

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE BRASILEIRA: uma análise à luz do ciclo de políticas públicas

Maria das Dores Saraiva de Loreto¹

Pollyana Martins Santos²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é de, partindo de uma aproximação entre a teoria das políticas públicas e a temática ambiental, proceder à análise da Política Nacional do Meio Ambiente brasileira à luz do modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2010). Desta forma, a partir de uma perspectiva qualitativa, baseada em dados oriundos de pesquisa bibliográfica e documental, realizou-se uma análise descritiva do processo de elaboração política, centrada nas três fases iniciais do ciclo de políticas públicas: identificação do problema; formação da agenda e formulação de alternativas. Os resultados evidenciaram que a PNMA apresenta características tanto de uma política pública do tipo regulatória quanto constitutiva. Observa-se ainda que a inserção da temática ambiental na agenda política brasileira revela uma nova postura do governo no trato das questões ambientais, na qual a conciliação entre crescimento econômico e preservação ambiental é vista não apenas como possível, mas também necessária, sendo este o objetivo central da PNMA. Foram também identificados na PNMA instrumentos de premiação, de coerção e de conscientização, apresentando a política, neste aspecto, orientação predominantemente coercitiva.

297

¹ Pós-doutorado em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph-Canadá. Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa. Líder do Grupo de Pesquisa "Famílias, Políticas Públicas, Desenvolvimento Humano e Social" e Bolsista Pesquisador Mineiro da FAPEMIG. E-mail: mdora@ufv.br

² Mestrado em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. Graduação em Direito. Doutoranda do Departamento de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa, área de concentração Família, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano e Social. E-mail: pollyanamartins@yahoo.com.br

Palavras-chave: Políticas públicas. Ciclo de políticas públicas. Política nacional do meio ambiente.

**NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY IN BRAZIL: an
analysis in the light of the public policy cycle**

ABSTRACT

Based on the approximation between the theory of public policies and the environmental theme, the objective of this work is to proceed to the examination of the Brazilian National Environment Policy in the light of the public policy cycle model proposed by Secchi (2010). In this way, through a qualitative perspective, based on data obtained through bibliographic research and documentary research, a descriptive analysis was carried out, focusing on the political elaboration process, centered on the first three phases of the public policy cycle: problem identification; formation of the agenda and formulation of alternatives. The results of the research demonstrated that the PNMA presents characteristics of a public policy of a regulatory and constitutive type. It was also observed that the insertion of the environmental theme in the Brazilian political agenda reveals a new posture by the government in relation to environmental issues, where the reconciliation between economic growth and environmental preservation is possible and also necessary, this being the central objective of PNMA. Awards instruments, coercion instruments and awareness tools were also identified in the PNMA. In this regard, it was observed that the policy has a predominantly coercive orientation.

Keywords: Public policies. Public policy cycle. National environment policy

POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL EN BRASIL: un análisis a la luz del ciclo de políticas públicas

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es, a partir de una aproximación entre la teoría de las políticas públicas y el tema ambiental, proceder al análisis de la Política Ambiental brasileña a la luz del modelo de ciclo de políticas públicas propuesto por Secchi (2010). Así, desde una perspectiva cualitativa, basada en datos de investigación bibliográfica y documental, se realizó un análisis descriptivo del proceso de desarrollo de políticas, centrado en las tres fases iniciales del ciclo de políticas públicas: identificación de problemas; formación de la agenda y formulación de alternativas. Los resultados mostraron que la PNMA tiene características tanto de una política pública reguladora como constitutiva. También se observa que la inserción del tema ambiental en la agenda política brasileña revela una nueva postura del gobierno en el tratamiento de los problemas ambientales, en la cual la reconciliación entre el crecimiento económico y la preservación ambiental se ve no solo como posible, sino también necesaria, siendo esto el objetivo central de PNMA. Los premios, la coacción y los instrumentos de sensibilización también se identificaron en el PNMA, presentando la política, en este sentido, predominantemente de orientación coercitiva.

299

Palabras clave: Políticas públicas. Ciclo de políticas públicas. Política nacional de medio ambiente.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Rua e Romanini (2013), o campo das políticas públicas constitui, na atualidade, um tema de grande relevância na área das ciências políticas. Embora apontem a multiplicidade das abordagens aplicáveis à temática, as autoras destacam que uma política pública

compreende, ordinariamente, vários mecanismos e procedimentos voltados para a solução pacífica de conflitos relacionados à alocação de bens e recursos públicos. Neste sentido, as legislações se destacam como importantes instrumentos para materialização das políticas públicas (PINHO, 2011).

Neste contexto, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, é considerada um marco no país, por ter introduzido a temática ambiental no campo das políticas públicas brasileiras. Por meio desta lei, foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em decorrência de um contexto de mobilização mundial a favor de políticas que abordassem a questão ambiental, e que possibilitassem o planejamento, controle e administração dos recursos naturais (PASSOS, 2009).

Conforme Santiago (2012), a PNMA foi cunhada como uma política orgânica, estável e de longo prazo, destinada a coordenar a aplicação das demais leis ambientais no Brasil. Neste sentido, a mesma foi estruturada por meio de *princípios* que fundamentam a gestão ambiental em nível nacional, *objetivos* que orientam e conduzem as ações públicas na direção de um ambiente mais equilibrado, e *instrumentos* que viabilizam os objetivos pretendidos. Neste sentido, a PNMA se materializa através de um sistema institucional articulado, que integra as três esferas de poder no país, federal, estadual e municipal. Assim, a partir de uma aproximação entre a teoria das políticas públicas e a temática ambiental, o presente estudo foi delineado com o objetivo de proceder ao exame da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida por meio da Lei 6.938/81, à luz do modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2010).

Desta forma, a partir de uma abordagem no estilo *analysis of policy* (HAM; HILL, 1985), a análise foi voltada para o processo de elaboração política, centrado nas três fases iniciais do ciclo de políticas públicas, quais sejam: identificação do problema; formação

da agenda; e formulação de alternativas. Neste sentido, a pesquisa procura resgatar e contextualizar o cenário, nacional e internacional, de criação da PNMA, buscando descrever e compreender o processo político de definição da agenda para esta política pública.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas como campo de conhecimento científico

Desde a década de 30, estudos acadêmicos norte-americanos impulsionaram a construção de um campo disciplinar próprio das políticas públicas. De acordo com Souza (2006), Laswel (1936), considerado um dos fundadores desta área acadêmica, foi o primeiro a cunhar a expressão *policy analysis*, buscando agregar o conhecimento científico à atuação dos governos, o que possibilitou um primeiro passo no estabelecimento de um diálogo entre cientistas sociais, governo e grupos de interesse.

No entanto, Secchi (2010) destaca que somente na década de 50 é que duas obras fundamentais em termos de contribuição teórica para o campo das políticas públicas foram publicadas: em 1950, o livro *The Governmental Process*, de David Truman, e em 1951, *The Policy Sciences*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. O autor informa que a primeira obra foi inovadora ao trabalhar a relação entre grupos de interesse, suas estruturas e técnicas de influência sobre os processos de políticas públicas nas diferentes esferas administrativas governamentais (Executivo, Legislativo, Judiciário e seus respectivos corpos burocráticos), enquanto que a segunda obra, ao discutir o processo de formulação e avaliação do impacto das políticas públicas, delimitou a temática enquanto campo acadêmico multidisciplinar orientado para a resolução de problemas públicos concretos.

Posteriormente, Souza (2006) informa que outros estudos viriam se agregar ao campo científico das políticas públicas, introduzindo

conceitos fundamentais para a teoria. É o caso dos estudos de Simon (1957), Lindblom (1959, 1979) e Easton (1965), que, ao lado de Laswell (1936), são considerados os quatro “pais fundadores” da área de políticas públicas. No Brasil, embora assuntos ligados à gestão de políticas públicas e sociais fossem rotineiramente discutidos nas áreas da Ciência Política, Sociologia, Economia ou Administração, Gelinski e Seibel (2008) ressaltam que a temática somente ganhou enfoque a partir do final dos anos 80, ocasião em que debates a respeito da redemocratização do país e as formas de gestão do orçamento público vieram à tona em decorrência da reforma constitucional de 1988. Neste sentido, os autores destacam os trabalhos de acadêmicos como Reis (2003); Souza (2006; 2007); Faria (2003) e Melo (1999).

302

Não há consenso doutrinário quanto à definição do que seria política pública, havendo diversas interpretações sobre o tema (SOUZA, 2006). Contudo Lima (2012) destaca que existem dois grandes campos teóricos em torno dos quais se distribuem os conceitos de políticas públicas: uma abordagem estatista, centrada em torno da figura do decisor; e uma abordagem multicêntrica, voltada para o objetivo da política pública.

Neste contexto, a abordagem estatista entende que o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica daquele que a realiza; neste sentido, seriam políticas públicas somente as ações originárias de um órgão estatal. Esta perspectiva teórica reúne autores como Hecló (1972), Dye (1972), Mény e Thoenig (1991) e Howlett e Ramesh (2003). Já abordagem multicêntrica entende como política pública toda e qualquer ação, independentemente daquele que a executa, que seja voltada para o enfrentamento de um problema público. Neste sentido, ao lado do Estado, organizações privadas ou não governamentais, organismos multilaterais, entre outros desta natureza seriam também protagonistas na formulação

de políticas. A esta corrente teórica filiam-se autores como Dror (1971), Kooiman (1993) e Regonini (2001).

Alinhando-se à corrente multicêntrica, Secchi (2010) aponta que dois elementos são fundamentais na compreensão das políticas públicas: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, de tal modo que a razão de ser de uma política pública consistiria na resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Assim, muito embora “não haja dúvidas de que o Estado moderno se destaque em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas” (SECCHI, 2010, p. 04), ao deslocar o foco para os objetivos, o autor apresenta uma visão interpretativa mais abrangente de políticas públicas, ao não restringir o seu universo autoral aos órgãos estatais.

2.2 Tipologia de Políticas Públicas

Existem diferentes modelos e formas de se entender a natureza, estrutura e intencionalidade das políticas públicas³. Contudo, uma das mais conhecidas e utilizadas tipologias consiste na proposta de Theodor Lowi (1964), também conhecida por Abordagem das Arenas. Nesta abordagem, cada um dos tipos de política corresponderia a uma arena (*politics*) à qual a *policy* deu origem, a partir da expectativa dos atores. A tipologia de Lowi baseia-se no critério do impacto esperado na sociedade, e, neste sentido, poderiam ser observados quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Contudo, é preciso ressaltar que cada política pública pode agregar características de duas ou mais tipologias, o que faz com que nem sempre seja simples distinguir a linha que separa os tipos descritos por Lowi (SECCHI, 2010; RUA; ROMANINI, 2013).

303

3 Uma discussão exaustiva a respeito das tipologias das políticas públicas extrapola os objetivos deste trabalho, razão pela qual maior detalhamento sobre o tema poderá ser obtido em Secchi (2010).

Assim, por políticas **regulatórias** entendem-se aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Apropriando-se de Lowi (1964), Secchi (2010, p. 17) aponta que as políticas regulatórias “desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade”. Assim, consistem em exemplos de políticas regulatórias leis, orientações normativas, códigos de ética, dentre outras similares.

Por sua vez, políticas **distributivas** são aquelas que beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Secchi (2010) aponta como exemplos deste tipo de política subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais, etc.

304

Já Souza (2006) aponta que políticas **redistributivas** seriam aquelas que atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros. Neste sentido, conforme Secchi (2010), são as políticas de natureza mais conflituosa, pois representam um “jogo de soma zero”. O mesmo autor ainda aponta como exemplos deste tipo de política as cotas raciais para universidade, políticas de benefícios sociais para trabalhadores e programas de reforma agrária.

Por fim, por políticas **constitutivas** entendem-se aquelas que lidam com procedimentos, na medida em que “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (LOWI, 1985, p. 74). De acordo com Gelinski e Seibel (2008), as políticas constitutivas ou estruturadoras definem as regras do jogo e as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou regulatórias. É neste sentido que Secchi, (2010, p. 18) aponta que “políticas constitutivas provocam

conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (por exemplo, partidos, os três poderes, os níveis de governo), pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente”.

2.3 O ciclo de políticas públicas

De acordo com Souza (2006), diferentes modelos foram propostos com a finalidade de se entender e explicar a essência das políticas públicas. Dentre estes, destaca-se o *ciclo de políticas públicas*, um modelo para análise e formulação de políticas públicas, onde a política pública é vista como um processo deliberativo, formado por diferentes estágios. Nesta abordagem, o enfoque é dado na definição da agenda política, ou seja, este modelo procura entender por que algumas questões entram para a agenda política em detrimento de outras (SOUZA, 2006). Na literatura, existem várias propostas de estágios do ciclo de políticas públicas, sendo que em todas elas, pelo menos três fases estão sempre presentes: formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (FREY, 2000). Neste trabalho, adotou-se o modelo de Secchi (2010), no qual são propostas seis fases para o ciclo das políticas públicas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

Na primeira fase, de *identificação do problema*, o foco está centrado no surgimento de um problema público, definido pelo autor como “a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2010, p. 34). Portanto, nesta fase, interessa ao analista investigar porque determinada situação é alçada ao status de problema público, e, portanto, passível de dar início ao ciclo de uma política pública. Assim, procura-se saber porque, e quais grupos contribuíram para que fosse atribuída relevância política a uma questão específica (FREY, 2000).

A segunda fase, de *formação de agenda*, ocorre quando, a partir da identificação de um problema público por parte de determinados atores ou grupos políticos governamentais ou não governamentais, esta situação passa a fazer parte da agenda, entendida como um conjunto de problemas ou temas tidos como relevantes. Trata-se de uma fase que praticamente se confunde com a etapa de identificação do problema, pois representa o estreitamento da lista de problemas a serem adotados como prioridade (SILVA, 2012). Cobb e Elder (1983) apontam três condições para que um problema passe a integrar a agenda: a *atenção* por parte de diferentes atores sociais; *resolubilidade*, ou seja, estas ações devem ser necessárias e factíveis; e *competência*, ou seja, o problema deve dizer respeito a uma responsabilidade pública.

306

A terceira fase, de *formulação de alternativas*, está relacionada à construção de soluções para os problemas que foram introduzidos na agenda. Nesta etapa, segundo Frey (2000) é realizado um inventário das possíveis soluções para o problema público, e onde a alternativa mais apropriada será escolhida dentre as várias opções de ação disponíveis. Secchi (2010) explica que nesta etapa, as soluções são construídas a partir do estabelecimento de objetivos e estratégias, assim como do respectivo estudo das potenciais consequências de cada alternativa. Considerando ainda que cada objetivo proposto poderá ser atingindo por diferentes modos, o autor aponta que os *policymakers* podem adotar pelo menos quatro mecanismos de indução de comportamento: *premiação* (quando os comportamentos são incentivados por meio de estímulos positivos, como recompensas); *coerção* (quando os comportamentos são influenciados por meio de estímulos negativos, como, por exemplo, punições); *conscientização* (ações de cunho educativo e de apelo senso de dever moral); e *soluções técnicas* (quando os comportamentos são influenciados de alguma forma indireta).

A quarta fase, de *tomada de decisão*, remete ao momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções para o enfrentamento do problema público são explicitadas. Frey (2000) esclarece que, assim como na etapa de formulação de alternativas, momentos de conflito podem marcar a tomada de decisão, sendo que a ação escolhida geralmente recairá sobre um programa de compromisso que poderá ter sido previamente negociado entre os atores políticos mais influentes. O quinto estágio, de *implementação*, é a fase em que se produzem os resultados concretos da política pública: no entender de Silva (2012), é a etapa da concretização das escolhas feitas pelos *policymakers*. Secchi (2010) ressalta que a fase de implementação é essencial para que se possam visualizar as limitações e falhas da política pública, além de identificar erros que antecedem a própria tomada de decisão.

A *avaliação* corresponde à sexta etapa do ciclo, e consiste no momento de julgamento dos resultados de uma determinada política. É importante destacar que a avaliação não se restringe a um único momento, mas sim se processa de forma contínua durante todo o ciclo da política pública, orientando o processo decisório (SILVA, 2012). O mesmo autor aponta que há diferentes abordagens para a avaliação de políticas públicas; para Secchi (2010), os mecanismos de avaliação permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das respectivas políticas, podendo levar a três desfechos: a continuação da política, sua reestruturação marginal, ou sua extinção, caso o problema público tenha sido resolvido ou deixe de ter relevância política.

Por fim, o último estágio é o da *extinção*. Secchi (2010) aponta que estudos a respeito da extinção das políticas públicas ganharam força a partir da década de 70, quando políticas sociais ligadas ao *Welfare State* foram questionadas nos países desenvolvidos. O autor aponta três razões para a extinção de uma política pública, todas ligadas ao

problema inicial: pela solução do problema; pela ineficácia da política em resolver o problema; ou porque aquele problema, ainda que não resolvido, deixou de ter relevância política. No entanto, nem sempre uma política pública chega a ser extinta, já que “as políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido” (SECCHI, 2010, p. 54).

308

Entretanto, assim como os demais modelos, o modelo do ciclo de políticas públicas também apresenta limitações, pois, “na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência (SILVA, 2012, p. 229). Neste sentido, muito embora este modelo seja uma valiosa ferramenta heurística para entendimento das políticas públicas, ele raramente reflete a real dinâmica da vida de uma política pública. Isto porque as fases geralmente se sobrepõem, muitas vezes sendo muito difícil a sua diferenciação. Por este motivo, diversos autores ressaltam que não é possível identificar ao certo um ponto de início e um ponto de finalização no ciclo da política pública, razão pela qual este ciclo é, muitas vezes, incerto. (SECCHI, 2010).

No entanto, apesar destas fragilidades, a validade do ciclo de políticas públicas como modelo explicativo não é descartada, pois desde que o analista esteja atento para estas particularidades, trata-se de um excelente instrumento para organização das ideias e para explicação de um fenômeno, por sua própria natureza, muito complexo. Assim, o modelo do ciclo de políticas públicas consiste em importante instrumento de análise, uma vez que permite o exame das fases do processo político-administrativo no que se refere às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas presentes em cada estágio (FREY, 2000).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo consiste numa pesquisa de natureza qualitativa e descritiva (FLICK, 2009; SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2006), que tem por objetivo, a partir de dados obtidos por meio de pesquisas bibliográfica e documental, proceder à análise da política pública ambiental estabelecida por meio da Lei 6.938/81, à luz do modelo do ciclo de política públicas proposto por Secchi (2010). Representa, portanto, uma abordagem no estilo *analysis of policy* (HAM; HILL, 1985), com foco nas fases iniciais do ciclo de políticas públicas: identificação do problema; formação da agenda e formulação de alternativas. Nesse sentido, a análise compreendeu a seguinte organização:

- Identificação da tipologia na qual se enquadra a PNMA, dentro da abordagem proposta por Lowi (1964)
- Descrição e contextualização das três fases iniciais do ciclo de políticas públicas da PNMA: identificação do problema, formação da agenda e formulação de alternativas.

309

Conforme asseveram Secchi (2010) e Silva (2012), as fases da identificação do problema e formação da agenda são muito próximas, praticamente se confundindo, razão pela qual estes dois estágios serão abordados conjuntamente.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Tipologia

A Política Nacional de Meio Ambiente foi instituída no Brasil através da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Por meio deste dispositivo legal a questão ambiental foi juridicamente incorporada à gestão das políticas públicas brasileira, sendo fundamental para a inserção de um capítulo específico referente ao meio ambiente na Constituição

Federal de 1.988 (SALHEB *et al.*, 2009; BARROS *et al.*, 2012). Assim, tomando como parâmetro a tipologia de Lowi (1964), a PNMA consiste numa política pública **regulatória**, já que a mesma, ao estabelecer as diretrizes públicas ambientais brasileiras, estabelece imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades e admitidos certos comportamentos (RUA; ROMANINI, 2013).

Observa-se ainda que a PNMA também estabelece normas gerais a serem aplicadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal na regulamentação das questões ambientais em suas respectivas áreas de jurisdição, delimitando, assim, a ação destes entes, conforme disposição constante na Exposição de Motivos⁴ da Lei 6.938/81. A orientação expressa no documento foi incorporada no artigo 5º da Lei 6.938/81, estendendo a obrigatoriedade de observância das diretrizes da PNMA não apenas aos entes da Federação, como também a todas as atividades empresariais, públicas ou privadas, no país:

O referido Anteprojeto, contendo normas gerais a serem aplicadas pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios Federais e Municípios, tem por fundamento o art. 80, item XVII, alíneas c, h e i, da Constituição, posto que as normas relativas à proteção ambiental interessam, diretamente, à defesa e proteção da saúde e dos recursos naturais, sendo assim, sem dúvida, matéria de competência da União, não excluída todavia, a competência dos Estados para, no que concerne à alínea c, legislar, supletivamente, na forma prevista no parágrafo único do mencionado dispositivo constitucional. (BRASIL, 1981, p. 09)

⁴ A exposição de motivos é o documento oficial que acompanha o texto da lei, com o objetivo de explicar a proposta e/ou expor as razões de se editar a norma. Informação constante no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes/processo-legislativo##6>. Acesso em: 24 fev. 2020.

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981)

Desta maneira, uma vez que a PNMA também estabelece normas e procedimentos sobre os quais devem ser implementadas as demais políticas públicas ambientais eventualmente editadas no país, tanto no campo público quanto privado, ela também pode ser entendida não apenas como uma política pública do tipo regulatória, mas também agrega características das políticas **constitutivas** ou **estruturadoras** (GELINSKI; SEIBEL, 2008; SECCHI, 2010).

311

4.2 Identificação do problema e formação da agenda

Conforme pontuam Santiago (2012) e Barros *et al.* (2012), até meados da década de 60, a temática ambiental no mundo praticamente não possuía contornos próprios, como nos moldes contemporâneos. Até então, vigorava um pensamento hegemônico utilitarista, segundo o qual o desenvolvimento se reduziria a crescimento econômico, predominando um cenário de exploração predatória no planeta. Desta forma, até este momento a questão ambiental não possuía relevância política no cenário internacional a ponto de ser objeto de uma política pública. Não porque não se constituísse numa situação insatisfatória, mesmo porque, conforme postula Viola (1987), a poluição e os impactos ambientais provenientes deste modelo exploratório eram visíveis. Mas porque, a despeito disso, estes efeitos negativos eram encarados como inevitáveis e também justificáveis

diante dos benefícios proporcionados pelo crescimento econômico. Portanto, até então a temática ambiental no mundo consistia numa demanda reprimida, dado que era uma situação insatisfatória, mas diante da qual a sociedade se acomodava (RUA; ROMANINI, 2013).

Contudo, a partir da década de 70, começam a surgir novas propostas e formas de se pensar a questão ambiental no cenário internacional (SALHEB *et al.*, 2009; BARROS *et al.*, 2012). Assim, tem início um processo de desnaturalização da questão ambiental no mundo (ACSELRAD, 2010), deixando a temática de consistir num *estado de coisas*, para ser reconhecida como um *problema político*, conforme processo descrito por Rua e Romanini (2013). Este movimento mundial foi impulsionado principalmente pela publicação do relatório “*Os limites do crescimento*”, pelo Clube de Roma, e pela realização da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo), ambos em 1972. De acordo com Salheb *et al.* (2009), o relatório publicado pelo Clube de Roma, uma organização não governamental fundada em 1969, previa um colapso total do sistema global até meados do século XXI em decorrência do crescimento econômico desenfreado, e propunha o congelamento do crescimento econômico das nações, na fase em que se encontrava à época.

312

Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, Suécia, reuniu chefes de Estado de todo o planeta para debaterem as questões ambientais, ocasião em que se formaram dois grupos de países: os países desenvolvidos, que apoiavam a proposta contida no relatório do Clube de Roma, e os países periféricos, dentre eles o Brasil, que se opunham ao documento, já que, por estarem em fase de desenvolvimento, não tinham interesse em apoiar uma proposta de crescimento zero (SALHEB *et al.*, 2009).

Apesar da polêmica gerada pelo Relatório, a Conferência de Estocolmo foi um marco na mudança de pensamento a respeito do meio ambiente, pois representou a tentativa, até então, inédita, de aproximação entre direitos humanos e meio ambiente (SANTIAGO, 2012). Ainda segundo a autora, na ocasião, foram produzidos 26 princípios, todos voltados para a preocupação em racionalizar o uso dos recursos naturais, e compatibilizar a produção econômica e qualidade de vida para as gerações atuais e futuras – o que viria a fundamentar o conceito de desenvolvimento sustentável, anos depois.

Paralelamente, é também na década de 70 que tem início o processo de disseminação de um dos movimentos sociais mais proeminentes no cenário mundial: o movimento ambientalista (CASTELLS, 2008), fato que pode ser entendido, na visão de Viola (1987) como um marco no surgimento de uma “consciência ambiental” mundial. Contudo, entre as décadas de 50 e 70, o Brasil vivenciava o auge do “milagre econômico brasileiro”, marcado pela exploração irrestrita dos recursos naturais e desbravamento dos territórios. Nesta época, os investimentos públicos eram destinados principalmente para as áreas de petróleo, energia, siderurgia e infraestrutura, não havendo maiores preocupações com os imensos impactos ambientais produzidos com as obras faraônicas que caracterizaram o período, e especialmente com o processo de devastação da Amazônia (SANTIAGO, 2012).

313

Logo, até então não era possível se falar, no Brasil, da existência de uma política pública de caráter ambiental. O assunto era tratado de forma esparsa na legislação, como por exemplo, o Código das Águas e o Código Florestal, de 1934, e o Código da Fauna e o Código de Mineração, em 1967. No entanto, a tutela legal se restringia àquilo que representasse interesse econômico, sob um viés utilitarista dos recursos naturais. Desta feita, ainda não era visível que a questão

ambiental tivesse deixado a condição de estado de coisas para se tornar efetivamente um problema público, dado que, na prática, conforme Salheb *et al.* (2009), observava-se claramente que o Poder Público priorizava o capital e a economia em detrimento da proteção ambiental.

Assim, não há como negar que o contexto mundial foi determinante para a inserção da temática ambiental na agenda política do Brasil. Até então, a posição brasileira em termos de temática ambiental estava dissociada da noção de preservação ambiental que crescia no mundo. Salheb *et al.* (2009) informam que, na Conferência de Estocolmo, o Brasil liderava o posicionamento de que era necessário poluir para que pudesse haver crescimento econômico. Contudo, a conjugação da pressão de organismos internacionais, ação de movimentos conservacionistas e demandas externas pela preservação ambiental (SALHEB *et al.*, 2009; BARROS *et al.*, 2012) deram início a um processo, ainda que tímido, de reconhecimento da importância pública da questão ambiental no país.

314

Neste contexto é que, em 1973 foi criada, no Brasil, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). À época, a SEMA coordenava, de forma descentralizada, a gestão ambiental brasileira, atuando por meio de órgãos estaduais e municipais nos estados de maior desenvolvimento, como Rio de Janeiro e São Paulo (SANTIAGO, 2012). Contudo, ainda refletia uma visão distanciada em termos de proteção ambiental, dado que, conforme ressalva Viola (1987), a sua criação foi uma iniciativa meramente formal, mais para atender às exigências de organismos internacionais (que colocavam como condicionante para a concessão de empréstimos a criação de órgãos dessa natureza no país) do que decorrente de uma verdadeira preocupação ambiental dos governantes.

Paralelo às pressões externas, em 1974 surgem, no Brasil, os primeiros contornos de um movimento ecológico (VIOLA, 1987), insuflado, conforme Santiago (2012), pelos conflitos decorrentes da extrema concentração de renda decorrente do período desenvolvimentista brasileiro. Assim, Viola (1987) aponta que foi um marco deste período a criação da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), primeira organização desta natureza na América Latina. De acordo com o autor, a AGAPAN tinha como pontos fundamentais a defesa da fauna e da vegetação; combate ao uso exagerado dos meios mecânicos contra o solo e à poluição causada pelas indústrias e veículos; combate ao uso indiscriminado de inseticidas, fungicidas e herbicidas; combate à poluição dos cursos d'água pelos resíduos industriais e domiciliares não-tratados; combate às destruições desnecessárias de belezas paisagísticas; luta pela salvação da humanidade da destruição, promovendo a ecologia como ciência da sobrevivência e difundindo uma nova moral ecológica. Posteriormente, ainda em 1974, a liberalização política cria um ambiente propício ao surgimento de outras organizações ecológicas no país, especialmente no Sul-Sudeste, destacando-se dentre elas o Movimento pela Arte e Pensamento Ecológico, em São Paulo.

315

É desta forma que, a pressão internacional, aliada ao crescimento dos movimentos ecológicos no interior do país, acabam por culminar, em 1981, com a edição da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. De acordo com Souza (2006), é o momento em que o governo brasileiro reconhece a necessidade de dar respostas às demandas ambientalistas que vinham sendo colocadas pela sociedade, incluindo o tema na agenda política. Neste momento, cria-se no país uma política pública de cunho ambiental, sendo, então, ratificada a Conferência de Estocolmo, da qual o Brasil fora signatário. Importante destacar que, muito embora as políticas constitutivas se caracterizem pela relação conflituosa entre os atores sociais envolvidos, a Lei

6.938/81 se desenvolveu num cenário de quase consenso: idealizada sob o governo do último presidente militar no país, o general João Figueiredo, a PNMA agregou governistas e oposição, sendo aprovada quase por unanimidade, com apenas 02 votos contrários⁵.

Observa-se assim, que, com a edição da Lei 6.938/81, são atendidas as três condições apontadas por Cobb e Elder (1983) para que uma determinada temática passe a integrar a agenda política: *pressão* por parte de diferentes atores sociais (o que, no caso da PNMA, se observou tanto no cenário nacional quanto internacional); *resolubilidade*, ou seja, a proteção ambiental passou a ser vista como uma ação necessária e possível; e a *competência*, pois a questão ambiental deixou de ser tratada como uma questão secundária para ser encarada efetivamente como uma questão de ordem pública.

4.3. Formulação de alternativas

316 A questão ambiental, uma vez inserida na agenda pública brasileira, demandava a construção de soluções: neste sentido, a PNMA estabeleceu uma série de instrumentos que viabilizassem o alcance dos objetivos almejados com a política – em última instância, a conciliação entre crescimento econômico e preservação ambiental. É o que se observa da Exposição de Motivos da Lei 6.938/81 (grifo nosso):

Os dispositivos referentes à política nacional do meio ambiente instituem os princípios dessa política, indicando a conduta a ser seguida diante da problemática ambiental, além de estabelecer suas diretrizes, **visando a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico**. Preveem,

⁵ Informações constantes na reportagem “25 anos de PNMA – a lei que implantou nossa política ambiental atinge a maioria”. Disponível em: <http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade/>. Acesso em: 24 fev. 2020.

ainda, determinações de critérios, normas e padrões de qualidade dos recursos naturais, visando sua melhor utilização no processo de desenvolvimento.

Observa-se, desta maneira, uma nova postura do governo brasileiro no trato das questões ambientais: na perspectiva da PNMA, a preservação do meio ambiente não é mais vista como um entrave ao desenvolvimento. Pelo contrário, a preservação do meio ambiente seria o meio para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico. Esta nova leitura da temática ambiental foi recepcionada no artigo 2º da Lei 6.938/81, que estabelece o objetivo geral da PNMA:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios.

317

Assim, partindo dessa nova abordagem, a PNMA discrimina, em seu artigo 4º, uma série de objetivos específicos a serem alcançados pela política pública, de modo a atender ao objetivo geral proposto no artigo 2º, sendo eles:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

318

Já no que concerne à aplicação da PNMA, a exposição de motivos da Lei 6.938/81 traça a linha de ação de cada um dos entes da Federação para alcance dos objetivos estabelecidos, nos seguintes termos:

Por seus objetivos, fica determinado, em linhas gerais, que a ação do Governo Federal será, sobretudo, normativa e coordenadora, cabendo preferencialmente aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, tarefas executivas. À União se reserva o direito de exercer, supletivamente, ações de caráter executivo, se por alguma razão essas não puderem ser realizadas satisfatoriamente pelas demais esferas governamentais.

Para tanto, o artigo 6º da Lei 6.938/81 instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), um complexo administrativo de coordenação de políticas públicas ambientais envolvendo os três níveis da federação, com objetivo dar concretude à PNMA:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

319

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. (BRASIL, 1981)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

320

De acordo com Antunes (2000), a criação do SISNAMA foi fruto de influência externa, sendo o mesmo estruturado pelos *policymakers* nos moldes da *National Environmental Policy Act* (NEPA), legislação ambiental norte-americana promulgada em 10 de janeiro de 1970, considerada a norma precursora do desenvolvimento da política ambiental nos Estados Unidos⁶. Isto porque, a exemplo da norma americana, o SISNAMA tem como finalidade estabelecer uma rede de agências governamentais, nos três níveis da federação, visando implantar nacionalmente uma política pública de meio ambiente.

Conforme pontua Milaré (2009), a estrutura organizacional do SISNAMA permite a participação também de instituições não-governamentais por meio dos canais competentes. Desta forma, é possível observar a presença de uma orientação multicêntrica na PNMA, dado que a norma admite a participação de agentes não-governamentais na elaboração da política pública ambiental no país, não restringindo a ação apenas aos órgãos do governo. Outra

⁶ Informações presentes no site da EPA - US Environmental Protection Agency. Disponível em: <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act>. Acesso em: 24 fev. 2020.

estratégia empregada pelos *policymakers* para assegurar a obtenção dos resultados pretendidos com a PNMA foi a criação de Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Assim, conforme previsão constante na Exposição de Motivos da Lei 6.938/81,

São considerados, no Anteprojeto, como instrumentos da política nacional do meio ambiente, o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a concessão ou suspensão de incentivos e financiamentos, as penalidades pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, e o Cadastro Técnico Federal das Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

A orientação contida na Exposição de Motivos foi incorporada à Lei 6.938/81 em seu artigo 9º, que assim estabelece:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental,

de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

322

Conforme Milaré (2009), estes instrumentos representam os mecanismos legais e institucionais postos à disposição da Administração Pública para obtenção dos objetivos previstos na PNMA, sendo fundamentais para a sua efetividade. Silva (1995) distribui estes instrumentos em três grupos distintos, conforme esquema da Quadro 1:

Quadro 1. Tipologia dos Instrumentos previstos na PNMA

Grupo	Finalidade	Instrumentos art. 9º da Lei 6.938/81
1. Instrumentos de Intervenção ambiental	Mecanismos condicionadores das condutas e atividades relacionadas ao meio ambiente	I, II, III, IV e VI
2. Instrumentos de controle ambiental	Medidas tomadas pelo Poder Público a fim de verificar se pessoas públicas ou particulares se adequaram às normas e padrões de qualidade ambiental, e que podem ser anteriores, simultâneas ou posteriores à ação em questão	VII, VIII, X e IV
3. Instrumentos de controle repressivo	Medidas sancionatórias aplicáveis à pessoa física ou jurídica	IX

323

Fonte: Adaptado de Silva (1995).

Já no que diz respeito aos mecanismos escolhidos pelo *policymakers* para assegurar o alcance dos objetivos propostos na PNMA, observa-se que a política ambiental brasileira adotou mecanismos do tipo *premiação*, *coerção* e *conscientização*. Com relação aos mecanismos de **premiação**, a PNMA adotou esta estratégia em duas situações: no artigo 9º, V, e no artigo 9º-B, § 2º:

Art. 9º, V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

Art. 9º-B, § 2º - A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, definida

no art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

No primeiro caso, um dos exemplos pode ser encontrado na certificação ISO 14001:2015, uma norma internacional editada pela ISO (Organização Internacional para a Normalização) que trata de Sistemas de Gestão Ambiental. Esta norma foi idealizada com o propósito de compatibilizar a proteção ambiental e prevenção à poluição com o crescimento socioeconômico de uma organização. É direcionada e aplicável a qualquer empresa, independentemente de seu tamanho, porte ou segmento de atividade, seja ele industrial, comercial ou de serviços que atesta que a empresa, uma vez certificada, passa a ser identificada como uma organização capaz de identificar e administrar seus impactos ambientais, melhorar suas operações, reduzir custos e minimizar riscos de responsabilidades ambientais. No Brasil, cabe ao INMETRO auditar e emitir a certificação da ISO 14001:2015 (ABNT, 2015).

324

Já com relação à hipótese prevista no artigo 9º-B, §2º, Milaré (2009, p. 882), assevera que a servidão ambiental “envolve, basicamente, a renúncia voluntária do proprietário rural, ao direito de uso, exploração ou supressão dos recursos naturais existentes em determinado prédio particular”. Isto significa uma maior preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, razão pela qual, como forma de incentivar a implantação do instituto dentre os proprietários rurais, a PNMA assegura ao instituidor benefícios econômicos indiretos, personificados na concessão de crédito em situação mais vantajosa ou pelo enquadramento tributário diferenciado. Já no que concerne aos mecanismos de **conscientização**, observa-se que a PNMA fez uso desta estratégia em pelo menos cinco situações: artigo 2º, VI e X; artigo 4º, IV e V; e artigo 13:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE BRASILEIRA:
uma análise à luz do ciclo de políticas públicas

vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

325

Art 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Assim sendo, a PNMA inseriu medidas de cunho educacional tanto no capítulo referente aos princípios norteadores da política pública (art. 2º) quanto no capítulo referente aos objetivos (art. 4º), duas seções estratégicas da norma. Além disso, no artigo 13 os *policymakers* procuram incentivar a criação de instrumentos tecnológicos que deem suporte à área ambiental, determinando que a questão seja tratada de forma prioritária pelos governos. Por fim, estão presentes na PNMA também mecanismos de **coerção**, que procuram penalizar os comportamentos incompatíveis com os princípios da política. Pode-se afirmar que estes mecanismos receberam maior atenção por parte dos *policymakers*, uma vez que, ao contrário dos mecanismos de premiação e conscientização, foram expressamente mencionados na Exposição de Motivos da Lei 6.938/81:

Finalmente, cabe evidenciar que as penalidades estabelecidas no Anteprojeto são as mesmas da legislação atual, com apenas duas inovações, consubstanciadas na possibilidade de perdas e incentivos e benefícios fiscais ou de participação em linhas de financiamento.

326

Desta forma, os mecanismos de coerção foram recepcionados em pelo menos seis situações na PNMA, que estabeleceu sanções de natureza administrativa, civil e criminal para comportamentos lesivos ao meio ambiente, conforme previsão dos artigos 4º, VII, art. 8º, V; art. 9º, IX, art. 14 e art. 15:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 8º Compete ao CONAMA:

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

327

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos

Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo.

Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR.

§ 1º A pena é aumentada até o dobro se:

I - resultar:

a) dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente;

b) lesão corporal grave;

II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte;

III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado.

§ 2º Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas.

Outro aspecto importante pode ser observado no artigo 14, § 1º: neste dispositivo, os *policymakers* adotaram a teoria da *responsabilidade ambiental objetiva*, ou seja, o causador do dano ambiental será responsabilizado, independentemente da existência de culpa, sendo suficientes a ocorrência do dano e donexo causal entre conduta e dano (SILVEIRA, 2004; LANFREDI, 2001). Desta forma, a PNMA estabelece uma penalização mais rigorosa, procurando coibir a ocorrência de atos lesivos ao meio ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, a partir de uma abordagem que procura aproximar a teoria das políticas públicas à temática ambiental, procurou-se examinar a política pública ambiental brasileira à luz do modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2010). Neste sentido, os resultados demonstraram que a PNMA apresenta características de uma política pública dos tipos regulatória e constitutiva, por se tratar de uma lei de alcance nacional, que estabelece normas e procedimentos sobre os quais devem ser implementadas as demais diretrizes ambientais eventualmente editadas no país.

Com relação ao ciclo de políticas públicas, foram analisadas as três fases iniciais do ciclo da PNMA: identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Com relação às duas fases iniciais, observa-se que, no cenário mundial, é somente a partir da década de 70 que a temática ambiental de ser um “estado de coisas” para ser vista efetivamente como um problema público. Seguindo a tendência mundial, é também neste momento que têm início, no Brasil, os contornos dos primeiros movimentos ecológicos. Este movimento, aliado à pressão externa exercida por organismos internacionais, no sentido da adoção de medidas para preservação ambiental, acabam por culminar, em 1981, com a edição da Lei

6.938/81, de 31 de agosto de 1981, ocasião em que a questão ambiental passa a integrar formalmente a agenda política brasileira.

Com relação à terceira fase do ciclo de políticas públicas, os resultados demonstram que a PNMA foi estruturada por meio de princípios que fundamentam a gestão ambiental em nível nacional, objetivos que orientam e conduzem as ações públicas na direção de um ambiente mais equilibrado, e instrumentos que possibilitem os objetivos pretendidos, tudo isto articulado por meio de um sistema institucional que integra as três esferas de poder no país, federal, estadual e municipal. Neste sentido, a PNMA revela uma nova postura do governo brasileiro no trato das questões ambientais, já que, na perspectiva por ela trazida, a conciliação entre crescimento econômico e preservação ambiental não apenas é vista como possível, mas também desejável, sendo este o objetivo central em torno do qual se articula a política ambiental brasileira.

330

Para viabilização deste objetivo nuclear, a PNMA lista uma série de objetivos específicos a serem alcançados com a política ambiental. Contudo, observa-se que não são traçadas metas concretas que permitam aferir, objetivamente, o alcance destes resultados. Neste aspecto, esta é uma limitação para a política pública em questão, especialmente no que tange à posterior avaliação da eficácia da PNMA.

No que tange aos mecanismos escolhidos pelo *policymakers* para assegurar o alcance dos objetivos propostos na PNMA, estão presentes na política pública instrumentos de premiação, de coerção e de conscientização. Neste aspecto, os resultados demonstram que a política possui uma orientação relativamente mais coercitiva, já que os mecanismos de repressão predominaram no texto da lei, inclusive com a criminalização de condutas consideradas lesivas ao meio ambiente. Além do mais, a PNMA adotou a teoria da responsabilidade

ambiental objetiva, um modelo mais severo de repressão dos danos ambientais.

Por fim, futuros estudos podem agregar novas variáveis às análises, adicionando, para além de dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental, também dados primários. Além disso, novos trabalhos que tenham como objetivo proceder à avaliação da PNMA podem servir como parâmetros para a melhoria e reformulação da política ambiental no país.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Introdução à ABNT NBR ISO 14001:2015**. Rio De Janeiro: ABNT, 2015.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

331

BARROS, Dalmo Arantes; BORGES, Luiz Antônio Coimbra; NASCIMENTO, Gleisson de Oliveira; PEREIRA, José Aldo Alves; REZENDE, José Luiz Pereira; SILVA, Rossi Alan. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 22, p. 155-179, 2012.

BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional. **Exposição de motivos da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano XXXVI, n. 61, 1981. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=09/06/1981&txpagina=1120&altura=700&largura=800#/. Acesso em: 20 fev. 2020.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=09/06/1981&txpagina=1120&altura=700&largura=800#/)

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

EASTON, David. **A Framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in american politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

DROR, Yehezkel. **Design for police science**. New York: American Elsevier Pub. Co., 1971.

DYE, Thomas. **Understanding public police**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

332 FLICK, Uwe. **Desenho de pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GELINSKI, Carmem Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.

HECLO, Hugh. Policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael. **Come studiare le politiche pubbliche**. Bolonha: II Mulino, 2003.

KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions.** Londres/California: Newbury Park Sage, 1993.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. A objetivação da teoria da responsabilidade civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, n. 6, ano 2, p. 87-96, 2001.

LASWELL, Harold D. **Politics: Who gets hat, when, how.** Cleveland, Meridian Books, 1936.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface (Porto Nacional)**. 5 ed., 2012.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, p. 517-526, 1979.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore J. The State in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, R. G. (org). **Regulatory policy and the Social Sciences.** Berkeley: University of California Press, 1985, p. 67-105.

333

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira.** v. 3: Ciência política. São Paulo e Brasília: Sumaré, Anpocs e Capes, 1999.

MÉNY, Yves. THOENIG, Jean-Claude. **Le politique publique.** Bolonha: II Mulino, 1991.

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

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente.** Direitos Fundamentais e democracia, v. 6, 2009.

PINHO, Carlos Tadeu Assumpção. O desafio da informação para formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Oficina 12. In: SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, 8., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: ESAF, 2011.

REGONINI, Gloria. **Capire le politiche pubbliche**. Bologna: II Mulino, 2001.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: conceitos e teorias. IGEPP, Instituto de Gestão de Políticas Públicas, 2013.

SALHEB, Gleidson José Monteiro; NETO, Heitor de Azevedo Picanço; OLIVEIRA, Ivanci Magno; AMARAL JÚNIOR, Milton Ferreira; BOETTGER, Rafael José Cherfen; MONTEIRO, Vitória Cherfen de Souza; SUPERTI, Eliane. Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. v.1, n. 1, 2009.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LÚCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni. **Análise de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. 2012. 149 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1995.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**. Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Manliverni. A inversão do ônus da prova do dano ambiental difuso. *In*: LEITE, Jose Rubens Moratto. **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SIMON, Herbert. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organizations* (2a ed.). New York: Macmillan. 1957. (Obra original publicada em 1947).

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 93, p. 5-26, 1987.

Submissão: Março de 2020

Publicação: Abril de 2020

335