

APARATOS LEGAIS AMBIENTAIS BRASILEIROS: TERRITÓRIO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

Everton Luís de Souza Júnior¹

evertonlsjr@gmail.com

Resumo: o que hoje se trata como a questão ambiental surgiu na década de 1970 com a internacionalização do assunto pela Organização das Nações Unidas que debateu em conferências formas de preservar o meio ambiente e não estancar o desenvolvimento econômico. Esse debate internacionalizado influenciou na conformação de aparatos jurídicos em diversos países, como o Brasil. Este possui um grande aparato legal de cunho ambiental, que serve de exemplo internacional tanto pela sua amplitude como sua estruturação – fato esse mais recente - em políticas nacionais descentralizadas, que inserem a sociedade civil organizada e outros entes federados, como os municípios. Porém, essas leis, devido à influência internacional, não escapam à visão do desenvolvimento sustentável, individualização da culpa e desterritorialização e despoliticização do debate ambiental. A partir das análises da Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Política Nacional de Recursos Hídricos, discutir-se-á seus principais aparatos e instrumentos, sua materialização no território e a visão que transpassam, inclusive as nuances que permeiam os debates sobre desenvolvimento do país.

Abstract: what today is the environmental issue as it arose in the 1970's with the internationalization of the issue by the United Nations conference that discussed ways to preserve the environment and economic development does not stop. This debate influenced the forming of internationalized legal changes in several countries, like Brazil. This has a large legal apparatus of an environmental nature, which serves as an example for both its international scope and its structure - a fact that more recent - in decentralized national policies, which belong to civil society organizations and other federal entities such as municipalities. However, these laws due to international influence, cannot escape the vision of sustainable development, individualization of guilt and deterritorialization and depoliticization of the environmental debate. From the analysis of the National Environment Policy, National Policy on Solid Waste and the National Policy of Water Resources, will discuss the main apparatus and instruments, and their materialization in vision that runs through the territory, including the nuances that pervade the debates about the country's development.

Palavras-Chave: Política Ambiental; Meio Ambiente; Território; Desenvolvimento Sustentável.

¹ Licenciado e Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente, estado de São Paulo, Brasil. Mestrando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil.

Introdução

Não é de hoje que a questão ambiental foi trazida à baila nas discussões internacionais. A preocupação com a exploração dos recursos naturais começou a crescer na década de 1960, o que ocasionou na década posterior – 1970 – a realização da primeira grande conferência mundial que versou sobre como o homem vinha se apropriando da natureza e se utilizando em demasia, influenciado pelo modo de produção capitalista, dos recursos naturais e o que poderia ocorrer se fossem esses exauridos.

Desde então, a questão tomou forma nos debates internacionais, por influência da mídia, acarretando a elaboração de protocolos e tratados para dirimir as consequências da poluição e da degradação ambiental, além de ganhar projetos e programas específicos no organismo multilateral mais importante, a Organização das Nações Unidas – ONU, que criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, responsável pelas ações e tratados globais de cunho ambiental, centralizando a questão e internacionalizando-a.

À internacionalização da questão temos o nascimento de aparatos legais que abarcam a preservação do meio ambiente em diversos países, como foi o caso brasileiro, o que inaugurou uma visão conservacionista clássica e iniciou o debate sobre sustentabilidade, por influência internacional, sendo seguida de várias medidas legais no sentido de atender e compatibilizar desenvolvimento econômico com preservação e sustentabilidade ambiental.

Hoje o Brasil conta com um grande aparato jurídico que legisla sobre diversos temas ambientais que vão desde instrumento para a instalação de empreendimentos até políticas nacionais para a regulação de ações que visem o uso de recursos naturais. Mas serão tais ações – as políticas e seus instrumentos – eficazes nessa tentativa de desenvolver preservando o meio ambiente? E como isso se materializa no território?

A partir dessas questões debater-se-á a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Recursos Hídricos, discutindo seus principais eixos e que interpretações esses aparatos apresentam para uma correta utilização e preservação do meio ambiente, principalmente em sua materialização no território, além de como trabalham a questão da compatibilização entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico.

Capitalismo e meio ambiente: a internacionalização do debate ambiental

Nos últimos trinta anos, o capitalismo global gerou duas tensões fundamentais, que estão convergindo para um mesmo impasse estrutural: de um lado, a estagnação dos níveis de pobreza e miséria e o aumento da concentração de renda e de outro, uma crise ambiental – em vias de um colapso ambiental (LEFF, 2001) - provocada pelo modelo econômico hegemônico atual (DUPAS, 2008), que também poderia ser denominado de globalização do capital (IANNI, 1996; SANTOS, 2001; DUPAS, 2005).

As tensões estruturais edificadas pelo capitalismo ligam-se à adoção da doutrina neoliberal² pelas nações, que redimensionou as relações de dependência entre países (QUEIROZ, 2005) ao desestruturar a política de substituição de importações e criar novas formas de vinculação da região à economia mundial, considerado como uma ruptura revolucionária na história social e econômica do mundo (HARVEY, 2008, p. 11).

Iniciado na América Latina nas décadas de 1970 e 1980 - Chile e México - consolidou-se na década de 1990 no restante dos países latino-americanos (HARVEY, 2008). A adoção dessa nova doutrina propiciou ao modo de produção capitalista pós-fordista de base fossilista ampliar a exploração dos recursos naturais nestes países, isto porque o Estado, com seu poder minimizado, passou apenas a ser um coadjuvante na organização do território nacional, não opondo restrições ao capital (MAGNOLI, 1996).

Na Ásia, África e América Latina iniciava-se uma renovada iniciativa de recuperação do atraso da industrialização, desta vez financiada em grande estilo por créditos privados do exterior. Um desenvolvimento das economias nacionais orientado à exportação e aberto ao mercado financeiro mundial, e não apenas a uma substituição de importações como na década de 1930 (ALTVATER, 1995, p. 13-14).

Com o neoliberalismo, o padrão ambiental foi incorporado ao discurso capitalista, como demonstra Porto-Gonçalves (2006).

² O neoliberalismo consiste em uma doutrina capitalista que enseja o livre mercado, incentivando a propriedade privada e a não influência do Estado no mercado. Este passa apenas a ser um mantenedor das ações sociais e da garantia da integridade do dinheiro. Teve como grandes representantes a Grã-Bretanha – no governo de Margaret Thatcher, eleita em 1979 – e os Estados Unidos – no governo de Ronald Reagan eleito em 1980. Por incentivo desses dois países, a doutrina se instalou na maioria das nações a partir da década de 1980 (MAGNOLI, 1996; HARVEY, 2008).

[...] o desafio ambiental será apropriado de um modo muito específico pelos protagonistas que vêm comandando o atual período neoliberal de uma perspectiva essencialmente econômico-financeira quando afirmam que o Abaixo as Fronteiras corresponde à dinâmica da natureza, na medida em que esta não respeitaria as fronteiras entre os países e, assim, legitimaria políticas de caráter liberal, como aquelas propostas pela Organização Mundial do Comércio - OMC. A globalização neoliberal seria, então, natural. A globalização da natureza e a natureza da globalização se encontram (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 15).

Os países subdesenvolvidos – países do polo dominado do padrão de poder mundial (PORTO-GONÇALVES, 2006) – viram, com a abertura comercial, suas economias se transformarem, com o território nacional sendo explorado por transnacionais e suas economias cada vez mais dependentes do mercado financeiro internacional, além de ter seus recursos naturais consumidos, acarretando um aumento da poluição e da degradação ambiental. Para Harvey (2008) foi sob esta doutrina que as consequências ambientais foram mais negativas.

Há suficientes exemplos específicos de perdas ambientais decorrentes da aplicação irrestrita dos princípios neoliberais. A destruição em aceleração da floresta tropical a partir da década de 1970 tem implicações graves para a mudança climática e o aquecimento global e para a perda da diversidade. Ocorre ainda de a era da neoliberalização ser aquela de mais rápida extinção em massa das espécies da história recente da Terra (HARVEY, 2008, p. 186).

Ocorre que essa sequência de mudanças nas economias do à época chamado “Terceiro Mundo³” foi respaldada pelo discurso desenvolvimentista discutido na Conferência de Estocolmo, Suécia, em 1972. À época, a preocupação ambiental tomou forma de ações através da ONU, que promoveu o primeiro encontro diplomático entre Estados-nações de caráter global (NEDER, 2002) a conhecida “Conferência sobre Meio Ambiente Humano”, umas das mais importantes conferências do gênero já realizadas, tanto pela inovação dos debates como pelas soluções propostas (RIBEIRO, 2001).

As discussões realizadas por “113 países, 19 órgãos intergovernamentais e 400 outras organizações intragovernamentais e não-governamentais” (RIBEIRO, 2001, p.

³ É comum se considerar o Terceiro Mundo – ou agora os países subdesenvolvidos e os em desenvolvimento – como situados em um momento de transição até atingirem a situação de desenvolvidos. Concordamos com Santos (2004[1979]) que considera os países subdesenvolvidos possuidores de características próprias e de mecanismos fundamentais, além de não se assemelharem com os avançados antes da industrialização; portanto, analisar o “mundo subdesenvolvido” como um estágio anterior ao “mundo industrializado” é um equívoco, tanto teórico quanto empírico.

74) centraram-se entre os defensores do crescimento zero versus os defensores do desenvolvimento. De um lado estavam os que defendiam que o crescimento industrial de alguns países deveria ser barrado e, de outro lado, os que defendiam e reivindicavam o crescimento e o desenvolvimento trazidos pelo progresso que o capitalismo havia proporcionado nos denominados países desenvolvidos.

O discurso desenvolvimentista, defendido pelos países subdesenvolvidos, saiu vitorioso da Conferência, incentivando uma nova política econômica, justificando a exploração dos recursos naturais nos países subdesenvolvidos e facilitando a entrada de capital internacional, materializado nas multinacionais e transnacionais.

Este novo ideário econômico não impediu que diversos conceitos surgissem no decorrer das décadas seguintes – como desenvolvimento sustentável, ecodesenvolvimento e economia verde (CHAVES e RODRIGUES, 2006) – na tentativa de incentivar a mudanças político-institucionais em todos os Estados-nações e tentar reestruturar as relações econômicas entre o Norte, desenvolvido e ordeiro e o Sul, subdesenvolvido e caótico (ALTVATER, 1995).

Como resultado da Conferência, foram elaboradas 109 recomendações em torno de três grandes temas: gestão ambiental, monitoramento ambiental e medidas de apoio, além de jogar uma luz maior ao modo de uso dos recursos naturais.

Conferências e reuniões se seguiram na tentativa de conciliar desenvolvimento e preservação da natureza. Durante a década de 1980 e 1990 surgem diversos trabalhos sobre como proteger o meio ambiente e criar mecanismos de produção capitalista “menos poluentes”, além de grandes campanhas midiáticas para a preservação da natureza, além de conferências específicas.

Vinte anos depois ocorre a maior conferência do gênero: Rio-92 ou Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Com o tema “desenvolvimento sustentável enquanto concepção de economia política”, contou com a participação intensa não só de ONG’s, mas de diferentes agentes privados, como assinala Schhmidheiny.

Impossível discutir meio ambiente sem incluir as decisões e os critérios que orientam investimentos econômicos dos diferentes agentes privados, governos, organismos multilaterais. Articulou-se um movimento empresarial para traçar diretrizes políticas quanto ao uso de tecnologias e sua relação com o meio ambiente (SCHHMIDHEINY, 1992 *apud* NEDER, 2002, p. 35).

Essa conferência foi marcada por debates que giravam em torno do desenvolvimento sustentável, promulgado pelo Relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1988, que demonstrava a discrepância que existia na origem dos problemas ambientais.

Entre os países desenvolvidos, grande parte dos problemas ambientais decorria da intensificação do uso dos recursos naturais por tecnologias sofisticadas, alto consumo energético e um padrão de consumo de bens industrializados que gera desperdício e resíduos. Em contrapartida, nos países em desenvolvimento, problemas demográficos, pobreza e exaustão das terras estariam levando a uma degradação ambiental igualmente grave, situação que deveria ser minorada com avanços nacionais no sentido de aperfeiçoar seu sistema de gestão ambiental (NEDER, 2002, p. 32-33).

A partir de então a questão ambiental passou a fazer parte de plataformas governamentais, com partidos que tratam a questão como principal eixo político ganhando grande realce pela mídia e pela sociedade civil. Dessas ações internacionais começaram a surgir protocolos internacionais e leis no interior dos Estados, no intuito de alcançar o que se propunha: preservar a natureza – recursos naturais para o modo de produção capitalista – e continuar com o crescimento econômico e desenvolvimento das economias.

Brasil e o meio ambiente: políticas nacionais e o território

Esse cenário movimentado da política internacional respaldou as primeiras leis de cunho ambiental no Brasil. A ideologia desenvolvimentista defendida pelo país na década de 1970 mudou de tom quando se começou a pressionar por mudanças na utilização dos recursos naturais. Nos anos 1980, diversas leis ambientais foram criadas e o país ratificou diversos tratados ambientais internacionais, na busca de preservar a fauna e flora brasileira. Porém, o país não abandonou seu modo de produção capitalista fordista de base fossilista, posteriormente de doutrina neoliberal, o que torna de difícil equilíbrio o crescimento econômico e a preservação da natureza.

As primeiras leis de cunho ambiental no Brasil nasceram ainda durante a era Vargas (1930-1952), em um período de industrialização por substituição de importações, passando pelo nacional populismo até o golpe de 1964 e durando todo o período militar. Estas eram marcadas por legislações que centralizavam o poder no Estado, com estratégia de disciplinar interesses regionais e locais, com racionalização

do uso de recursos e a regulamentação por licenciamentos, além de demarcações de reservas ambientais e unidades de conservação (NEDER, 2002).

A década de 1970 marca o período que o país começou a legislar, mesmo que timidamente, sobre a questão ambiental. Por influência da Conferência de Estocolmo, cria-se uma legislação brasileira de motivação ambiental e iniciam-se as atividades da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA⁴, em 1973 (RIBEIRO, 2001; NEDER, 2002; SOBRAL e CHARLES, 2006; SÁNCHEZ, 2008).

Nesse momento, no cenário internacional se discutia a questão dos recursos naturais renováveis e não-renováveis e como tornar a forma de exploração “mais sustentável” ou racional. Foi esse pensamento que pautou a formatação das leis brasileiras. Segundo Neder (2002), os instrumentos legais tinham como objetivo a gestão ambiental (como visto anteriormente, a principal pauta da Conferência de Estocolmo), com proibições, outorgas e licenciamentos.

Mas a ênfase no aumento da produção e as tentativas de crescimento econômico não saíram da pauta do governo, remodelando a questão ambiental como uma questão atrelada à questão econômica, sendo aquela subordinada a esta.

Esta noção nos leva a um tratamento integrado na análise de projetos econômicos, mas ainda dentro de uma ótica setorial, a do ecossistema, uma ótica que inclusive justifica a criação de órgãos ambientais como setores da gestão pública, e não necessariamente incluindo a questão ambiental como um elemento definidor de toda uma estratégia de desenvolvimento (MONOSOWSKI, 1993 *apud* NEDER, 2002, p. 31).

O Estado brasileiro, sob o regime militar, isolou o debate ambiental, não o integrando a ações desenvolvimentistas, ou seja, o país possuía leis mas se encontravam encasteladas sem ação ou poder algum, desconectadas com o que estava ocorrendo no cenário econômico. O estado estava planejando o território de modo a torná-lo uma potência, como era a vontade do governo militar.

A Política Nacional do Meio Ambiente

Data de 1981 um modelo novo de tratar a questão ambiental no Brasil. Com a aprovação da Lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, institui-se a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, que criou instrumentos para a instalação de empreendimentos e novas formas de organizar o território.

⁴ A Secretaria Especial do Meio Ambiente estava vinculada ao Ministério do Interior, que promovia as ações de “desenvolvimento no país”, com construções das conhecidas obras faraônicas. Percebe-se que tal vinculação não impediu grandes desastres ambientais dessa época.

De acordo com o artigo 2º, em seu *caput*.

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 sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...) (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 1981).

Percebe-se que a intenção do Estado brasileiro é articular desenvolvimento econômico com preservação ambiental e manutenção de sua qualidade, além de garantias de articulação do uso do que o meio ambiente fornece de forma racional e que propicie condições de sustento à população. À intenção do Estado, acopla-se uma nova forma de apreciar o conteúdo ambiental – no âmbito territorial – colocando em pauta instrumentos importantes para que se tenha transparência no processo de instalação de um empreendimento, como a consulta pública e a publicação do Relatório de Impacto Ambiental e a construção do Estudo de Impacto Ambiental, instrumentos tornados obrigatórios para a Avaliação de Impacto Ambiental.

O artigo 9º da Política legisla sobre os instrumentos, colocando como obrigatório, entre outros, o licenciamento e a revisão de atividades potencialmente poluidoras e a avaliação de impactos ambientais, instrumentos extremamente importantes para a instalação de um empreendimento que utilizará recursos naturais e poderá alterar a fauna e flora locais e ainda desalojar grupos humanos. No que tange ao processo de licenciamento e sua aplicação, Sánchez (2006) afirma.

Trata-se, portanto, não somente de atividades que possam causar poluição ambiental, mas qualquer forma de degradação, denotando uma evolução no entendimento das causas de deterioração da qualidade ambiental, que não mais são somente atribuídas à poluição, mas a outras causas oriundas das atividades humanas (SÁNCHEZ, 2008, p. 82).

Tem-se, portanto, uma mudança de visão para com o trato de ações no território, ou seja, as ações humanas estão sendo consideradas importantes fontes de alterações ambientais e territoriais e é necessária então uma mudança na legislação que acompanhe a preservação de um meio ambiente sadio, como assevera a Constituição Federal de 1988.

O que se destaca de tais ações legislativas é a importância que se dá para as alterações no território, porque a questão ambiental envolve diretamente o território (PORTO-GONÇALVES, 2006) e altera toda a estrutura social que está intrinsecamente

ligada a ele. Ab'Saber (2006), ao dizer que os estudos ambientais devem considerar as interferências no ambiente físico, ecológico e social, corrobora com esse pensamento, uma vez que estes três ambientes se materializam no território, o que ele denomina de “espaço total” (AB'SABER, 2006, p. 30) ao se interpretar esses elementos conjuntamente.

A partir da década de 1980, tem-se no Brasil a criação de políticas que tentam colocar em prática métodos para gerenciar o território de modo mais racional com relação à utilização dos recursos naturais. Destacar-se-á na próxima seção duas políticas nacionais relevantes tanto para o entendimento da questão ambiental no Brasil como na forma que materializa ações no território. São a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Recursos Hídricos.

As duas políticas serão analisadas e interpretadas com o sentido de entender seus principais aspectos e instrumentos e ainda procurar identificar como trabalham a questão territorial e compatibilização do desenvolvimento econômico e preservação ecológica.

Política Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305, de dois de agosto de 2010 foi criada no sentido de controlar toda a cadeia produtiva que tem por base a produção de resíduos sólidos, o que inclui fabricantes e consumidores de produtos, além do próprio poder público, que, em tese, é o responsável pela destinação final em locais adequados.

O primeiro aspecto que chama a atenção na lei é a união com outras políticas, metodologias e instrumentos de avaliação já citados em outras leis. As normas da PNRS seguem também “as estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO)”, como citado no Artigo 2º.

Temos aqui uma unificação de normas para uma melhor padronização das ações de gerenciamento e para uma melhor destinação dos resíduos. Essa união otimiza as

ações, no âmbito jurídico, porque padroniza normas, tornando-as mais fáceis de serem entendidas e colocadas em prática, uma vez que já estão em uso por outras políticas.

Um segundo ponto a ser destacado na referente política é a forma como retrata o território. A região é considerada como escala geográfica por excelência para a ação da PNRS, pois tem a perspectiva geossistêmica – pelo menos a priori, de que a natureza não possui fronteiras e as associações entre municípios devem ser feitas nesse intuito, já que esses podem usufruir dos mesmos recursos naturais, quando se encontram próximos uns dos outros. Vários são os caputs e incisos que mencionam tal escala geográfica, não deixando de lado, no entanto, a escala nacional, como pode ser vista no artigo 14.

Art. 14. São Plano de Resíduos Sólidos:

I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - os planos estaduais de resíduos sólidos;

III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, 2010).

Percebemos aqui uma atuação top-down da política, vindo de uma escala macro – que é citada como a PNRS e vem decrescendo de acordo com a descentralização proposta pela lei, chegando ao nível regional de consórcio entre municípios que segundo a lei, deve ser incentivado pelo estado aos quais pertencem os municípios. É uma perspectiva interessante de fazer a política porque se percebe que essa se articulará na escala regional-local, tendo a escala macro somente papel de gerenciar o todo.

Um ponto muito interessante que a lei aborda é a responsabilização do consumidor como parte da cadeia responsável pelo uso e descarte dos resíduos. De acordo com o parágrafo primeiro, do artigo 1º.

Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos (POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, 2010).

No inciso IX, do artigo 3º, o legislador coloca o consumidor como gerador de resíduos sólidos, uma vez que, como já dito, ao fazer parte da cadeia, adquire um produto e ao descartá-lo, produz resíduos que devem ter uma disposição adequada. O

consumidor também se insere no inciso VI que dispõe sobre “controle social” que, segundo o legislador, é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”. A responsabilização do consumidor é posta no inciso XVII que legisla sobre a responsabilidade compartilhada, ou seja, entram como responsáveis pelos resíduos sólidos os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares de serviços públicos de limpeza urbana. Essa responsabilização visa minimizar o impacto à saúde e à natureza pela disposição inadequada de resíduos sólidos e diminuir a produção dos mesmos.

No que tange à estrutura metodológica pode-se dizer que foi construída através pilares definidos, quais sejam: no âmbito social: a conscientização da população – denominados de consumidores – sobre a importância de reciclar e reutilizar produtos, o que é feito pela Educação Ambiental; no âmbito econômico, com acesso a recursos para consórcios e financiamentos para ações de gerenciamento de resíduos além de uma maior atuação na entidade privada, com ações de responsabilização do produtor; de âmbito político, com a interação proposta entre União, estados e municípios para o gerenciamento do meio ambiente e no âmbito da ciência e tecnologia, com a parceria público-privado, que procura meios para reduzir resíduos, dirimir os impactos da disposição dos resíduos sólidos por meio de inovações técnicas e científicas. O artigo 8º detalha esses instrumentos aqui separados de acordo com eixos de ação propostos pelo legislador.

A PNRS apresenta, em vários artigos, a preocupação com o desenvolvimento sustentável e a utilização racional e disposição adequada dos resíduos e ainda utilizam uma visão holística da situação, como pode ser visto no inciso XI e XII do artigo 3º.

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável; (...)

XIII - padrões sustentáveis de produção e consumo: produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras (POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, 2010).

Destarte temos então a preocupação do legislador em tocar a questão com uma visão integrada, holística, sistêmica do espaço total (AB´SABER, 2006), ou seja, pensam a questão da produção de resíduos como algo além de “lixo” – como algo inútil e sem serventia – intrínseco à cultura, à sociedade em determinado espaço tempo, como se tal pensamento fosse natural da sociedade. No entanto, esquecem que o próprio modo de produção capitalista torna mais forte esse ideário de desperdício, de um distanciamento do homem com a natureza, haja vista que essa somente é um “recurso” para a produção de bens.

Política Nacional de Recursos Hídricos

Outra política que será abordada nesse artigo é a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – Lei n. 9 433, de oito de janeiro de 1997, que além de instituir tal política, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A sua criação veio no sentido de regular e padronizar a utilização dos corpos d’água no Brasil, criando formas de regionalização e territorialização da questão – a divisão em Bacias Hidrográficas – e criando os Comitês de Bacias, órgãos responsáveis por gerirem as bacias hidrográficas.

Já no artigo 1º da lei, o legislador deixa claro, como entende o recurso água, o que venha a ser a bacia hidrográfica para tal aparato legislativo e ainda como deve ser gerido tal recurso.

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

O primeiro inciso que chama a atenção na política é o II, quando menciona que a água possui um valor econômico e é limitada. Essa linha de pensamento, de economização da ecologia (ALTVATER, 1995; PORTO-GONÇALVES, 2006) vai ao

encontro do pensamento divulgado e tornado dominante na década de 1970, com a Conferência de Estocolmo, em que o debate centrou-se nas formas de preservação, não se discutindo formas além do capitalismo, mas dentro deste. Isso redundou então em legislações que tratam o ambiente ecológico como um recurso – que é utilizado pelo capital – e no debate de como preservar dentro da lógica capitalista.

O inciso V, do mesmo artigo, já destaca então a territorialidade da lei e como ela estará materializada no território, sendo hoje a bacia hidrográfica uma nova forma de regionalização e de estudo, utilizada por várias disciplinas, inclusive a geografia, para estudar o território e entendê-lo. Uma vez estabelecida a bacia, deve ser realizado um diagnóstico completo dos componentes ecológicos, físicos e sociais, munindo assim o comitê da bacia de um amplo relatório de como se encontra a região.

A PNRH nasceu no bojo do processo de descentralização que aconteceu no Brasil após o fim do governo militar, o que a fez ter uma estrutura que parte da esfera federal, que centraliza algumas questões, e abre-se em outras esferas, permitindo a participação de outros atores. O inciso VI menciona a descentralização da política, dando responsabilidades não somente aos estados e distrito federal, mas aos municípios e sociedade civil, que tem poder de acompanhar as decisões e ter representação nos comitês de bacia, como demonstrado no artigo 39.

Art. 39. Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

Os comitês são responsáveis por gerir a bacia e como dito, fazer levantamentos das condições ecológicas e sociais da bacia. Assim, tal ação se define pelo artigo 3º.

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;

II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras (POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS).

Cabe destaque ao inciso II, ao mencionar que as ações devem ser factíveis à região que se localiza a bacia, uma vez que essa política tem uma ação extremamente territorialista e regional e, portanto, leva em conta aspectos autóctones. Isso a torna extremamente importante para a população da região, que ao fazer parte do comitê, possa entender das ações que são feitas no âmbito administrativo e gerencial.

Finalmente, cabe ressaltar os planos que são mencionados na lei como formas de direcionar as ações a serem realizadas nas bacias hidrográficas. São a partir desses planos que as atividades, de responsabilidade dos comitês de bacias hidrográfica, que as atividades no território serão aplicadas, como o diagnóstico da área, a formas de uso e ocupação do solo, formas de cobrança da água, entre outros, conforme explana o artigo 7º.

Art. 7º Os Planos de Recursos Hídricos são planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terão o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos;

II - análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo;

III - balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;

IV - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;

V - medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas;

VI - (VETADO)

VII - (VETADO)

VIII - prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

IX - diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;

X - propostas para a criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

Considerações Finais

O Brasil possui um amplo “código ambiental”, com leis extremamente pertinentes e revolucionárias, quando comparado a outros países. Parte dessa inovação já se inicia nos anos 1980 com a Política Nacional do Meio Ambiente e as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que passam a legislar sobre a causa. A questão torna-se fundamental ao ser amparada pela Constituição Federal de 1988 que promulga, em seu artigo 225, que todos têm direito a um ambiente sadio e estabelece princípios para a defesa ambiental (SÁNCHEZ, 2008).

No entanto, muitas delas são deixadas de lado quando o assunto é desenvolvimento econômico, uma vez que a questão ambiental é tratada como empecilho ao crescimento e desenvolvimento do país. Essa visão é compartilhada por amplos seguimentos midiáticos – basta ler algumas notícias sobre a aprovação do novo Código Florestal – e pela ala de políticos, que faz suas opiniões resvalarem nas leis, mesmo as de cunho ambiental.

As duas Políticas Nacionais – de Resíduos Sólidos e de Recursos Hídricos – e a própria Política Nacional do Meio Ambiente compartilham de uma visão que predomina nos discursos atualmente: a do desenvolvimento sustentável; sem mudanças de atitudes do capital, apenas das pessoas, no âmbito individual, o que Porto-Gonçalves (2006) classifica como individualização da culpa. Não há um sistema culpado – o modo de produção capitalista –, mas sim indivíduos, “que com pequenos atos poder fazer a diferença”. Afirmação um pouco descabida para um fato de tamanha magnitude.

As supracitadas leis, ao tentarem colocar a visão de sustentabilidade, não evocam uma mudança de padrão de vida, uma vez que o sistema capitalista enseja maior produção que por sua vez, acarreta um aumento na produção de resíduos, além do incentivo ao consumismo fútil e exacerbado. Isso advém do conceito ambíguo (O’CONNOR, 2002) e confuso “desenvolvimento sustentável”, que comanda hoje o cenário econômico mundial. Esse desenvolvimento, que não passa de um crescimento econômico rebatizado, seria um remédio contra a pobreza e degradação ambiental (MARTINEZ ALIER, 1998).

Ao cair no conceito de desenvolvimento sustentável, o debate é despolitizado e desterritorializado (ALTVATER, 1995; PORTO-GONÇALVES, 2006), ou seja, a discussão sobre preservação e meio ambiente deve ser resolvida pelo tecnicismo e

cientificismo promovido pela “revolução verde” (RIBEIRO, 2001) e não pela política ou pelo Estado, que de tão inapto, deve deixar a questão para Organizações Não-Governamentais. Portanto, a discussão sobre meio ambiente seria a-territorial, o que Porto-Gonçalves demonstra ser exatamente o contrário.

O território se torna, por tudo isso, uma categoria central para dar conta do desafio ambiental contemporâneo, na medida em que ele comporta, na sua materialidade, a tensão entre diferentes modos de apropriação do espaço. A economia mercantil, pela lógica abstrata que a comanda – a do dinheiro –, implica uma dinâmica espacial que desenvolve os lugares, regiões e seus povos e culturas e, deste modo, instaura tensões territoriais permanentemente (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 129).

Outro ponto em que convergem tais políticas é a economização da ecologia, como trata Altvater (1995), uma economização de base crematística, ou seja, que atribui preços aos bens naturais que, teoricamente, não seriam valorados; só o são pela ideia do capitalismo em privar o acesso de homens e mulheres aos recursos naturais, papel fundamental do capitalismo (PORTO-GONÇALVES, 2006).

O país possui uma boa base legal para amparar as ações ambientais, formas muito progressistas de ações, tanto de preservação quanto de prevenção de impactos. O que falta é a discussão ser pautada em duas dimensões: política e territorial. Política, como responsabilidade de um Estado-nação, que ajuíza sobre seu território e é o órgão competente para fazê-lo – pelo menos por sua centralização, seu aparato técnico e seu poder em todos os âmbitos – e porque tal questão envolve atos da política em si; e territorial, uma vez que é a escala que se vê os resultados – ou não – das políticas. É no território que vemos o quanto as ações para com o meio ambiente estão. Boas ou ruins, realizadas ou não, elas se materializam no território.

Bibliografia

AB’SABER, Aziz. Bases conceituais e papel do conhecimento na previsão de impactos. In: PLANTENBERG; C. AB’SABER, A. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**. Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial. Tradução: Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos, 1988.

BRASIL. Lei nº 9433, de oito de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Presidência da República**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos, 1997.

BRASIL. Lei nº 6938, 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. **Presidência da República**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos, 1981.

BRASIL. Lei nº 12305, de dois de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos, 2010.

CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro; RODRIGUES, Débora. Desenvolvimento sustentável: limites e perspectivas no debate contemporâneo. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. São Paulo: vol. 8, n. 13, p. 99-106; setembro 2006.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem mundial**. Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora da UNESP, 2005.

DUPAS, Gilberto. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: DUPAS, Gilberto (Org.) **Meio Ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: Editora da UNESP, 2008. p. 21-90.

FEIJÓ, Flávio; AZEVEDO, André. Comércio e meio ambiente: políticas ambientais e competitividade no âmbito da Alca. In: **Revista de Economia Aplicada**. São Paulo: vol.10, n. 4, p. 561-587, outubro/dezembro 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

LAURIOLA, Vincenzo. Ecologia global contra a diversidade cultural? Conservação da natureza e povos indígenas no Brasil. O monte Roraima entre Parque Nacional e terra indígena Raposa-Serra do Sol. In: **Revista Ambiente e sociedade**, vol. 5, n. 2, p. 165-189, agosto/dezembro 2002.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MAGNOLI, Demétrio. **O mundo contemporâneo**. Relações Internacionais 1945-2000. São Paulo: Editora Moderna, 1996.

MILARÉ, Édís. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. In: PLANTENBERG; C. AB´SABER, A. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental**. Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

O´CONNOR, James. ¿Es posible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, Hector. **Ecología Política**. Naturaleza, sociedad y utopia. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUEIROZ, Fábio. Meio Ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. In: **Revista Ambiente e Sociedade**, vol. 8, n. 2, p. 1-22, julho/dezembro 2005.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental**. Conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução: Myrna T. Rego Viana. São Paulo: EDUSP, 2004 [1979].

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOBRAL, M. CHARLES, H. Procedimentos e processo de decisão. In: PLANTENBERG; C. AB´SABER, A. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.