa brasileira focou no "Pragmatismo Realista", estreitando relações com a China e a então República Federal da Alemanha, por exemplo (GALACHE; ANDRÉ, 1983).

O rápido crescimento industrial do Brasil na década de 1970 implicava numa intensa absorção de progresso técnico sob a forma de novos produtos e processos requeridos para a produção de mercadorias. Neste contexto, o governo brasileiro atuou de forma a subsidiar investimentos e ampliar a demanda num cenário de substituição de importações (FURTADO, 1975).

Especificamente entre os anos de 1968 a 1973, ocorre um intenso crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da produção industrial brasileira (LACERDA et al., 2008). A economia nacional beneficiou-se do grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais para ampliar a abertura comercial e o acesso aos financiamentos externos (LACERDA et al., 2008).

Assim, a década de 1970 foi marcada pelo significativo crescimento das atividades econômicas e pela expansão das fronteiras territoriais internas, impulsionadas por investimentos governamentais (SÁNCHEZ, 2009) e do exterior (LACERDA et al., 2008).

De acordo com Mattos (1977) em meados da década de 1970, a capacidade econômica do Brasil era animadora. Os dados referentes ao Produto Nacional Bruto (PNB), a energia elétrica e a produção de aço, por exemplo, eram significativamente positivos em relação à década de 1960.

Desta forma, depreende-se que as décadas que antecederam a publicação da Política Nacional de Meio Ambiente foram marcadas, de um modo geral, pelo crescimento econômico alavancado pela expansão agropecuária e incremento das atividades industriais. Atrelado a este fato, cabe mencionar que as políticas públicas ambientais que vigoravam neste período eram setorializadas e regionalizadas (por unidades da federação), com a ausência, portanto, de uma política ambiental de abrangência nacional.

Adicionalmente, o fato de um número significativo de empresas multinacionais "migrarem" para o Brasil, devido, dentre outros fatores, à frágil legislação ambiental nacional na década de 1970, foi fator fundamental para que o Estado brasileiro tomasse a decisão de publicar uma lei ambiental que abarcasse todo o território brasileiro.

A Política Nacional de Meio Ambiente: contexto e repercussões

A década de 1970 foi marcada pela realização de grandes obras de infraestrutura com alto impacto ambiental, tais como a Transamazônica, a construção de usinas hidroelétricas, etc. Portanto, a década que antecede a publicação da Política Nacional de Meio Ambiente insere-se no contexto de ausência de planos de uso racional dos recursos naturais, incluindo aí o meio físico-biológico, enquanto suporte para alocação de infraestruturas de características urbano-industriais.

De acordo com Barsano e Barbosa (2013), diversas estratégias elaboradas por diferentes instituições governamentais e nas diferentes esferas político-administrativas (municipal, federal e estadual) foram realizadas de forma não integradas, o que ocasionou em ações não coordenadas e conflitos de poder.

Para uma integração das políticas ambientais em vigência no Brasil e sua harmonização nos diferentes níveis, foi aprovada uma política nacional como referência para a definição de princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes a serem seguidos pelas políticas estaduais e municipais de toda a União (BARSANO; BARBOSA, 2013).

A Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior era, nas décadas de 1970 e 1980, o órgão oficial incumbido do trabalho de gestão ambiental no país (IBAMA, 2019). A SEMA teve papel de articulação muito importante na elaboração da Lei Federal N° 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em vigor até a atualidade (IBAMA, 2019).

Philippi Junior, Bruna e Silveira (2007) consideram que a evolução da gestão das políticas ambientais se consubstanciou por meio de um marco histórico ambiental memorável: a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta lei estabelece como princípio básico e fundamental a importância institucional do Estado no que tange a manutenção do equilíbrio ecológico.

Kapusta, Machado e Raya-Rodriguez (2013) colocam que a política ambiental brasileira é de suma importância, tendo em vista que objetiva melhorar e recuperar a

qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade humana.

No Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, o Banco Mundial financiou projetos no âmbito urbano e rural, principalmente na Região Norte (BASSO; VERDUM, 2006). Foi neste contexto que são elaborados instrumentos legais de avaliação de impactos ambientais no país, devido a pressão do Banco Mundial como principal órgão financiador de empreendimentos (BASSO; VERDUM, 2006). Porém, a pressão para que critérios técnicos e jurídicos atrelados à questão ambiental fossem adotados na execução dos projetos não veio somente do exterior. Houve também pressão exercida por grupos sociais internos (SÁNCHEZ, 2008). Portanto, estes elementos acabaram culminando com a necessidade de uma legislação ambiental que tratasse da problemática envolvendo a utilização de recursos naturais em sua interface com as demandas sociais então existentes. Para Cunha e Coelho (2009), a partir da década de 1980, o processo de formulação e implementação da política ambiental no Brasil passou a ser, cada vez mais, resultado da interação entre ideias, valores e estratégias de ação de diferentes atores sociais, num campo marcado por contradições, alianças e conflitos que emergem da multiplicidade de interesses envolvidos com a proteção do meio ambiente.

A Lei Federal N° 6.938/1981 foi regulamentada pelo Decreto N° 88.351/1983 e, substituída posteriormente pelo Decreto N° 99.274/1990 (VELASQUES, 2006).

Do período de sua publicação até os dias atuais, diversas normas regulamentares, tais como as resoluções deliberadas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), vêm tentando suprir as demandas deixadas por aquela legislação (MENEGUZZO, 2013). De fato, a dinâmica dos processos produtivos e a evolução tecnológica estabelecem a necessidade de uma constante atualização, de caráter técnico e jurídico, o que propicia assim, regulamentos rígidos em relação a possíveis impactos ambientais que possam vir a ocorrer, tanto no meio físico-biológico quanto para os seres humanos.

De acordo com IBAMA (2019), a Política Nacional de Meio Ambiente foi um grande avanço. Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, esse

instrumento legal foi o único a ser recepcionado em sua integralidade. Porém, sua efetivação foi construída ao longo dos anos subsequentes.

Especificamente no tocante ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como resultado da Política Nacional de Meio Ambiente e sua inserção na política ambiental em todo o território brasileiro, foi sem dúvida, uma importante conquista que coloca a questão da viabilidade ambiental na implementação de projetos (MAGLIO, 1995).

Outro elemento fundamental que torna a Política Nacional de Meio Ambiente pertinente é sua relação, em termos práticos, com órgãos ambientais estaduais e municipais, onde aspectos como transparência e publicidade ficam evidentes quando da realização de estudos e relatórios de impactos ambientais, bem como de audiências públicas, visando a cientificar a comunidade afetada das consequências positivas e negativas de empreendimentos potencialmente impactantes.

Considerações finais

Pôde-se constatar, numa perspectiva teórica e empírica que o aparelho estatal, ao publicar a Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, tomou uma medida contundente diante do contexto econômico e ambiental da época. A vinda de empresas estrangeiras, atrelada ao capital nacional, impulsionaram projetos nas mais diferentes áreas, os quais, devido às suas características demandavam uma legislação que viesse a garantir a utilização racional dos recursos naturais, com vistas a garantir a qualidade ambiental no país.

A hipótese de pesquisa inicialmente levantada foi corroborada, tendo em vista que passadas aproximadamente quase quatro décadas de sua promulgação, a mesma ainda serve como diretriz no tocante a relação existente entre uso dos recursos naturais, qualidade ambiental e conservação da natureza. Outro elemento que corrobora nossa hipótese é o fato de que a Constituição Brasileira de 1988 ao tratar do meio ambiente em seus aspectos conceituais, de caráter qualitativo, é consonante aos pressupostos estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente.

A aplicação da Lei Federal N° 6.938/1981 é fator relevante em relação ao desenvolvimento sustentável, considerando que a mesma está intimamente relacionada com a ideia de se compatibilizar economia e conservação da natureza, pois viabiliza empreendimentos potencialmente impactantes, porém, somente a partir da realização de estudos técnico-científicos que indiquem os impactos socioeconômicos e ambientais, positivos e negativos.

Referências

- BARSANO, P. R.; BARBOSA, R. P. **Meio ambiente**: guia prático e didático. São Paulo: Érica, 2013.
- BASSO, L. A.; VERDUM, R. Avaliação de Impacto Ambiental: EIA e RIMA como instrumentos técnicos e de gestão ambiental. In: VERDUM, R.; VIEIRA MEDEIROS, R. M. **RIMA**: Relatório de Impacto Ambiental. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 73-82.
- BRASIL. **Decreto número 99.274 de 06 de junho de 1990**. Disponível em: . Acesso em: 20/04/2019.
- BRASIL. **Lei número 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: . Acesso em: 16/05/2019.
- CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. **A questão ambiental**: diferentes abordagens. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2009. p. 43-80.
- FERNANDES NETO, A. A participação da empresa no desenvolvimento. In: WIEDEMANN, L. F. S. (org.). **Brasil**: realidade e desenvolvimento. 3 ed. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, p. 380-388, 1974.
- FURTADO. C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1975.
- GALACHE, G.; ANDRÉ, M. **Brasil, processo e integração**: estudo de problemas brasileiros. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1983.
- GALL, N. A ascensão do Brasil. **Revista de Assuntos Militares e Estudo de Problemas Brasileiros**. n. 674. 1977. p. 99-119.
- IBAMA. **Histórico**. Disponível em:<<https://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama#historico>>

KAPUSTA, S. C.; MACHADO, N. A. F.; RAYA-RODRIGUEZ, M. T. Avaliação de Impacto Ambiental. In: SCHWANKE, C. **Ambiente**: tecnologias. Porto Alegre: Bookman, 2013. p. 145-162.

LACERDA, A. C.; BOCCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M. **Economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAGLIO, I. C. Questões verificadas na revisão dos EIAs/RIMAs: a experiência da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo. In: TAUKE, S. M. **Análise Ambiental**: uma visão multidisciplinar. 2. ed. São Paulo: Editora da UNESP, 1995. p. 89-97.

MATTOS, C. M. A realidade geopolítica brasileira. In: MATTOS, C. M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977. pp. 79-102.

MENEGUZZO, I. S. **Políticas ambientais para a conservação da natureza nos parques estaduais dos Campos Gerais do Paraná**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFPR, Curitiba.

PHILIPPI JUNIOR, A.; BRUNA, G. C.; SILVEIRA, V. F.. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. In: PHILIPPI JUNIOR, A.; ALVES, A. C. **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005. p. 789-810.

SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

VELASQUES, I. F. EIA-RIMA dez anos depois: sobre a validade do EIA/RIMA para os órgãos licenciadores. In: VERDUM, R.; VIEIRA MEDEIROS, R. M. **RIMA**: Relatório de Impacto Ambiental. 5. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 35-39.

Recebido em 2019-13-11.

Publicado em 2020-01-01.