

Estado e meio ambiente: a formação da estrutura institucional para política e gestão ambientais no RS

Naia Oliveira*

Clitia Helena Backx Martins**

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de organização do quadro institucional que deu origem às políticas e às formas de gestão ambiental no Estado do Rio Grande do Sul. Ressaltam-se os eventos a partir da década de 80, pois, nesse período, surgiram os marcos fundamentais da política ambiental no Brasil, com a promulgação da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e também das Constituições Federal (1988) e Estadual (1989).

O eixo condutor da análise refere-se às concepções sobre a dimensão institucional da sustentabilidade e o papel do Estado na formulação de políticas públicas ambientais.

A relevância da temática contemplada vincula-se à situação contemporânea de iminência de crise socioambiental; nesse contexto, observa-se a necessidade de examinar como o Estado e a sociedade se estruturam em termos formais para enfrentar esses novos desafios.

Na primeira parte, contemplam-se os fundamentos que orientam o estudo das políticas públicas ambientais e da participação social na sua elaboração, levando em conta a importância da dimensão institucional da sustentabilidade. Na continuidade, apresenta-se o processo de construção

*Socióloga da FEE.

E-mail: naia@fee.tche.br

**Economista da FEE.

E-mail: clitia@fee.tche.br

As autoras expressam seus agradecimentos a Cláudio Langone, Maria Lúcia Bernardes Coelho Silva e Túlio Antônio de Amorim Carvalho pela sua disponibilidade de partilhar informações imprescindíveis para a elaboração deste artigo.

da política e da gestão ambiental no Rio Grande do Sul. Finalizando, expõem-se algumas déias a pretexto de **Considerações finais**, que apontam as principais características desse processo e seus desdobramentos no momento atual.

1 SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL — POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A sustentabilidade ecológica é citada por Leff (2006, p. 134)

[...] como critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para sobrevivência humana e para um desenvolvimento durável; problematiza as formas de conhecimento, os valores sociais e as próprias bases da produção, abrindo uma nova visão do processo civilizatório da humanidade.

Por sua vez, levando em conta a multidimensionalidade do processo de desenvolvimento sustentável (Sachs, 2007), cabe salientar a importância de incorporar a dimensão institucional, pois, de acordo com Silva e Cheaz (2001, p. 5), “[...] não há desenvolvimento sustentável sem organizações de desenvolvimento sustentável”.

Desse modo, a dimensão institucional da sustentabilidade remete ao

[...] conjunto de todas as “regras” formais e informais que moldam a natureza de sua identidade, influenciam a intensidade e qualidade de sua dinâmica e direcionam os compromissos associados ao seu propósito. Entre estas “regras do jogo” se encontram as leis, políticas, premissas, enfoques, planos, prioridades, estratégias, normas, mecanismos institucionais, etc... (Silva; Cheaz, 2001, p. 6).

Assim sendo, a sustentabilidade institucional diz respeito à existência, em um país, região, estado ou município, do arcabouço referente a políticas públicas de meio ambiente, para responder pelo planejamento, pelas estratégias e pelas ações específicas para a gestão que garanta a qualidade ambiental. Ressalta-se, portanto, a necessidade de que o Estado exerça a função de elemento central na institucionalização das questões ambientais com a perspectiva de sustentabilidade (Tavolaro, 1999). Nesse sentido, políticas públicas ambientais seriam aquelas responsáveis por garantir a existência de um

meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país, surgindo, desse enfoque, uma série de novos desafios técnicos e sociopolíticos (Little, 2003).

O objetivo principal da gestão ambiental pública configura-se como a criação de condições para que o processo de desenvolvimento seja atingido com o mínimo de degradação ambiental. Conforme Ribeiro (2000), ela envolve o manejo sustentável de cada um dos recursos naturais, como água, solo, fauna, flora, ar, exigindo não apenas ações convencionais de controle e licenciamento ambiental, mas também ações preventivas relativas aos processos de produção existentes nas atividades econômicas.

Por outro lado, segundo Leff (2006), mesmo levando em conta o questionamento feito à economia convencional por parte da ecologia, isso não redundará em uma desconstrução da racionalidade econômica hegemônica; nesse contexto, as políticas ambientais continuariam sendo subsidiárias das políticas neoliberais.

Portanto, de acordo com essa visão crítica de Leff (2006), a conexão entre o social e o natural vem-se orientando apenas pela adoção de normas ecológicas e tecnológicas às teorias e às políticas econômicas, excluindo a análise do conflito social e as relações de poder presentes nas estratégias de apropriação social da natureza. Complementarmente, Mellucci (2001, p. 131) afirma que “[...] o jogo político nunca acontece em campo aberto de paridades de chances”.

Em contrapartida, um novo projeto para tratar os problemas ambientais implica um conjunto de processos sociais, como

[...] a incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e a apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam mediar a resolução de conflitos de interesse em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; as transformações institucionais que permitam uma administração transversal do desenvolvimento, a integração interdisciplinar do conhecimento e

da formação profissional e a abertura de um diálogo entre ciências e saberes não científicos (Leff, 2006, p. 241).

Cabe reforçar-se o tema da participação social na formulação de políticas ambientais, já que não é suficiente apenas informar a população, mas, sim, envolvê-la no debate e nos processos de tomada de decisões sobre questões que digam respeito ao meio ambiente. Consequentemente, essas políticas devem fundamentar-se em conhecimento técnico e científico, porém incorporando a participação popular para ganhar maior legitimidade, com melhores resultados, maior eficiência no uso de recursos e um nível mais elevado de comprometimento por parte da população (Siqueira, 2008).

2 QUADRO INSTITUCIONAL GAÚCHO PARA CONSTITUIÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

No Rio Grande do Sul, as políticas ambientais vêm-se formando desde a década de 70, inicialmente de maneira dispersa e fragmentada, obtendo maior organicidade somente a partir do final dos anos 90.

As primeiras iniciativas de políticas para o meio ambiente dirigiam-se para a conservação de solos e o controle da poluição industrial, temas que se constituíam como preocupação de alguns técnicos do setor público, bem como do movimento ambientalista gaúcho, que iniciava seu processo de organização. No caso da conservação dos solos, essas medidas correspondiam a problemas com relação à erosão e à contaminação dos mananciais hídricos por agrotóxicos, em consequência da modernização da agricultura nos moldes da “Revolução Verde”, especialmente na lavoura de soja, que apresentou grande crescimento no período. Mais para o final dos anos 70, o Estado passou a enfrentar a grave crise ambiental vinculada à poluição gerada pelos curtumes, principalmente no Vale do Rio dos Sinos, na Região Metropolitana (Carvalho, 2009).

É importante ressaltar que, já em 1971, um grupo liderado pelo Engenheiro Agrônomo José Antônio Lutzenberger fundou, em Porto Alegre, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

que se constituiu na primeira associação ambientalista no Brasil e na América Latina. A Agapan tinha como objetivos gerais a defesa da fauna e da flora, a manutenção da qualidade do solo, o combate à poluição causada pelas indústrias, veículos e domicílios e ao uso indiscriminado de agrotóxicos (Viola, 1987), contribuindo para o debate ambiental e demandando ações ao poder público.

A estruturação institucional do setor ambiental no RS ocorreu principalmente a partir de três vertentes, relativas às áreas da saúde, da agricultura e de obras.

O primeiro órgão governamental estadual de meio ambiente, a Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico, surgiu vinculado à Secretaria da Saúde, através do Decreto nº 23.082, de 26.04.1974 (RS, 2009d), que instituiu a Política Estadual de Proteção Ambiental, compreendendo “[...] o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo da conservação do meio ambiente e da utilização dos recursos naturais” (artigo 1º).

Em 1979, a Secretaria da Saúde foi ampliada, transformando-se na Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente (SSMA), através do Decreto nº 28.650 (RS, 2009e). No mesmo ano, foi extinta a Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico, cujas funções passaram a ser desempenhadas pelo Departamento do Meio Ambiente (DMA), pertencente à SSMA. Ao DMA competia:

- [...] a) realizar estudos e pesquisas visando à preservação do meio ambiente;
- b) propor programas que visem a implementar a política do meio ambiente do Estado e a supervisionar a sua execução;
- c) propor projetos de legislação ambiental; fiscalizar o cumprimento das normas pertinentes e aplicar penalidades;
- d) licenciar projetos de zoneamento e de instalação, ampliação e operação de unidades produtivas, com base na avaliação do seu impacto ambiental;
- e) prevenir, controlar ou erradicar vetores;
- f) promover a participação organizada da comunidade para a defesa e melhoria do ambiente” (RS, 2009f).

Em 1980, o Decreto nº 29.621, de 12.05.1980, dispôs sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, levando em

conta a Política Estadual de Proteção Ambiental e a necessidade de dotar o Poder Executivo de instrumentos adequados à sua efetivação, bem como de coordenar, dentro da Administração Estadual, atividades realizadas pelos seus diversos órgãos que se relacionavam com a proteção ambiental e a melhoria da qualidade de vida. Decorrente dessa iniciativa, foi estabelecida uma Central do Sistema, à qual competia desenvolver uma orientação normativa, formas de supervisão técnica e de fiscalização para os órgãos integrados a esse, tendo como chefe o Secretário de Estado da Saúde e do Meio Ambiente.

Ressalta-se que, durante o período de 1979 a 1988, houve, em nível nacional, um avanço na institucionalidade da questão do meio ambiente, através do melhoramento da regulamentação já existente e, também, pela ampliação do debate, que vinha organizando-se no movimento ambientalista e entre cientistas, técnicos e políticos.

Nesse contexto, o marco fundamental do aparato institucional para dar conta da gestão do meio ambiente no Brasil foi a promulgação da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, que instituiu uma política nacional ambiental, estabelecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tendo como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Na criação do Sisnama, a Lei nº 6.938/81 também dispôs sobre a articulação e a responsabilidade de órgãos ambientais nos três níveis de governo — federal, estadual e municipal.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 concretizou o esforço que já vinha sendo desenvolvido, desde o final da década de 70, em termos da institucionalidade ambiental, incorporando muitas das reivindicações da sociedade civil. Dessa maneira, ela apresenta, no seu artigo 225, uma referência dedicada exclusivamente ao meio ambiente, declarando, pela primeira vez na história do País, que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Apud Little, 2003, p. 15).

Pode-se afirmar que os preceitos incorporados à Constituição de 1988 deram origem a uma nova fase sobre a temática em todos os níveis

A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

de governo. Na década de 80, observam-se, portanto, processos de estadualização e municipalização da política ambiental, fortalecendo o sistema federativo e de participação da sociedade nas questões relativas à qualidade do meio ambiente.

Similarmente à situação nacional, o Rio Grande do Sul promulgou, em 1989, sua Constituição Estadual, dedicando o Capítulo IV ao meio ambiente, que reitera os avanços preconizados pela Constituição Federal e trata de questões específicas de forma detalhada. Contudo o aspecto de combate às queimadas, que, atualmente, assume grande importância, por se relacionar ao controle do aquecimento global, sofreu um retrocesso posterior. Esse aconteceu através de uma emenda, que modificou o texto original, abrindo possibilidades de manutenção da prática de queima de vegetação, que, no caso brasileiro, representa o maior fator de emissão de gases de efeito estufa. Assim, o texto que, inicialmente, recomendava “[...] combater as queimadas, responsabilizando o usuário da terra por suas conseqüências”, em 2002 foi transformado em:

[...] combater as queimadas, ressalvada a hipótese de que, se peculiaridades locais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, ocorra permissão estabelecida em ato do poder público municipal, estadual ou federal circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução (RS, 2009b).

Já no início da década de 90, a Lei Estadual nº 9.077, de 04.07.1990, instituiu a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam), vinculada à Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente, a quem coube atuar como órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, fiscalizando, licenciando, desenvolvendo estudos e pesquisas e executando programas e projetos, com vistas a assegurar a proteção e a preservação do meio ambiente no RS, em substituição ao DMA. Observa-se que a criação da Fepam acompanhou o movimento iniciado na década de 80 de descentralização da gestão ambiental, que levou à implantação de órgãos de meio ambiente nos estados brasileiros.

Na continuidade e para atender ao artigo 252 da Constituição do RS, foi aprovada a Lei Estadual nº 10.330, de 27.12.1994, que dispõe sobre a

reorganização do sistema estadual de proteção ambiental, com a elaboração, a implementação e o controle da política de meio ambiente. No seu artigo 5º, estão explicitados os componentes do sistema, que são: o Conselho Estadual do Meio Ambiente, Secretarias de Estado, organismos das Administrações Direta e Indireta, bem como instituições não governamentais, com atuação sobre os padrões de apropriação e uso, conservação, preservação e pesquisa dos recursos ambientais e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental.

Entretanto foi apenas em 1999 que se criou uma secretaria específica para a área ambiental, através da Lei Estadual nº 11.362, de 29.07.1999. A Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) surgiu com a proposta de sistematizar e dar unidade às instituições responsáveis pelas ações ambientais no Rio Grande do Sul. Segundo Claudio Langone (2009), tratava-se também de facilitar o diálogo entre Governo e setores empresariais, já que esses recebiam a repercussão da política ambiental sobre a questão do desenvolvimento econômico.

É importante salientar que a proposta de criação da SEMA veio no bojo do programa de governo de Olívio Dutra (1999–2002), no qual, a temática do meio ambiente teve destaque. A Fepam vinha enfrentando uma crise decorrente da diminuição de quadros e da perda de referência desde o governo anterior, o que reforçava a idéia de criação da SEMA (Langone, 2009).

O processo de organização institucional da SEMA, que teve, como primeiro Secretário, Cláudio Langone, a partir de 1999, envolveu diversos órgãos que pertenciam originalmente a outras secretarias. Além da Fepam, que era proveniente da SSMA, houve a inclusão de setores oriundos da Secretaria de Coordenação e Planejamento, da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS) e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA).

Da área do planejamento, o Programa Para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba) passou a ter sua coordenação realizada pela A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

SEMA em 2002. As tratativas para essa mudança, conforme Langone (2009), não ocorreram de forma tranquila, havendo resistência para sua efetivação por parte da secretaria anterior.

O Programa Pró-Guaíba foi criado através do Decreto nº 33.360, de 27.11.1989, sofrendo modificações posteriores. Tratou-se de uma ação governamental que visava contribuir para a melhoria das condições ambientais de uma região hidrográfica com uma área correspondente a 40,61% do total do Estado (Fepam, 2009). As ações voltavam-se para a construção de estações de tratamento de esgoto, o monitoramento da qualidade da água, a recuperação de parques e reservas, a conservação do solo e o apoio à pesquisa científica e à educação ambiental (RS, 2009p).

Por parte da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento, anteriormente Secretaria Estadual de Planejamento Territorial e Obras, que era responsável pelo Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul, houve a transferência da Divisão de Recursos Hídricos para a SEMA e sua transformação no Departamento de Recursos Hídricos (DRH). Contudo a gestão do Conselho de Recursos Hídricos (CRH) e a do Fundo de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (FRH) permaneceram, inicialmente, na SOPS, pela pressão de alguns segmentos produtivos, que temiam as ações ambientais do novo governo (Langone, 2009). Desse modo, a Lei nº 11.362, de 29.06.1999, garantiu à SEMA sua atuação como órgão de integração do Sistema. Assim sendo, a partir de 2000, com a Lei nº 11.560, de 22.12.2000, o Secretário do Meio Ambiente passou a ser o Presidente do CRH, tendo como Vice o Secretário das Obras Públicas e Saneamento, e o FRH ficou vinculado à SEMA, facilitando a implementação do sistema.

Como antecedentes, assinala-se a ideia de adotar as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, que se esboçava, em nível nacional, desde a década de 70. Assim, em 1981, no RS, o Governo, por um lado, interessado em beneficiar-se de recursos federais para a irrigação e, por outro, preocupado em se enquadrar na A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

proposta nacional, criou, através do Decreto nº 30.132, de 13.05.1981, o primeiro Sistema Estadual de Recursos Hídricos no Estado, tendo como órgão principal o Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (Conrhirgs). Esse seria composto exclusivamente por órgãos públicos, não apenas estaduais, mas também federais, e assistido pela Comissão Consultiva, que deveria ser formada por representantes da comunidade e do setor empresarial (PNRH; SRH-MMA; SEMA-RS, 2002).

No mesmo Decreto, foi prevista a criação de comitês de bacias hidrográficas, constituídos por um comitê executivo, composto apenas por órgãos oficiais, e um consultivo, com entidades não governamentais. Na época, houve a criação e a instalação de alguns comitês, mas nenhum deles chegou a funcionar efetivamente (Cánepa; Grassi, 2000).

Paralelamente a essas iniciativas oficiais, nesse período, como já foi salientado, o movimento ambientalista, preocupado com a degradação dos recursos naturais, entre eles, e de forma especial, a água, organizou campanhas direcionadas à opinião pública e aos dirigentes governamentais. Como resposta a essas demandas, o Governo começou a instituir órgãos de controle e fiscalização da poluição, que, mais tarde, evoluíram para a gestão ambiental no Estado. Como observam Cánepa e Grassi (2000):

[...] entre os corpos de água que suscitaram maior atenção, estavam o lago Guaíba e dois de seus formadores, os rios Gravataí e dos Sinos, situados em uma região altamente urbanizada e industrializada (Região Metropolitana de Porto Alegre) e, portanto, alvos de um processo de poluição aguda e acelerada (Ibid. p. 2).

Assim, o Comitê Sinos, criado através do Decreto nº 32.774, de 17.03.1988, com a mobilização de técnicos de diferentes órgãos públicos e organizações não governamentais, tornou-se o primeiro comitê de gerenciamento de bacia de rio estadual implantado no Brasil.

Na continuidade, a Constituição Federal de 1988 e a Estadual de 1989 deram a fundamentação legal para a estruturação do Sistema Estadual. Dessa forma, a Constituição Estadual, no seu artigo 171,

reforçou essas medidas, instituindo um sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, observando os aspectos de uso e ocupação do solo. No mesmo artigo, foram definidas as bases para um sistema de gestão das águas estaduais, descentralizado, autossustentado e participativo. Nesse contexto, buscava promover:

[...] I - a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado;
II - o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas.

§ 1º - O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.

§ 2º - No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações.

§ 3º - Os recursos arrecadados pela utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas (RS, 2009a).

Ressalta-se que a Lei Estadual nº 10.350, de 30.12.1994 (conhecida como Lei das Águas do RS), ao regulamentar o artigo constitucional 171, definiu a água como um

[...] recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma Política de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei.

Acentua-se, assim, o caráter de escassez e de valoração desse recurso essencial para a garantia da vida, constituindo-se um marco para a gestão ambiental pública no Estado.

Entre outras medidas, essa Lei contemplou a formação de comitês de gerenciamento da bacia hidrográfica, de agências da região hidrográfica, dos planos de bacia hidrográfica e de instrumentos de gestão dos recursos hídricos, incluindo a outorga de uso, a cobrança pelo uso e o rateio de custo de obras de uso e proteção dos recursos hídricos. Nesse sentido, os três comitês já existentes na época — Sinos, Gravataí e Santa

Maria — passaram a contar com um quadro legal e institucional que lhes conferia suporte e legitimidade (Cánepa; Grassi, 2000).

É importante ressaltarem-se, portanto, dois aspectos relacionados na Lei, quais sejam: a utilização de instrumentos econômicos para a execução da política ambiental e a questão da participação da comunidade em todas as etapas do processo de planejamento.

Em resumo, a implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos avançou com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, em 1999, quando se procurou desenvolver uma política integrada através do DRH e da Fepam,

[...] construindo estratégias para articulação dos instrumentos de planejamento (enquadramento e planos de bacia) e gestão (licenciamento ambiental e outorga do uso da água) dos sistemas estaduais do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos (PNRH; SRH-MMA; SEMA-RS, 2002, p. 4).

Pode-se mencionar que essa estrutura de gerenciamento segue os princípios de um modelo sistêmico, com características de integração participativa, constituindo-se em um referencial adotado em países como França, Espanha e Inglaterra. Portanto,

[...] compreende um modelo de gestão da água, caracterizado pela descentralização, pela participação democrática, envolvendo os múltiplos e competitivos usos, assim como as formas de compartilhamento deste bem público (Ibid., 2002, p. 6).

Finalmente, para constituir a SEMA, ocorreu também a transposição de órgãos que, até então, pertenciam à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, como a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB) e o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), de acordo com a Lei nº 11.362, de 29.07.1999. Essa mesma Lei criou o Fundo de Desenvolvimento Florestal (Fundeflor), vinculado à SEMA, com a finalidade de arrecadar recursos destinados à execução da política florestal no RS.

A FZB, criada pela Lei nº 6.497, de 20.12.1972, teve sua transferência processada de forma tranquila (Langone, 2009). Já no caso

das atividades referentes a recursos naturais renováveis, o processo deu-se de forma diversa; desse modo, o setor responsável pela fiscalização foi repassado à SEMA, com o DRNR, enquanto o fomento florestal permaneceu no Departamento da Produção Vegetal da SAA (Carvalho, 2009).

Cronologicamente, encontram-se registros na legislação estadual sobre o tema da preservação e do controle dos recursos naturais desde a década de 60. Nesse sentido, os Decretos nº 17.873, de 26.04.1966, e nº 18.401, de 25.01.1967, contemplavam a organização da estrutura dessa pasta, que se denominava Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, já estipulando a necessidade de “[...] promover a preservação e a racional mobilização de recursos naturais renováveis [...]” (RS, 2009c). Contudo é em 1979, através do Decreto nº 29.102, que se definem as funções do Departamento de Recursos Naturais Renováveis: “[...] estudar, promover, fomentar e fiscalizar a racional utilização dos recursos naturais renováveis, preservando o solo, a água, a fauna e a flora”. Após a criação da SEMA, o DRNR transformou-se, em 2001, no Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (Defap), como um dos órgãos de execução da Secretaria, com as seguintes competências:

- [...] a) normatizar os preceitos legais emanados da União e do Estado, para a execução da política florestal estadual;
- b) coordenar as ações de execução da política florestal estadual;
- c) cadastrar e registrar os produtores, consumidores e comerciantes de matéria-prima, produtos e subprodutos florestais;
- d) licenciar a exploração e os descapoeiramentos para uso alternativo do solo, na propriedade rural, ou para liberação de obras públicas e privadas;
- e) exigir a reposição florestal obrigatória, visando ao controle da oferta e da demanda do produto florestal;
- f) instituir programas de florestamento e reflorestamento econômico e ecológico nas diferentes regiões do Estado;
- g) exercer a fiscalização no âmbito de sua área de atuação;
- h) captar e definir a destinação dos recursos originários da arrecadação das taxas de prestação de serviços florestais, de multas, de convênios e acordos, da participação em projetos nacionais e internacionais e de outras fontes;
- i) coordenar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação — SEUC, objetivando a conservação da biodiversidade no Estado;
- j) implantar, administrar e manter os parques, as reservas biológicas estaduais e outras categorias de manejo;

- l) estabelecer programas de educação formal e informal visando à capacitação de recursos humanos e objetivando o uso racional dos recursos naturais renováveis;
- m) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado (RS, 2009j).

Para concluir essa retrospectiva das políticas ambientais no Estado do Rio Grande do Sul, pode-se mencionar a relevância, dentro desse quadro institucional, do Código Florestal e do Código Estadual do Meio Ambiente, respectivamente, instituídos através da Lei Estadual nº 9.519, de 21.01.1992, e da Lei Estadual nº 11.520, de 03.08.2000.

O Código Estadual do Meio Ambiente foi elaborado com base na Constituição do Estado, conceituando e operacionalizando as ações que visam ao uso e à proteção aos recursos naturais, como estímulos e incentivos, licenciamento ambiental, estudo prévio de impacto ambiental, audiências públicas, monitoramento, auditorias ambientais, infrações e penalidades, dentre outros. Seu processo de regulamentação envolveu ampla participação de segmentos representativos da sociedade, abrangendo um período de mais de 10 anos de debates, tendo sido aprovado, por unanimidade, na Assembléia Legislativa do Estado.

Entretanto o Projeto de Lei nº 154/2009¹, que foi apresentado pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo da Assembléia Legislativa em meados de 2009, visando modificar a legislação ambiental do Rio Grande do Sul, conforme o Vereador Beto Moesch (2009),

[...] suprime o acesso às informações ambientais; a gestão ambiental compartilhada; a proteção mais efetiva dos recursos

¹ O Projeto de Lei nº 154/2009, que tramitava na Assembléia Legislativa do RS, no início da elaboração deste artigo, propunha revogar as leis que instituem os Códigos Estaduais Florestal e do Meio Ambiente, o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, bem como aquelas que dispõem sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a preservação do solo agrícola e a gestão dos resíduos sólidos. Dessa forma, segundo Moesch (2009),

"[...] entre outros itens, a matéria anula os artigos que garantem o acesso à informação ambiental, elimina o capítulo sobre a Mata Atlântica, acaba com a Reserva Legal e diminui as Áreas de Preservação Permanente. Também omite qualquer referência às organizações não governamentais (ONGs), libera todas as culturas exóticas no Estado, termina com a proibição de propagandas nocivas ao meio ambiente e suprime a determinação de que todo EIA-Rima seja enviado ao Ministério Público e às ONGs antes de ser publicado".

naturais (água, solo, vegetação nativa e biodiversidade em geral); a participação das organizações não governamentais nas políticas públicas; e a proteção expressa da Mata Atlântica como Reserva da Biosfera em nosso Estado — já reconhecida pela ONU e por isso objeto de diversos financiamentos a fundo perdido. Como se não bastasse, fragiliza a educação ambiental e a pesquisa, os estímulos e incentivos a práticas ecologicamente corretas e as Unidades de Conservação.

Enfim, essa proposta foi considerada como um retrocesso a toda uma trajetória histórica de construção de um arcabouço institucional amplo e legítimo para a informação e a gestão sustentável do meio ambiente com a participação da sociedade gaúcha. Consequentemente, provocou uma reação social, através de um manifesto que reuniu mais de 30 entidades não governamentais, além da participação do Ministério Público Estadual, da SEMA-RS e do Batalhão Ambiental da Brigada Militar do RS. Esse movimento resultou no arquivamento desse projeto de lei e na elaboração de um substitutivo, que busca equilibrar a proteção ambiental e o uso dos recursos naturais.

Contudo observa-se também que a ascensão da agenda ambiental gaúcha, no início desta década, apontava um desenho institucional a ser concretizado; porém, ao contrário, a partir de 2002, ele passou a sofrer uma “desconstituição progressiva”. Essa situação fica evidente, por exemplo, pela nomeação de oito secretários de meio ambiente no período de 2002 a 2009 e pela redução do papel de referência do Rio Grande do Sul na área das políticas ambientais, em termos nacionais, como na estruturação de agências de bacias (Langone, 2009).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, ressaltam-se alguns aspectos relativos à questão da organização do arcabouço institucional para políticas ambientais. Nesse sentido, sublinha-se o papel central do Estado no planejamento e na orquestração do pacto social para a implementação de ações que visem à sustentabilidade, pois se constata que, quando o setor governamental de meio ambiente apresenta fraqueza institucional, os demais setores, como

A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

o empresarial, o acadêmico, o próprio movimento ambientalista e outros, também enfraquecem.

Reconhece-se, outrossim, que, nas discussões de políticas públicas no Brasil, a temática ambiental aparece como “entrave ao desenvolvimento” ou como um item a mais na agenda governamental, porém sem assumir o caráter de transversalidade da questão do meio ambiente nas diversas instâncias de planejamento e de gestão. Da mesma forma, observa-se a falta de transparência na condução dos acordos entre os diversos interesses setoriais, bem como entre distintos segmentos da sociedade, havendo inclusive participação baixa ou inexistente de alguns desses segmentos, pela ausência de mecanismos mobilizadores para esse fim.

Por sua vez, a dinâmica dos movimentos ambientalistas tem-se caracterizado, atualmente, mais por uma ação de denúncia do que de proposições concretas, e, quando essas existem, elas esbarram na desigualdade de oportunidades no jogo político, em virtude de posturas desenvolvimentistas, de crescimento econômico e de lucro a qualquer custo, em detrimento da qualidade ambiental.

Finalmente, pode-se assinalar que o quadro institucional relativo ao meio ambiente no Estado do Rio Grande do Sul apresenta características de pioneirismo, consistência e uma margem razoável de participação social na sua elaboração, que ocorreu a partir da década de 70, tendo seu marco nos anos 80, com a promulgação da Lei Federal nº 6.938/81 e das Constituições Federal e Estadual, de 1988 e 1989 respectivamente. Com isso, foi possível apresentar um modelo de sistema organizador da questão ambiental no setor público gaúcho, no início deste século. Entretanto a falta de pessoal técnico e administrativo, a ausência de integração entre os órgãos governamentais e a fragilidade política do setor ambiental face ao contexto desenvolvimentista predominante na área estatal, acompanhados pela desmobilização do movimento ambientalista, têm levado, nos últimos anos, a um gradual retrocesso do que foi construído anteriormente. Assim sendo, sinaliza-se a urgência da A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

implantação definitiva dos instrumentos previstos na legislação vigente no Estado, de forma a garantir a implementação do quadro institucional para a sustentabilidade.

Referências

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981. In: ---. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938compilada.htm>. Acesso em: 13 ago. 2009.

BURSZTYN, Marcel (Org.). **Ciência, ética e sustentabilidade**: desafios ao novo século. São Paulo: Cortez Editora; Brasília, UNESCO, 2001.

CÁNEPA, Eugenio Miguel; GRASSI, Luiz Antonio Timm. Os Comitês de Bacia no Rio Grande do Sul — uma experiência histórica. **Revista Ciência e Ambiente**, n. 21, UFSM, jul./dez. 2000.

CARVALHO, Túlio. [**Entrevista pessoal**, ago. 2009]. Porto Alegre, 2009. Entrevista concedida para Clítia Martins e Naia Oliveira.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e sociedade**. Ano II, n. 3, 4, 1998/99.

FERREIRA, Leila da Costa. A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998. Resenha de: TAVOLARO, Sergio B. F. **Ambiente e sociedade**, Ano II, n. 5, p. 154, 1999.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER — Fepam. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/programas/proguaiba.asp>>. Acesso em: 14 set. 2009.

LANGONE, Cláudio. [**Entrevista pessoal**, jul. 2009]. Porto Alegre, 2009. Entrevista concedida para Clítia Martins e Naia Oliveira.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LITTLE, Paul E. (Org.) **Políticas Ambientais no Brasil**: análises e experiências. Ed. Peirópolis SP, IIE Brasília, 2003.

MELLUCCI, Alberto. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MOESCH, Beto. Alerta no Rio Grande do Sul! **Projeto de lei pretende modificar legislação ambiental.** Disponível em: <<http://www.betomoesch.com.br/porta1/uploads/>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS — PNRH; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recurso Hídricos — SRH-MMA; RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente — SEMA-RS. **Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul.** [Porto Alegre]: DRH, 2002. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/doc/>>. Acesso em: 09 set. 2009.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar:** pensando o ambiente humano. Belo Horizonte: Rona, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição** [1989]. [Emenda Constitucional nº 32](#), de 26 junho de 2002. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009b.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição** [1989]. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2009a.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 17.873, de 26 abril de 1966.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009c.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 23.082, de 26 de abril de 1974.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009d.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 28.650, de 15 de março de 1979.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009e.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 29.103, de 10 setembro de 1979.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009f.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 29.621, de 12 de maio de 1980.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009g.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 30.132, de 13 de maio de 1981.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009h.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 33.360, de 27 de novembro de 1989.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009i.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 40.930, de 2 setembro de 2001.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009j.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009k.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 11.362, de 29 de julho de 1999.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009m.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 11.560, de 22 de dezembro de 2000.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009n.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 9.077, de 4 julho de 1990.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/>>. Acesso em: 13 ago. 2009o.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente — SEMA. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/proguaiba.htm>>. Acesso em: 14 set. 2009p.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia.** Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. In: MEIO ambiente, desenvolvimento e sociedade. Brasília: Ed. UnB, 2003.

SILVA, José de Souza; CHEAZ, Juan. **La dimensión institucional del desarrollo sostenible.** Proyecto “Nuevo Paradigma”; Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR), 2001. Mimeografado.

SILVA, Maria Lucia B. Coelho [**Entrevista pessoal**, 29 de set. 2009]. Porto Alegre, 2009. Entrevista concedida para Clítia Martins e Naia Oliveira.

SILVA, Maria Lucia B. Coelho. **Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul.** [S. l.: s. n.], 1995. Mimeografado.

SIQUEIRA, Leandro de Castro. Política ambiental para quem? **Ambiente e sociedade.** Campinas, v. 11, n.2, p.425-437, jul.-dez. 2008.

TAVOLARO, Sergio B. F. Ambiente e sociedade. Ano II, n. 5, 1999. Resenha de: FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental:** sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

VIOLA, Eduardo. As políticas públicas do primeiro governo Cardoso sob a ótica da sustentabilidade. **Ambiente e Sociedade.** Ano II, n. 3, 4, 1998/99.

VIOLA, Eduardo. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.