

ARQUIVO

PRIMEIRA VERSÃO

LEILA DA COSTA FERREIRA

ESTADO E AMBIENTE
A POLÍTICA AMBIENTAL
NO ESTADO DE SÃO PAULO

IFCH/UNICAMP
No. 10 - 1990

Primeira Versão é uma nova publicação do IFCH. Destina-se a abrigar aqueles trabalhos de circulação restrita, seja porque são parte de uma pesquisa em andamento, seja por estarem voltados para atividades didáticas, ou ainda, são 'papers' apresentados em reuniões fora do âmbito do Instituto.

Primeira Versão é, portanto, uma publicação predominantemente voltada para a circulação interna; mas, por isso mesmo, pode vir a preencher um papel importante na vida acadêmica e intelectual do IFCH.

Primeira Versão está aberta a todos os professores do Instituto. As propostas de publicação deverão respeitar o limite máximo de 50 páginas e sua tiragem será em torno de 70 exemplares. Os originais devem ser entregues no Setor de Publicações.

Comissão de Publicações

ESTADO E AMBIENTE A POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO*

Leila da Costa Ferreira
Deptº de Ciências Sociais do IFCH

"Com o desenvolvimento ampliado a todo o planeta Terra.

Aquilo que começou com abundância poderá terminar em escassez.

E realmente não interessará saber quem começou ou organizou tudo se o desenvolvimento resultar num planeta inteiramente saqueado."

Kenneth Boulding

I. INTRODUÇÃO

A idéia de qualidade ambiental aparece no debate político, especialmente, na formulação e avaliação de políticas públicas sob diversas dimensões complementares entre si.

A primeira delas é a de que a preservação de condições mínimas de qualidade ambiental decorre de obrigações para com as gerações futuras. Trata-se de ga-

(*) Trabalho apresentado ao XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, 1989.A

rantir condições básicas de recursos que necessariamente serão vitais no futuro, tais como, ar, água, fontes de nutrição, energia, etc. Não foi outro o entendimento das 113 nações signatárias da Declaração das Nações Unidas sobre o Ambiente, ao asseverar que o "homem tem sobre si a responsabilidade solene de proteger e melhorar o meio ambiente para gerações presentes e futuras"(1).

Uma outra perspectiva para o estudo da qualidade ambiental é a de que este deve traduzir um esforço para a compreensão e reconstrução teórica da realidade, na medida em que se procura determinar condições ambientais, sociais, culturais, econômicas e políticas que favoreçam o desenvolvimento das potencialidades do homem e que são prejudiciais à sua qualidade de vida, se está, de fato avaliando a realidade, definida socialmente(2).

Pode-se entender também que as preocupações com a construção de um sistema de indicadores de qualidade ambiental implicam a avaliação de políticas públicas(3) ou, ainda, uma nova dimensão do planejamento governamental(4).

Portanto, a maioria dos esforços de construção de sistemas de indicadores de qualidade ambiental, a exemplo dos indicadores sociais, tem se pautado pela perspectiva de avaliação de políticas públicas, ainda que alguns pretendam oferecer um corpo teórico capaz de contribuir para a análise da realidade social.

A proposta da ecologia política, no entanto, poderia ser visualizada através de caminhos cruzados de polarizações verificadas quanto às opções de organização societal, ou seja, na tentativa de uma percepção

(1) Estocolmo, Suécia, 5 de junho de 1972.

(2) Veja por exemplo: Mukherjee, R. "On the appraisal of social reality and thus the quality of life". Review vol. III, nº 1980.

(3) Ver W. G. Santos. Cidadania e Justiça: política social na ordem brasileira. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 1979.

(4) Hicks, J. F. "Planejamento e qualidade do meio ambiente". Revista de Administração Pública. vol. 12, nº 2, pp. 183-196. 1978.

simultânea e integrada da realidade numa abordagem multidimensional⁽⁵⁾

Há claramente uma tentativa de se ter uma visão sistêmica da realidade, no sentido que um todo possui características estruturais e funcionais que não são dedutíveis da simples somatória de suas partes. Ao mesmo tempo, uma visão totalizadora, por se referir a várias esferas que se relacionam com um mesmo fato ou dado e, interdisciplinar por permitir a participação de várias áreas do conhecimento

A partir de tal paradigma estrutura-se uma redefinição de problemas e uma dimensão da relação sujeito/objeto que se reflete, não só na forma de se pensar o social, como também de se fazer o social.

Falar de sistemas e de estruturas se presta a grandes equívocos; trata-se de conceitos com uma história semântica muito intensa. O enfoque de sistemas que requerem os estudos sócio-ambientais ou a abordagem da ecologia política, diferem da teoria de sistemas clássica, de aplicação corrente em economia e, mesmo na própria ecologia e, que tendem a centrar-se em análises de fluxos homogêneos: de água, de capital e etc

Os sistemas sócio-ambientais não só são complexos, mas também heterogêneos. As relações entre grupos sociais ou, entre produção e seu suporte bio-físico não podem modelizar-se em termos de fluxos e sim, em termos de processo.

A partir do relatório Meadows⁽⁶⁾ reconhece-se enfaticamente, que o desperdício e a poluição deixaram de representar apenas um problema para a população,

(5) Veja sobre essa questão, dentre outros: Galtung, J. "Los Azules y los Rojos: los Verdes y los Pardos: una evaluación de movimientos políticos alternativos". Boletim de Ciências Sociais. FLP. UFSC. nº 34. julho-setembro 1984. Morin, F. C. Método vol. I, II e III. Publicações Europa-América. 1980 e Cphuls. Ecology and the Politics of Scarcity. Freeman and Company San Francisco. 1977.

(6) Meadows, D., Meadows, D. et alii. Limites do Crescimento. Ed. Perspectiva. São Paulo. 1973.

para as condições de vida e de consumo e, passaram a afetar a própria base de reprodução da esfera produtiva.

A questão básica sobre a relação entre o uso dos recursos naturais e o modelo de desenvolvimento é retomada.

Segundo Huber⁽⁷⁾ a sociedade encontra-se hoje diante de uma série de alternativas de desenvolvimento: pode continuar agindo como até agora, que segundo o autor, seria uma estratégia de derrocada final, dadas as crescentes crises econômicas, catástrofes ambientais e perigos de guerra ou, pode optar por uma nova arrancada industrial, um renovado hiper expansionismo à base de energia nuclear, energia solar e eólica em grande escala industrial, de explorações aeroespaciais, de manipulação genética, biotecnologia, ou seja, o advento de uma nova e longa etapa de crescimento.

Uma primeira alternativa a isto poderia estar em passar para um crescimento qualitativo e seletivo e a uma economia de serviços, reconhecendo os atuais limites ecológicos e passar a uma sociedade de prestação de serviços ajustada ecologicamente capaz de se acomodar a certas condições materiais de escassez, seja mediante, um pluralismo democrático da elite, em bases capitalistas, ou mediante um regime ditatorial (burocracias unitárias); poderia, ainda, ser a conversão a um ecosocialismo misto e economicamente dualista. Pode-se pensar também em diferentes combinações e mesmo em regressões de tipo fascista.

O desafio da ecologia política estaria em dirigir a ação política de forma a responder simultâneas orientações, no sentido da apropriação social, das tecnologias alternativas e da autonomia dos eixos da economia, da ciência e da vida cotidiana.

(7) Huber, J. Quem deve mudar todas as coisas. Paz e Terra. Rio de Janeiro 1985

A proposta verde de ecodesenvolvimento situa-se, portanto, no espaço definido da socialização, na utilização de tecnologias brandas, alternativas, não poluentes, descentralizadas, diversificadas, com sistemas energéticos renováveis e na autonomia; no controle do tempo e do espaço pelos cidadãos, na gestão do corpo e da vontade, na liberdade de opções e, avança em propostas políticas de reforma agrária ecológica e da reforma urbana ecológica⁽⁸⁾.

No caso brasileiro, segundo Viola⁽⁹⁾, os debates sobre o modelo econômico brasileiro que determina um tipo de desenvolvimento circunscreveram-se, basicamente, em três posições, nestas duas últimas décadas: a primeira, seria a do modelo de capitalismo selvagem vigente; a segunda, a crítica realizada desde a oposição moderada agrupada no MDB-PMDB que apontava na direção da instauração de um modelo de capitalismo de bem-estar que atenuaria significativamente as desigualdades sócio-econômicas e a terceira, a crítica socialista que apontava a substituição do capitalismo pelo socialismo estatista como modo de resolver os problemas de miséria das grandes massas.

Poucos políticos ou economistas significativos de oposição (Celso Furtado, Fernando Gabeira e o ex-deputado federal cassado Alberto Guerreiro Ramos) têm difundido um modelo de desenvolvimento que, além de resolver os problemas de desigualdades econômico-sociais, apontasse o equilíbrio ecológico.

Assinala o autor, que pelo menos até o fim do regime militar, as propostas ecologistas não tiveram nenhuma influência no debate político global sobre o futuro da sociedade brasileira. O sentido comum "desen-

(8) Ver a esse respeito: Gallopín, G. C. "El medio ambiente humano" in: C. Sunkel e N Geigo (org.) Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1980. Vol I

(9) Viola, F. "C Movimento ecológico no Brasil: do ambientalismo à Ecolítica". In: Ecologia e Política no Brasil. Ed. Espaço e Tempo. Rio de Janeiro, 1987.

volvimentista estreito" ou "desenvolvimentista predatório" é muito forte e difundido na sociedade brasileira. O fato de ser o Brasil um país continental com vastas áreas populacionalmente vazias criou um "sentido de impunidade desenvolvimentista", de custos toleráveis altíssimos para o crescimento econômico.

Viola comenta que a política da Nova República não tem significado até agora nenhuma mudança efetiva em relação a este desenvolvimentismo predatório, apesar do discurso de Sarney (05/junho/86) - no tombamento da Serra do Mar, ter um conteúdo genérico de defesa ambiental que se coloca na antítese do discurso de Médici em 1972.

A questão ambiental não está presente no discurso básico da Nova República, muito menos nas suas políticas efetivas.

O autor argumenta que o Brasil avança para um cenário em que as posições em debate não seriam mais três e sim quatro: as três anteriores e a quarta posição ecologista, favorável a um modelo de desenvolvimento que combine a democratização sócio-econômica com a preservação ambiental, com ênfase na qualidade de vida e no consumo coletivo, antes que no crescimento apenas quantitativo e no consumo individual.

O autor defende que a presença da posição ecologista, no debate político nacional, poderá ter um efeito ecologizante tanto sobre a posição social-democrata, quanto sobre a posição socialista, aumentando as possibilidades de superar o consenso desenvolvimentista predatório que dominou as duas últimas décadas na sociedade brasileira.

Portanto, voltando-se às questões colocadas no início, pretende-se através da análise da política ambiental no Estado de São Paulo, avaliar-se se, realmente, a posição ecologista avança na realidade nacional e, se insere e penetra no Estado através de suas políticas.

Isso significa que a análise dos problemas ambientais brasileiros - a nível nacional, rural/urbano e fundamentalmente estadual não poderão ser desvinculados do modelo de desenvolvimento econômico e político adotado, procurando desvendar onde o modelo adotado e

a ação política produziram impacto sobre o ambiente.

Procura-se retratar a questão no contexto da atualidade brasileira, embora reconhecendo a importância do processo histórico da ocupação do território, sua análise é aqui deliberadamente evitada, como estratégia da investigação, restringindo-se a abordagem à atualidade, ou seja, contemporânea à própria eclosão mundial da questão, o que leva a um esforço de caracterização dos acontecimentos principalmente nas décadas de 70 e 80.

A escolha do caso do Estado de São Paulo adquire relevância, dado que neste Estado a ação governamental tem sido bastante acentuada.

O trabalho aqui apresentado é apenas uma primeira aproximação da problemática, já que este trabalho pertence a um projeto mais amplo que é uma Tese de Doutorado.

De qualquer forma, através do levantamento bibliográfico preliminar feito até agora, fundamentalmente à nível do legislativo e institucional, alguns dados são indicativos e, portanto, cabe discuti-los

II. A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

A Crise Segundo os Ecologistas

Em 1866, o zoólogo alemão Ernst Haeckel, forja com duas palavras gregas, oikos, casa e logos, ciência, o termo Ecologia, para designar as "interações de qualquer natureza existentes entre animais e o ambiente".

Por volta da década de 30 começam aparecer trabalhos de ecologia que se utilizam de fundamentos matemáticos numa tentativa de uma abordagem mais interdisciplinar.

Até a década de 60, no entanto, a ecologia era um dos mais desconhecidos ramos de investigação científica. Tomando como tema de investigação o habitat do que é vivo, a ecologia científica torna-se, entretanto, um dos setores fundamentais das ciências naturais.

Ela dá o nome de Biosfera ao conjunto dos organismos vivos e ao seu ambiente terrestre, grande sistema único que engloba uma multidão de sistemas de dimensões variáveis (um lago, um deserto) que constituem outros tantos ecossistemas de contornos claramente delimitados. Demonstra que o equilíbrio dos ecossistemas e o da própria biosfera estão ameaçados por fenômenos como: a erosão, o esgotamento dos solos, poluições que o processo da biodegradação já não basta para reabsorver e pela dilapidação dos recursos naturais.

Para o inventário destes recursos, tem o auxílio da paleoecologia que pelo estudo dos processos ecológicos do passado facilita a avaliação das reservas de energias fósseis tais como o petróleo e o carvão. E para elucidar o futuro, calcula as capacidades de rendimento da bioenergia do mundo vegetal, as possibilidades de exploração da biomassa - massa verde das plantas e das algas produzida pelas terras e pelos oceanos; orienta os investigadores para a luta biológica, substituindo os venenos químicos artificiais empregados contra os parasitas da agricultura pela utilização judiciosa dos ciclos biológicos naturais⁽¹⁰⁾.

Estuda as leis que regem o funcionamento ecológico das populações vivas - os ciclos biogeoquímicos, as relações espécie-meio e espécie-espécie, o equilíbrio e a evolução das populações, as biocenoses e os ecossistemas, os ciclos da matéria e os fluxos de energia na biosfera

Além disso, qualquer pessoa que acompanhe o debate atual sobre os temas ditos ecológicos, poderá verificar a grande distância que separa a modesta proposta original de Haeckel e a ampla gama de idéias, projetos e visões de mundo, que reivindica hoje em dia o uso da palavra Ecologia

(10) Rochi, F.; Mattioli, G., Testa, F. et. alli. Una Nuova Ecologia, Cooperativa Smemoranda. Milano, 1983 e Margalef, R., Ecologia. Barcelona 1973.

Ecologia não é usada atualmente apenas para designar uma disciplina científica, cultivada em meios acadêmicos mas, também, para identificar um amplo e variado movimento social, que em certos lugares e ocasiões chega a adquirir contornos de um movimento de massa e de clara expressividade política.

Na França, a palavra ecologia jorra bruscamente no rastro de maio de 1968, adotada pelas vozes que contestam a sociedade de consumo⁽¹¹⁾.

Nos Estados Unidos há sobre a Europa um ligeiro avanço. Em 1962, é publicado um livro: "A Primavera Silenciosa" da professora de biologia Rachel Carlson⁽¹²⁾. Abrindo o impressionante dossiê dos pesticidas, denunciando com tanto vigor a "deterioração química do planeta", a obra sacode de tal ponto a opinião pública americana que não obstante poderosos interesses em jogo, o inquérito aberto pelo presidente Kennedy conduz, dez anos depois, à proibição do DDT nos Estados Unidos e, em vários países da Europa.

O requeritório de Rachel Carlson não podia deixar de ecoar numa nação que reconhecia como um dos maiores escritores Henry David Thoreau (1817-1862), o autor de "Walden" ou a vida nas florestas, cantor do regresso à natureza, partidário da desobediência civil e pensador bastante impregnado pela sabedoria hindu⁽¹³⁾.

Entre os "pais fundadores" do movimento ecologista figuram, aliás, vários americanos contemporâneos: Barry Commoner, que enunciou os quatro grandes princípios da ecologia: tudo está ligado a tudo, tudo vai

(11) Veja sobre essa questão: Castoriadis, C. e Bendit, C. Da Ecologia à Autonomia. Brasiliense. São Paulo. 1981. Lago, A. e Pádua, J.A. O que é Ecologia. Brasiliense. São Paulo. 1984. Minc, C. Como Fazer Movimento Ecológico e Defender a Natureza e as Liberdades. Vozes. Petrópolis. 1985; Partido Verde, Propostas de Ecologia Política. Coleção Anima Verde. Vol. I. Ed Anima. Rio de Janeiro, 1986.

(12) Carlson, Rachel. Primavera Silenciosa. Barcelona. Grijalbo, 1980.

(13) Citado por EMA. Enciclopédia do Mundo Atual. A Ecologia. Publicações Don Quixote. Lisboa, 1982.

para qualquer lado (conservação da matéria), não existe refeição gratuita (degradação da energia), a natureza sabe mais; David Brower, que pintou um sombrio quadro da sociedade industrial; Paul Goodman, inventor da "limitologia", que procura circunscrever os limites da eficácia das ferramentas (vê-se sua influência nos trabalhos de Ivan Illich) e, ainda, Paul Erlich e a sua "bomba p" (14)

O mito do crescimento ilimitado sofre um golpe em 1972 quando, sob o patrocínio do Clube de Roma, é publicado o Relatório "Limites do Crescimento" (15), no qual se alinhavam inúmeros dados sobre esgotamento de recursos naturais, aumento da população, etc., no sentido de demonstrar a inviabilidade da continuação futura do atual modelo de crescimento industrial. Como não podia deixar de ser, esse relatório, provocou, desde o início, uma grande controvérsia, tanto no que se refere à metodologia de suas previsões, quanto sobre as motivações políticas que o teriam inspirado. O fato, porém, é que sua publicação teve imensa importância. Divulgando de forma ordenada os dados sobre a crise ecológica, ajudou a chamar atenção para a gravidade do problema, colocando na defensiva os adeptos da economia de crescimento ilimitado.

No clima de sensibilidade à questão que se instaurou proliferaram várias associações ligadas às questões ambientais. Na França o primeiro Ministério do Ambiente começa a funcionar em janeiro de 1971. A amplitude mundial do fenômeno é testemunhada pela Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, que teve lugar em Estocolmo em 1972.

O movimento ecologista que aflora neste contexto defende o ambiente e a vida, identificando como seus inimigos a voracidade do lucro, o gigantismo indus-

(14) Ver sobre esses autores: Viola, Eduardo J. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 3, vol. 1, 1987.

(15) Meadows, Donella H.; Meadows, Dennis, L et alii. Limites do Crescimento. op. cit.

trialista, a centralização do poder do Estado, a apropriação privada e descontrolada dos recursos naturais e o complexo industrial militar. Esta corrente conhecida como Ecologia Política desenvolve importantes reflexões acerca da Autogestão, da Autonomia, da Descentralização, ao mesmo tempo que reinventa e apoia formas alternativas à medicina industrializada, à alimentação intoxicada e as fontes de energia poluidoras.

Estes movimentos de iniciativa civil, anti-nuclear e pacifistas, conservacionistas, de estilos de vida alternativos, regionalistas, de minorias, juntamente com setores da esquerda não-ortodoxa se unem e intervem continuamente nas instituições e além das instituições de seus países de origem⁽¹⁶⁾.

No Brasil, apesar da natureza e dos ambientes construídos serem agredidos de forma muito mais violenta do que nos países do Primeiro Mundo e da indústria militarista apresentar taxas muito maiores de crescimento, a luta ecológica ainda é relativamente débil, embora venha se fortalecendo de forma considerável nos últimos anos⁽¹⁷⁾.

Em nosso país o pensamento ecológico ainda é pouco difundido e, para a maior parte das pessoas a idéia de ecologia vem associada ao "naturalismo". São muito pouco conhecidos os fundamentos do pensamento ecológico e suas relações com a política.

Há razões de sobra para que a preocupação com a qualidade ambiental ocupe o debate político na atualidade. E não resta a menor dúvida de que esse é um debate que interessa a todos os países, ricos e pobres. Já se argumentou, inclusive, e com absoluta propriedade, que a "catástrofe ecológica" prognosticada pelos modelos originários de países do I Mundo traduz a realidade cotidiana dos países do III Mundo. A fome, a ignorância, a morte prematura, a falta de condições

(16) Huber, J. Quem Deve Mudar Todas as Coisas. op. cit. e Capra, F. Green Politics: the Global Promise. N. York, Dutton, 1984.

(17) Para uma excelente visão da problemática no Brasil. Ver Viola, Eduardo J. op. cit.

mínimas de habitação e subemprego, antes de ficção ou futurismo, constituem hoje o destino compartilhado por milhões de habitantes dos países do III Mundo⁽¹⁸⁾.

Assim sendo, a questão colocada pelos ecologistas é: queremos um capitalismo ecológico ou, aproveitaremos a crise ecológica para instaurar outra lógica social, onde o "livre desenvolvimento de todos seria ao mesmo tempo o fim e a condição do livre desenvolvimento de cada um".

Em decorrência desta postura, o debate que acabou ocorrendo entre a esquerda e os ecologistas, teve o mérito de forçar estes últimos a afinarem suas análises e argumentações, buscando inspiração na leitura de autores representativos da crítica pós-marxista da sociedade industrial.

Em primeiro lugar, pode-se sem dúvida colocar Ivan Illich⁽¹⁹⁾, cujas idéias tiveram na Europa um impacto considerável. Dotado de um espírito perfeitamente independente, Illich não se reconhece em nenhuma das escolas que ele inspirou, nem certamente no movimento ecológico, do qual percebe as ambiguidades. Pode-se eventualmente vê-lo como um herdeiro da Escola de Frankfurt. Um dos melhores teóricos do socialismo, Michel Bosquet⁽²⁰⁾, tornou-se na França o intelectual mais influente do pensamento ecologista. Seu pensamento realiza uma síntese brilhante de Marx e de Illich e, também, bebe na fonte do existencialismo sartriano.

Atualmente, um conjunto de pensadores de diversas procedências teóricas (marxismo, liberalismo, teoria de sistemas) e de variada formação disciplinar vem tematizando a crise mundial em termos de ecologia política⁽²¹⁾.

(18) Ver a respeito, Gallopin, G. C. "El medio ambiente humano" in C. Sunkel e N. Glipo (orgs.) Estilos de Desarrollo y medio ambiente en la América Latina. FCE, México, 1980, vol. I.

(19) Illich, Ivan. A Convivialidade. Lisboa. Europa. América, 1976

(20) Michel, Bosquet. Os Demônios da Expansão. In: Ecologia. Caso de vida ou de morte. Moraes Editora. Lisboa, 1979.

(21) Veja sobre esses autores: Viola, Eduardo. op. cit.

A emergência de um novo paradigma entre estes autores faz parte de uma ruptura paradigmática mais global que está se operando no conjunto da ciência.

Vivemos uma grande aceleração teórica. A filosofia política renova-se bastante, embora seus efeitos cheguem pouco ao Brasil. Uma nova filosofia da natureza está sendo constituída por vários pesquisadores provenientes de diversas áreas. O novo paradigma científico já é uma realidade, apesar de orientar apenas o trabalho de uma minoria da comunidade científica internacional.

Todos estes autores constataam que o mundo, como sistema complexo, apresenta limites intransponíveis e, que a insistência na transposição desses limites representa uma ameaça decisiva à sobrevivência da espécie humana. A ecologia política faz do valor da sobrevivência - respeito dos sistemas vivos e a resistência à destruição de vida - o fundamento necessário para a construção e legitimação de um sistema de valores sócio-político pós-materialista.

Para os pensadores da ecologia política o maior desafio à prática da democracia liberal vem sendo colocado pela situação de "escassez ecológica" que vivemos, isto é, pelo reconhecimento de limites e coações à atividade humana na biosfera, entendida como um sistema de recursos finitos. Esta situação de escassez ecológica requer a auto-imposição de controles globais que garantam as condições mínimas para o funcionamento equilibrado da biosfera⁽²²⁾

O princípio primordial da ecologia é o holismo. Assim como as propriedades da água não são previsíveis a partir das propriedades do oxigênio e do hidrogênio, as propriedades do ecossistema não são previstas a partir das entidades vivas e das matérias não vivas das quais é composto

(22) Cphuls, William Ecology and the Politics of Scarcity. Freeman and Company San Francisco 1977.

Num ecossistema não há relações lineares, todo efeito é também uma causa, numa teia de natural interdependência é claro, que nem todas relações são igualmente importantes ou igualmente sensitivas. A interdependência é um dos conceitos mais importantes da ecologia. "Tudo está ligado a tudo".

Segundo Morin (23), efetivamente, no seu fundamento, a ecologia não é somente a ciência das determinações e influências físicas provenientes do biótopo; não é somente a ciência das interações entre os diversos e inúmeros seres vivos que constituem a biocenose; é a ciência das interações combinatórias/organizadoras entre cada um e todos os constituintes físicos e vivos dos ecossistemas.

Os principais temas de contestação ecológica poderiam ser grosseiramente sumariados em alguns pontos fundamentais (24).

O primeiro deles seria que, o modo de vida do Ocidente industrial não é generalizável, pois, as suas vantagens bem relativas só existem se reservadas a uma pequena minoria. Se todo mundo as aproveitar será a catástrofe geral. Um só exemplo: o fracasso total da famosa "Revolução Verde" que suscitou tantas esperanças (25). A implementação da agricultura mecanizada e química exige insumos consideráveis, em energia, em adubos, em agrotóxicos, em material de transporte e irrigação.

O segundo grande tema de contestação ecológica é a crítica do fetichismo das forças produtivas e a crítica da economia. É sobre esse ponto que é mais nitido o choque com o marxismo. O que se reprova em Marx, no fundo, é ter ele pensado que o capitalismo só poderia

(23) Morin, Edgar Método vol II e Europa América. Lisboa 1984

(24) Veja sobre uma parte desses temas: Dupuy, Pierre, J. Introdução à Crítica da Ecologia Política. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro 1987

(25) Hurlfall, J. A revolução verde: a agricultura face à explosão demográfica. In: Helfrich, J. (org.) A Crise Ambiental. Ed. Melhoramentos EDUSP, 1974

ser ultrapassado desde que, primeiro, houvesse triunfado totalmente; que o socialismo só seria possível se, previamente, o capitalismo preenchesse a sua "missão civilizadora", histórica, desenvolvendo as forças produtivas até a abundância.

O crescimento econômico só é praticamente legitimado porque tenderia a reduzir as desigualdades. No entanto, isso não seria possível, já que os "bens" que o constituem, tanto por sua natureza própria, como por seus efeitos deletérios sobre o ambiente, não podem ser equitativamente repartidos sem perder seu valor de uso e seu valor simbólico.

é interessante salientar, também, que o enfoque marxista tradicional em relação ao meio ambiente baseia-se na noção de que os problemas ambientais representam irracionalidades da produção capitalista e incorporam contradições sociais, posto que decisões de produção que são racionais para o capitalismo individual tendem a ser desastrosas para a sociedade como um todo⁽²⁶⁾. A explicação normalmente dada para essas irracionalidades é que a indústria privada, ou o empresário individual, não precisa se preocupar com o tipo de efluentes lançados no ambiente, uma vez que quaisquer prejuízos criados pelo processo são considerados custos sociais, enquanto o produtor deve preocupar-se apenas com os custos privados ou produtos privados líquidos.

Esse conceito de custo social ou externo é, portanto, básico para a perspectiva marxista⁽²⁷⁾. Ele sumaria as contradições da sociedade de mercado, sistema que permite ao poluidor, isto é, ao capitalista indi-

(26) Buttel, F. H. "Social Science and the environment: competing theories" Social Science Quarterly, v. 57 nº 2 (1976), pp. 307-323

(27) A análise desse argumento pode ser encontrada, por exemplo, em Goldman, M. I. The Spoils of Progress: Environmental Pollution in the Soviet Union. MIT Press, Cambridge, 1972; em Guerasimov, I. P. (org.) Man, Society and the environment. Progress Publishers, Moscow, URSS, 1975 e Biolat, Guy. Marxismo e Meio Ambiente. SEARA NOVA, Lisboa, 1977

vidual, passar adiante parte dos prejuízos gerados por suas atividades para a sociedade de maneira geral, perpetuando, assim, o processo de deterioração ambiental.

Deduz-se daí que a propriedade coletiva dos meios de produção seria a única garantia efetiva contra a poluição. Dado que é precisamente o Estado que numa sociedade socialista exercita essa propriedade, mais cedo ou mais tarde ele necessariamente assumiria todos os custos sociais. Ao menos teoricamente, portanto, não poderia existir, em uma sociedade socialista, algo como transferir custos "sociais" para a sociedade.

O raciocínio que acaba de ser exposto encerra algumas distorções. Não só é muito enganoso pretender que a perspectiva marxista tenha advogado uma relação mais "harmônica" entre homem e natureza, quando, na verdade, analisando-se o desempenho das sociedades socialistas contemporâneas, se é forçado a reconhecer que, em relação especificamente ao ambiente, ela não tem apresentado uma "performace" muito diversa das sociedades de mercado.

Além disso, deve-se lembrar que a presença de um Estado centralizado, hierarquizado, burocratizado, ou, dificulta ou impede a existência de movimentos sociais contestatórios.

O terceiro tema é a crítica das ferramentas e do modo de produção industrial

O industrialismo é algo mais do que a expressão - material e técnica de potenciação do capitalismo industrial e das consequências industriais daí decorrentes no âmbito da (re)constituição incessante de segmentos e classes sociais no perfil de produção

O industrialismo corresponde ao adensamento qualitativo dessa potenciação, sem se constituir uma soma de várias partes, abarcando simultaneamente cotidiano e história, cultura e economia, sujeito e classe social, visão e prática de mundo, comunidade e Estado - em suma, corresponde, segundo Neder⁽²⁸⁾ ao "adensamen-

(28) Neder, Ricardo. Industrialismo, Ecologia e Democracia. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1985

to do ritmo de vida de um "ethos" político na vida das pessoas, marcado pela penetração persistente, difusa, eufórica, depressiva, desigual, porém, contundente, da ciência e da técnica "

Segundo Morin⁽²⁹⁾ a um nível fundamental ou radical, o problema ecológico obriga a encarar a reestruturação da vida e da sociedade.

O autor assinala que a autêntica tomada de consciência ecológica seria o seguinte: o crescimento industrial não é o quadro rígido dentro do qual deve-se situar todos os nossos debates e problemas políticos e sociais: é preciso considerá-lo um "feed-back" positivo (quer dizer, o aumento de um desvio em relação ao ecossistema), um enorme aumento de entropia (quer dizer, de desordem no ambiente, de forças de desintegração no ecossistema) e uma tendência que tende para o infinito, tal como um surto demográfico não controlado.

De fato, o crescimento industrial é ainda menos controlável do que a expansão demográfica. Trata-se aqui de inverter a ótica. A resposta não estaria numa nova solução milagre, o "zero growth", o estado estacionário, mas em um crescimento controlado. Isto suscita um problema enorme, que é o da política em escala planetária, visto ser evidente que o controle do crescimento tem de levar em conta as necessidades planetárias e não só dos países industrializados.

O quarto e último tema da crítica ecologista seria a crítica do Estado e da heteronomia. A reflexão ecologista está, certamente, ainda atrasada sobre esse ponto.

No entanto, a maior parte dos ecologistas "descentralizadores" reconhecem-se na corrente política dita "auto gestonária", cujas palavras de ordem seriam: redução drástica da heteroregulação centralizada que é o poder do Estado e o reforço da sociedade civil

(29) Morin, Edgar. Ano I da Era Ecológica. In: Ecologia. Caso de vida ou de morte. Ed. Moraes. Lisboa, 1979

Logicamente é possível se pensar em uma sociedade ecologicamente equilibrada, politicamente repressiva e socialmente injusta, o que demonstra que o referencial ecológico tem que ser continuamente politizado.

ESTADO E AMBIENTE

O Estado para os ecologistas não é, como se costuma apresentar, as análises que confundem poder e Estado, uma instância superior e imune aos conflitos da sociedade civil ou, simplesmente, o representante de uma classe social com a qual se confundiria. Como todo Estado moderno, é um agente social, um parceiro nos conflitos dentro da própria sociedade civil. Como tal, intervém e, deste modo, carrega em si contradições que não pode resolver, a não ser pela coação, pelo uso da força ou, através da legislação (autoritária) dada por políticas culturais e sociais que determinam novas "regras" no jogo político⁽³⁰⁾

Tem-se, então, a discussão da autonomia e da heteronomia, introduzida pelos pensadores libertários, críticos do socialismo real e das sociedades capitalistas pós-industriais, como Ivan Illich⁽³¹⁾, André Gorz⁽³²⁾ e Jean-Pierre Dupuy⁽³³⁾. Este campo de reflexão não se prende à estrutura da propriedade e da distribuição dos bens ou às bases tecnológicas da produção; trata das esferas da vida cotidiana autoreguladas pelos cidadãos, dos horizontes dos espaços de liberdade

A autonomia é a capacidade, a margem de ação, o poder dos indivíduos, comunidades e grupos sociais de disporem e decidirem sobre sua educação, seu lazer,

(30) Minc, Carlos "Os desafios da ecopolítica no Brasil" In Ecologia e Política no Brasil Ed Espaço e Tempo Rio de Janeiro, 1987

(31) Illich, Ivan op cit

(32) Gorz, André Ecologie et politique Paris 1978

(33) Dupuy, Pierre J op cit

sobre seu meio ambiente, sua alimentação, suas tendências religiosas, sexuais, sua forma de atuação política e sindical, sem coação e restrições impostas pelos poderosos mecanismos do mercado, ou pela ação normativa do Estado.

Os espaços heterônomos são, ao contrário, aqueles em que as normas de funcionamento são reguladas pelo poder do Estado, das empresas, das grandes instituições e que escapam do poder de reversão ou de controle dos grupamentos individualizados. É a esfera do trabalho assalariado, do funcionamento das repartições, dos organismos policiais, da produção massificada e dos serviços estandartizados oferecidos no mercado.

A autonomia é o poder de se opor à hetero regulação centralizada: a adoção sempre que possível de soluções técnicas e econômicas controláveis pela comunidade, não destruidoras do ambiente vital, passíveis de serem autogeridas pela comunidade.

A direita e a esquerda clássica se debatem entre o plano e o mercado, sem discutir a imposição de modelos estandartizados de vida, de consumo, de comportamentos castradores da vontade e da imaginação das pessoas e grupos comunitários. A disciplinação de corpos e mentes, o consumismo e o apelo ao produtivismo aproximam mais do que afastam estas correntes, que se degladiam quanto ao estatuto da propriedade (jurídica) dos meios de produção.

TEORIA ECONÔMICA, AMBIENTE E POLÍTICA AMBIENTAL

Os economistas preocupados com a questão ambiental dividem-se hoje basicamente em duas correntes: os economistas neoclássicos, que vêem o problema da poluição como decorrência de uma falha dos mecanismos de ajuste do mercado, e os ecodesenvolvimentistas, que consideram a poluição como subproduto do padrão de desenvolvimento vigente.

Segundo Carvalho⁽³⁴⁾ os economistas neoclássicos preocupados com a questão ambiental utilizam a expressão "política ambiental" como sinônimo de "política de controle da poluição".

O conceito de política ambiental, abrange o controle da poluição do ar, da água e a poluição por resíduos sólidos. A poluição sonora térmica, nuclear, nos alimentos etc, ou são totalmente esquecidas - talvez por serem de difícil tratamento analítico - ou no máximo mencionadas "de passagem".

A degradação ambiental é vista como algo composto por partes estanques - as diferentes poluições - que devem ser atacadas de forma isolada numa perspectiva meramente corretiva. Além disso, não abrange outros aspectos da questão ambiental, propostos pelos ecologistas, como a própria questão da qualidade de vida, ou seja, a saúde, o modo de vida, a qualidade do meio ambiente e das relações sociais.

A grande falha dessa visão é não levar em consideração que a questão ambiental vai além dos problemas de contaminação, onde se pode determinar com certa nitidez quem é o agente poluidor (indústria, automóvel, famílias, etc.) Existem problemas de deterioração ambiental que são mais complexos e resultantes da ação conjunta de diversos fatores.

Os ecodesenvolvimentistas, por sua vez, voltam-se principalmente para os chamados países subdesenvolvidos. Tem com característica básica considerar o problema da poluição como um subproduto do padrão de desenvolvimento adotado. Sua origem está na discussão havida no pós-guerra sobre desenvolvimento econômico dos países do Terceiro Mundo, nos organismos internacionais vinculados às Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e Comissão das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL).

(34) Ver Carvalho, Paulo Gonzaga M "Meio Ambiente e Políticas públicas: a FEEMA diante da poluição industrial" In: Ecologia e Política no Brasil op cit

O que se deve destacar, sob essa ótica, é que alguns estilos de desenvolvimento, produção e consumo se manifestam incompatíveis com a preservação da qualidade ambiental⁽³⁵⁾. Desse modo, a preocupação dos ecodesenvolvimentistas tem sido não a de tratar de um novo "setor" do desenvolvimento, senão a de compreender uma nova dimensão dos problemas básicos do desenvolvimento econômico social, em todos os seus setores. A questão fundamental, do ponto de vista de um relacionamento harmônico entre meio ambiente e desenvolvimento, de modo a garantir níveis satisfatórios de qualidade de vida, passa a ser:

"como apropriar-se do meio ambiente, como transformá-lo e como conservá-lo de modo a alcançar a um menor custo o maior, melhor e mais sustentável aproveitamento de suas potencialidades e um maior controle de suas limitações, em função dos interesses, necessidades e valores da população da região e das características específicas de sua realidade física"⁽³⁶⁾

Portanto, o enfoque ecodesenvolvimentista diverge radicalmente do adotado pelos economistas neoclássicos, pois parte da premissa que os problemas ambientais não se resumem à poluição e nem podem ser atacados de forma isolada com uma terapêutica já pré-estabelecida.

"A gestão do meio ambiente deve ir além da tarefa modesta e defensiva de eliminação de poluições locais mais incômodas, preocupando-se com os equilíbrios eco-

(35) Ver a esse respeito Sachs, Ignacy Meio Ambiente, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento Ed. Hucitec, São Paulo, 1975 e Sunkel, Oswaldo "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina" Revista da CEPAL, nº 12, 1980, pp. 17-53.

(36) Comisión Económica para América Latina. Propuesta de estudios sobre la gestión del medio ambiente en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL. 1980.

lógicos globais e a longo prazo, os processos cumulativos e muitas vezes irreversíveis a nível de oceanos e clima, que um dia poderão culminar com uma deterioração drástica das condições do habitat total do homem" (37)

Para Sachs (38) "O conceito de ecodesenvolvimento salienta a necessidade de se procurar por estratégias concretas de desenvolvimento, capazes de fazer um uso bom e ecologicamente seguro dos recursos específicos de um determinado ecossistema, a fim de satisfazer as necessidades básicas da população local. O ecodesenvolvimento insiste na variedade de situações ecológicas e culturais e, portanto, na diversidade de soluções propostas e na importância da participação dos cidadãos na identificação de necessidades e recursos, a pesquisa de técnicas adequadas, o projeto e a implementação de planos de desenvolvimento e de alterações estruturais quando necessárias. Não se trata de um simples conjunto de ecotécnicas, embora a redefinição de opções tecnológicas, deva representar um papel importante" (p. 396)

O ecodesenvolvimento procura atuar sobre três níveis que constituem as linhas de harmonização entre os objetivos econômicos, sociais e ecológicos: estrutura de consumo e produção; distribuição espacial das atividades produtivas e a gestão específica do meio ambiente

Objetivam-se nesses campos mudanças com o intuito de melhorar a distribuição de renda, aumentar e melhorar a oferta de serviços públicos, utilizar fontes alternativas de energia, reciclar o lixo, controlar o lixo, controlar a taxa de obsolescência dos produtos,

(37) Sachs, Ignacy. "Meio Ambiente e Desenvolvimento: estratégias de harmonização" In: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, op. cit., p. 51

(38) Sachs, Ignacy. "Meio Ambiente Humano" Para uma Nova Ordem Internacional II Informe do Clube de Roma Tinbergen jan. (org.) Agir Editora Rio de Janeiro, 1978

planejar a distribuição espacial das atividades produtivas, etc. A extensão dessas mudanças e a forma de viabilização dependerão da análise de situações concretas.

O enfoque ecodesenvolvimentista diverge radicalmente do adotado pelos economistas neoclássicos, quando parte da premissa que os problemas ambientais não se resumem à poluição e nem podem ser atacados de forma isolada com uma terapêutica já pré-estabelecida.

No entanto, o paradigma que norteia esta visão é o conflito entre desenvolvimento e ambiente e toda a argumentação teórica é baseada em propostas concretas de arranjos econômicos e políticos sem mudanças de vulto.

Deve-se destacar outras propostas dentro deste debate, como por exemplo, a proposta de Herman Daly⁽³⁹⁾. Há mais de uma década ele propõe uma troca de paradigmas no pensamento econômico - abandono do dogma da necessidade de crescimento constante em favor da doutrina de homeostase que, em terminologia econômica, ele chama "economia do estado-estável".

Não se deve confundir esta proposta com a proposta do "crescimento estacionário". Quem lida com ecologia não tem dificuldade em raciocinar nestes termos. Todos os sistemas naturais são homeostáticos, em todos os níveis de complexidade, no nível celular, a nível do tecido, de órgão, de organismo, de população, de comunidade, de ecossistema e no conjunto máximo, na Ecosfera. Toda perda de homeostase significa desagregação, se continuada significa colapso.

Os sistemas homeostáticos tem retroação negativa, quer dizer, eles são auto-regulados. Sua dinâmica é tal que qualquer desvio exagerado em suas formas de comportamento desencadeia forças contrárias que freiam o desvio. O pensamento econômico convencional, quando postula crescimento constante, constitui retroação positiva. Os desvios são reforçados. A retroação positiva é típica dos sistemas exponenciais. Tais sistemas

(39) Daly, Herman. A Economia do Século XXI. Mercado Aberto. Porto Alegre, 1984

são inerentemente insustentáveis, terminam inevitavelmente em colapso ou desastre.

As implicações econômicas e sociais do estado estável são enormes. Os fluxos físicos de produção e consumo devem ser minimizados - não maximizados. O conceito central deve ser o estoque de riqueza, não como atualmente, o fluxo de renda e consumo. Além disso, o estoque não deve crescer. Por várias razões a questão importante do estado-estável, será a distribuição e não a produção.

Todos os sistemas econômicos são subsistemas, segundo Daly, dentro do grande sistema biofísico de interdependência ecológica. O ecossistema fornece um conjunto de restrições físicas às quais todos os sistemas econômicos devem se compatibilizar.

O autor ressalta, também, que é uma absoluta perda de tempo, pregar a doutrina do "estado-estável" aos países subdesenvolvidos, antes de que os países superdesenvolvidos tenham tomado alguma medida para reduzir o crescimento do seu consumo per capita de recursos. Logo, o paradigma do estado-estável precisa antes ser adotado nos países superdesenvolvidos. Isto não significa que os países subdesenvolvidos não possam levar em consideração essa proposta. Isto porque estes jamais serão superdesenvolvidos, senão moderarem a demanda sobre os recursos e a capacidade de regeneração da Biosfera

OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

Ironicamente, o Brasil já experimenta os problemas ambientais do superdesenvolvimento antes de ter resolvido os tradicionais problemas do subdesenvolvimento. Com a ajuda da Alemanha Ocidental, o mais intratável de todos os problemas do superdesenvolvimento, a energia nuclear, aumentou, num determinado período, o prestígio nacional enquanto diminuiu o bem-estar do país. Igualmente, uma enorme destruição ecológica está sendo perpetrada na Amazônia em nome do desenvolvimento

Enquanto isso, o paradigma neoclássico tem orientado a política ambiental no país através da utilização dos seus instrumentos.

O controle direto, por exemplo, é o instrumento mais utilizado em políticas de controle da degradação ambiental. A FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiental), segundo Carvalho⁽⁴⁰⁾, baseia a sua atuação fundamentalmente em controles diretos. Também são conhecidos por controles administrativos e, na sua forma mais comum representam a obrigatoriedade das indústrias reduzirem sua poluição até um certo nível ou instalarem determinados equipamentos ou sistemas de tratamento para restringir seus efluentes. Normalmente estes regulamentos se traduzem em padrões de emissão os quais são limites legais à quantidade de poluentes que podem estar presentes no material líquido ou gasoso, expelido no meio ambiente, atendendo aos requisitos da proteção da saúde e dos recursos ambientais.

Em todas as situações a solução é encontrada pela via do mercado, pois a poluição passa a ter um preço. O montante a ser pago é igual ao custo social da degradação ambiental - somatória dos danos causados aos seres humanos, flora, fauna, etc

Segundo Nusdeo⁽⁴¹⁾, o uso de controles diretos como principal instrumento de uma política de controle de poluição só deveria ser admitido em situações especiais.

Em primeiro lugar, essa opção acarreta elevados custos do Estado na área técnica, administrativa e de fiscalização. Um grande problema é a necessidade de um eficiente esquema de fiscalização, o que pressupõe pessoal qualificado, multas elevadas e força política para aplicá-las e sustentá-las. A área técnica e administrativa dos órgãos de controle tende a ficar sobrecarregada com dificuldade de dar vazão ao trabalho,

(40) Carvalho, Paulo Gonzaga. Meio Ambiente e Políticas Públicas: A FEEMA diante da Poluição Industrial, op. cit.

(41) Nusdeo, Fabio. Desenvolvimento e Ecologia. Ed. Saraiva, São Paulo, 1975.

pois é preciso, na maioria das vezes, uma demorada análise caso-a-caso, da situação das empresas poluidoras, ou seja, seu nível de poluição, o processo produtivo utilizado, equipamentos necessários para o controle ambiental, etc.

Um outro instrumento utilizado é a taxa de poluição que atua sobre o efeito dos problemas ambientais, a falha de mecanismo de preços e, parte de uma idéia bastante simples: o industrial teria de pagar uma taxa de x unidades monetárias por unidade de poluente emitido, que seria suficientemente elevada de forma a induzi-lo, por ser a alternativa mais econômica, a diminuir a poluição.

A taxa de poluição apresenta também limitações. Em primeiro lugar, pressupõe um mapeamento bastante completo da qualidade do meio ambiente e das fontes de emissão de poluentes (número e características dos estabelecimentos industriais poluidores). Uma vez implementado o sistema de taxas, precisa ser fiscalizado e periodicamente revisto para não ficar com valores discrepantes em relação aos níveis de inflação e de crescimento econômico. Mesmo assim, quaisquer que sejam os valores fixados para as taxas, nunca se tem certeza sobre a magnitude de seus efeitos sobre o nível de emissões pois dificilmente se conhece de forma completa, a priori, as alternativas de controle da poluição por parte das empresas e seus respectivos custos.

Os subsídios, outro instrumento utilizado, a princípio, podem parecer apenas o inverso da taxa de poluição e tem o mesmo efeito. Ao invés de empresa pagar ao Estado, é o Estado que paga à empresa, de forma direta ou indireta.

A diferença básica entre a taxa de poluição e o subsídio é que na segunda situação não há a "internacionalização monetária". Em vez de a empresa ser "punida" pelo mercado, por poluir, ela recebe uma recompensa do Estado e pode até aumentar seus lucros.

III. A POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Um país das proporções do Brasil, representa um universo onde a problemática ambiental apresenta fatalmente diferentes graus e conotações. Não somente as diferenças no quadro natural mas, sobretudo, as diferenças e desequilíbrios regionais, segundo o grau de desenvolvimento, impõem sérias diferenciações do problema.

Os problemas são de toda ordem, como o perigo de contaminação por radiação causada pelas usinas nucleares⁽⁴²⁾, a poluição do estuário Santos-Cubatão⁽⁴³⁾, de São Vicente, de Volta Redonda, do Rio Paraíba, do Tietê e de muitos outros; bem como as atividades predatórias, no Pantanal, na Amazônia⁽⁴⁴⁾, nos Parques Nacionais, nas Reservas Biológicas, nas florestas nativas, nas restingas, nos manguezais, nas jazidas de recursos minerais⁽⁴⁵⁾ e etc.

A especulação imobiliária que atinge a faixa litorânea do país (principalmente entre as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, João Pessoa e Recife), que acarreta a migração dos pescadores para as periferias das cidades e mesmo, grandes prejuízos aos manguezais e outros ecossistemas locais e o próprio processo de urbanização; onde mais de 50% da população brasileira mora em 60 km de terra junto ao litoral.

(42) Veja sobre essa questão: Herrera, Amílcar A Grande Jornada. A Crise Nuclear e o destino biológico do homem. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982. Pinguelli Rosa, Luis, Política Nuclear: a herança do autoritarismo e as possíveis mudanças na Nova República "In: Política e Meio Ambiente" Mercado Aberto, Porto Alegre, 1986

(43) Ver dentre outros: Hogan, Daniel População e Meio Ambiente. Texto NEPO 12. UNICAMP, Campinas, 1987 e Ferreira, Lúcia Costa. Os Fantasmas do Vale IFCH, UNICAMP, 1989

(44) Veja: Goeland, R e Irwing, H. A selva amazônica: do inferno verde ao deserto vermelho? Ed. USP/Itatiaia, São Paulo, 1975.

(45) Veja sobre esse assunto. Herrmann, H. e Bongiovanni, L.A. "O Novo Texto Constitucional e a Mineração Brasileira" In: Brasil Mineral nº 58, 1988, pp. 82-89

Alguns problemas gravíssimos atingem também a Baía de Todos os Santos, o Golfão Maranhense, a Baía de Guanabara, Vitória do Espírito Santo e Iguape Cananéia-Paranaguá. Além da questão das queimadas, das espécies em extinção, da cobertura florestal, bem como, da garimpagem isolada e mesmo dos garimpos fiscalizados. Um dos maiores problemas ecológicos do país é a falta de saneamento básico - benefício a que apenas 34% da população do país tem direito.

O modelo agrícola, na esteira do processo de industrialização, pretendeu a modernização da agricultura brasileira sem, na verdade, ter conseguido modificar substancialmente o processo produtivo agrícola de forma ampla. O modelo privilegiou as culturas com potencial mais elevado de uso de capital. A questão da criação de empregos, a estrutura sócio-econômica e fundiária, o atendimento à demanda interna de alimentos, a eficiência energética e a dependência da agricultura de insumos externos industriais, o impacto e a viabilidade da agroquímica nos ecossistemas tropicais e sub-tropicais, entre outros pontos, não foram relevados. (46)

Uma outra questão, que deve ser ressaltada é a questão da contaminação dos alimentos - o Brasil é o terceiro país do mundo como consumidor de agrotóxicos (47).

Deve-se lembrar que os custos ambientais de opção tecnológica pela modernização, decorrido um período de tempo não muito longo, levanta sérios questionamentos quanto à sua viabilidade nas regiões tropicais e sub-tropicais. A rápida degradação do potencial produtivo dos solos agricultáveis pela modernização inadequada e excessiva (erosão, compactação, desertificação), não tem sido tratada com a devida atenção, a nível técni-

(46) Ver dentre outros: Graziano Neto, F. Questão Agrária e Ecologia. Crítica da Moderna Agricultura. Brasiliense, São Paulo, 1982.

(47) Veja Almeida, W.F. Impactos dos Agrotóxicos sobre o Ambiente e a Saúde. Departamento de Medicina Preventiva da UNICAMP, 1988 (mimeografado)

co-científico e, fundamentalmente a nível político. Os monocultivos tem afetado o ciclo natural dos ecossistemas.

Os desequilíbrios observados na fauna brasileira, o desencontro das políticas do Estado, em termos de construção de barragens, com os interesses das populações diretamente atingidas por tais medidas, constituem um outro conjunto de questões.

A POLÍTICA AMBIENTAL E SEU APARELHO INSTITUCIONAL

A Conferência de Estocolmo, viria precipitar as medidas básicas relativas ao esforço de se iniciar uma política ambiental no Brasil.

Segundo Monteiro⁽⁴⁸⁾, procedendo-se a um levantamento em 1972 seria possível encontrar, distribuídos por nove Ministérios e uma Secretaria de Estado, pelo menos 34 organismos públicos implicados direta ou indiretamente nos assuntos ambientais. Diante de tal dispersão, alguns passos foram produzidos culminando em duas medidas institucionais básicas.

Guimarães⁽⁴⁹⁾ comenta que mesmo antes de 1972 várias agências importantes começam a surgir. Entre elas está o Banco Nacional de Habitação (1964), o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (1965), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1970).

Associada à reestruturação da Fundação IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com base na Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, foi criada a Superintendência dos Recursos Naturais - SUPREN. Visa-

(48) Monteiro, C.A. A Questão Ambiental no Brasil - 1960/1980. op. cit.

(49) Guimarães, R.P. Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brasil. PhD University of Connecticut, 1986 (mimeografado).

va a nova instituição sanar a falta de orientação racional e científica de levantamento, cadastramento, avaliação e determinação de taxas de uso para os recursos naturais. Seus defensores argumentavam que era impossível atingir esses objetivos, dada a antiga multiplicidade de órgãos diante da qual gerava-se condição que permitia múltiplas atividades predatórias. Com a SUPREN esperava-se um organismo público para tratar dos recursos naturais como um todo. O Decreto nº 74.084, de 20 de março de 1974, no seu artigo 2, estabeleceu serem de responsabilidade do IBGE, entre outras atribuições, "as informações estatísticas de recursos naturais, de condições do meio ambiente, inclusive poluição".

Dentro das medidas de elaboração da Política Nacional de Saneamento, fora criado (1965) o Conselho Nacional de Saneamento Básico. Mais tarde (1967) criou-se o Conselho Nacional de Poluição Ambiental, vinculado ao Ministério de Saúde⁽⁵⁰⁾

O IBDF foi criado pelo Decreto-Lei nº 285, de 28/02/67, e o artigo 5º definia a sua competência: estabelecer o registro obrigatório e organizar o cadastramento das pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades relacionadas com o Decreto-lei, segundo o disposto no Regulamento; organizar e realizar diretamente ou através de outros órgãos públicos ou entidades de classes, a fiscalização das atividades relacionadas com o Decreto-lei; bem como, promover a repressão às fraudes na exploração florestal, diretamente ou em cooperação com outros órgãos públicos ou privados; celebrar convênios e acordos com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, visando ao bom desempenho de suas atribuições; delegar funções executivas a entidades públicas ou não, por ato unilateral aferida previamente a reciprocidade de interesse; promover a formação e o aperfeiçoamento do

(50) SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente. Primeiro Encontro Nacional sobre a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente. vol. II, Brasília, 1975.

pessoal necessário ao pleno desenvolvimento de suas atribuições. (51)

Analisar e opinar sobre os projetos de florestamento e reflorestamento elaborados para fins de usufruir os incentivos fiscais em leis e regulamentos apropriados, administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais (52).

E isso tudo com os recursos e funcionários de que dispunha!

Finalmente, mediante o Decreto nº 73.030, de outubro de 1975, foi criada no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais.

Assim, a SEMA age em torno de dois polos de interesses. De um lado, o aspecto da "conservação" que diz respeito a "racionalidade" do uso e, do outro, aquele de, "preservação", ou seja, da "intocabilidade".

Sucedendo a experiências anteriores - muito mais cheias de insucessos do que de efetividade - dos parques nacionais e reservas biológicas, uma das primeiras preocupações do órgão foi estabelecer um programa de criação e estabelecimento de Estações Ecológicas tomadas num sentido de verdadeiros bancos genéticos, ou seja, reservas integrais de toda a flora e fauna em determinados locais (53).

Outra meta era o estabelecimento de normas básicas aplicáveis a todo o território nacional. Assim, as classificações dos rios, das praias, da qualidade do ar, estavam entre suas atribuições, que se completam pela coordenação entre as ações dos Estados da Federa-

(51) FBCN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Legislação de Conservação da Natureza. Gusmão Câmara, I (org.) CESP, São Paulo, 1983.

(52) Idem

(53) Secretaria Especial do Meio Ambiente. SEMA. Programa de Estações Ecológicas. Brasília, 1977

ção e uma ação supletiva que consiste numa espécie de intermediário nas questões entre as empresas e os organismos governamentais a propósito da poluição, sistemas de licenciamento, multas, restrições de crédito, contactos e intermediações em situações difíceis⁽⁵⁴⁾.

Guimarães⁽⁵⁵⁾ refere-se ao fato de que o decreto de criação do SEMA não estabelece, dentre as suas competências, qualquer obrigação de manter o público informado a respeito das atividades sob sua responsabilidade e que interessam de perto ao cotidiano de cada cidadão. Pelo contrário, a população é tratada, pela SEMA, como um poluidor em potencial, em pé de igualdade com qualquer conglomerado, nacional ou estrangeiro, devendo, portanto, ser educada e induzida a conservar mais e poluir menos.

Viola ressalta⁽⁵⁶⁾ que a Secretaria Especial do Meio Ambiente foi criada em 1974 pelo então Presidente Geisel, com o único objetivo de cumprir exigências de alguns organismos internacionais que exigiam a existência formal deste tipo de órgão, junto com relatórios de impacto ambiental, para a aprovação de empréstimos destinados a grandes obras públicas.

"Durante todo o regime militar a SEMA foi uma agência marginal do Ministério do Interior chefiada patrimonialisticamente por Paulo Nogueira Neto. Esta posição marginal continuou ainda na Nova República apesar de ter sido criado com algum estardalhaço o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente. As agências estaduais de meio ambiente criadas nos estados do sul-sudeste, na segunda metade da década de 70, com o objetivo de controlar os excessos maiores em termos da poluição ambiental, somente começaram a agir efetivamente em

(54) SEMA. Legislação Básica. Brasília, 1977. Folheto.

(55) Guimarães, R.P. Ecopolitics in the Third World an institutional analysis of environmental management in Brasil op. cit.

(56) Viola, Eduardo. "O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do Ambientalismo à Ecopolítica", In: Ecologia Política no Brasil op. cit.

termos de licenciamento ambiental no começo da década de 80, mesmo assim, agindo cautelosamente sempre que as resistências das indústrias em realizar "investimentos improdutivos" as colocava diante da necessidade de punir as empresas" (p. 84).

É necessário considerar que a nível estadual, muitos capítulos dessa história ocorreram paralela e concomitantemente. Notadamente em São Paulo e Rio de Janeiro, há muito o que registrar. Desde a década de 70, pode-se constatar que, em cada estado da Federação um órgão público dedicado ao controle da poluição ambiental.

Não existe um modelo único nas formas e porções variadas. Em muitos casos os organismos tem designações que refletem sua criação especialmente dirigida ao problema de poluição - ecologia - meio ambiente. Em outros casos estes órgãos estão filiados à Secretaria da Saúde, órgãos de desenvolvimento, de Companhias de Saneamento, etc.

Em janeiro de 1989, em plena vigência da Constituição, o executivo baixou autoritariamente a Medida Provisória nº 34/89 extinguindo a SEMA e criando o "Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis".

Na prática, o ato presidencial incorpora a SEMA ao extinto IBDF, levando no bojo a SUDEPE e a SUDHEVEA, dando ao novo instituto a função, entre outras, de formular a política nacional do meio ambiente, o que extingue literalmente - embora de forma indireta o CONAMA, já que esta era a função básica daquele colegiado.

LEGISLAÇÃO E AMBIENTE

Vale a pena ressaltar que a legislação ambiental no Brasil tem uma longa história. A legislação de águas, por exemplo, começou a ser editada no século passado e, desde então, vem recebendo acréscimos

Como se pode observar, através da bibliografia consultada (57), principalmente pelo volume, que se conseguiu no país, principalmente nas três últimas décadas, uma quantidade enorme de leis e decretos dispendo sobre meio ambiente e recursos naturais.

Paradoxalmente foi neste período que assistiu-se a uma perversa devastação, em especial da mata da encosta atlântica, bem como, iniciou-se a destruição do cerrado e avançou-se rapidamente sobre a Amazônia

Estados eminentemente florestais tiveram sua cobertura virtualmente destruída em poucos anos, por exemplo o Estado de São Paulo que possuía naturalmente 81,8% do seu território com cobertura florestal e, hoje, detém pouco mais de 4% de remanescentes de mata primitiva, quase a totalidade sob a categoria de manejo de Parques ou Reservas Estaduais

Outros Estados acompanham este ritmo, como Paraná, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, etc.

Com o desmatamento desenfreado e sob quaisquer circunstâncias e o mau manejo dos solos, foi-se perdendo terras agrícolas, assoreando rios, entupindo vales, provocando enormes erosões, agravando-se o quadro das enchentes, poluindo-se rios e lagos, salinizando terras anteriormente férteis e, até iniciando-se processos de desertificação, tanto no nordeste semi-árido, como no Rio Grande do Sul.

(57) FBCN. Legislação de conservação de Natureza. CESP, São Paulo, 1983. CETESB. Legislação. Regiões Metropolitanas. Proteção dos Mananciais e Zoneamento Industrial. CETESB, São Paulo, 1988. IPT. Legislação. Controle da poluição ambiental do Estado de São Paulo. CETESB. São Paulo, 1988. Análise Comparativa de legislação ambiental direta ou indiretamente relacionada com a mineração. IPT. São Paulo, Relatório de Pesquisa vol I, II, III e IV 1985. Ministério da Saúde. Controle da Poluição Ambiental. Coletânea de Leis, Decretos e Portarias. Ministério da Saúde. Brasília, 1975. SEMA. Legislação Federal sobre o Meio Ambiente. Brasília, D.F., 1986. CONAMA e SEMA. Resoluções CONAMA (1984-86). Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Brasília, DF, 1986.

E, tudo isso acontecendo em plena Vigência do Código Florestal - Lei 4.771 de 1965⁽⁵⁸⁾, que, se não é uma lei perfeita, pelo menos se houvesse sido obedecida, ter-se-ia um painel diferente do atual. Parece ser uma lei parcialmente inócua, graças à falta de fiscalização e determinação real por parte dos órgãos competentes. No entanto, deve-se salientar que esse código recebeu importante cooperação em 1986 que, entre outras disposições, alterou seu artigo 19, que antes, permitia a substituição de florestas nativas por eucaliptos ou pinus.

Segundo Maria Tereza Pádua⁽⁵⁹⁾, as categorias de manejo para unidades de conservação previstas em lei são insuficientes para se atingir os objetivos nacionais de conservação.

Comenta que é fácil perceber que apenas três categorias de unidades de conservação de uso indireto dos recursos - Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica e duas de uso direto - Floresta Nacional e Parque de Caça - são insuficientes para atingir os objetivos nacionais que deveriam ser supridos. Um bom exemplo são os tabuleiros de desova de tartarugas, no Rio Trombetas no Pará, que merecem proteção, mas não cabem no conceito de Parque Nacional ou Reserva Biológica, mas caberiam na categoria de manejo de Santuário de Vida Silvestre, onde a proteção é periódica e a área necessária é bem menor.

Parece haver necessidade de novas categorias, com outros objetivos de manejo de que aqueles de um Parque Nacional ou de uma Reserva Biológica.

A Rodovia Transpaneira, com seus 360 km de extensão e que corta o Pantanal Matogrossense, seria um bom exemplo de Estrada-Parque às margens alagadiças da Transpaneira pode-se observar grandes concentrações de jacarés, aves paludícolas, capivaras e outros animais

(58) Código Florestal. Lei 4.771 de 15/09/65

(59) Pádua, Maria Tereza. Legislação de Conservação da Natureza. FBCN, op cit.

As Reservas Florestais ou Reservas de Recursos, criadas por Decreto, estão em uma categoria de manejo provisório até que estudos futuros definam sua utilização, podendo evidentemente se transformar em qualquer outra unidade de conservação como Parque Nacional, Reserva Biológica, Santuário de Vida Silvestre ou simplesmente usar-se a área para agricultura, pecuária ou ser definida como uma área florestal ou, ainda, Floresta Nacional.

Além de lacuna de Parques Nacionais ou áreas protegidas em ecossistemas que requerem preservação ou conservação, há ainda, a falta de condições financeiras para a regularização fundiária dos Parques Nacionais e Reservas Biológicas, já criados por lei.

Sem dúvida alguma, a principal causa do desaparecimento de espécies de flora e fauna silvestre é a destruição de habitats.

Assim sendo, aumenta-se as listas de espécies ameaçadas de extinção. A Portaria IBDF 303, de 29 de maio de 1968, lista 14 espécies de flora silvestre e a Portaria IBDF 3481, de 31 de maio de 1973, lista 86 espécies de fauna silvestre, como ameaçadas de extinção. Observa-se que estas listas encontram-se desatualizadas.

Outros fatores contribuem para a extinção de espécies, dentre eles o uso indiscriminado de biocidas agrícolas, a poluição industrial e orgânica e a caça profissional, esta profundamente significativa no Brasil.

Embora a lei de Proteção à Fauna - lei 5.197, de 03 de janeiro de 1967⁽⁶⁰⁾ - proibisse o comércio com produtos e sub-produtos de fauna silvestre, excetuando-se tão somente os obtidos de criação em cativeiro, devidamente registrados no IBDF, o contrabando é tão intenso a ponto de se estimar que, apenas do pantanal matogrossense, saíam dois milhões de peles de jacarés - uma espécie - por ano.

(60) SEMA. Legislação Federal op. cit.

Várias espécies de fauna silvestre, cujos habitats como, por exemplo, o jacaré-açu, o peixe-boi, a onça pintada, a ariranha na amazônia brasileira e o cervo do pantanal, a arara azul, o tamanduá bandeira, no pantanal de Mato Grosso.

Comenta-se que a Lei de Proteção à Fauna brasileira é das melhores do mundo, mas repetindo o quadro do Código Florestal, não é, na maioria das vezes, cumprida

Agrava este quadro o fato de não ser crime, mas sim contravenção penal no Brasil, destruir-se a flora e a fauna silvestres.

Ao lado de todas as limitações colocadas anteriormente é preciso ressaltar, que a legislação ambiental reduz a problemática ambiental a uma mera descrição das suas características biogeofísicas

Em 1981 tem-se a aprovação unânime do Congresso para a lei que institui a Política Nacional de Meio Ambiente⁽⁶¹⁾

Entre inúmeras definições esta lei criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - que garantiu as portarias de obrigatoriedade de estudos de impacto ambiental prévios para obras com interferência no equilíbrio ecológico e a de controle da poluição dos veículos automotores. Deveria o CONAMA se constituir no mais importante fórum de debate nas grandes questões ambientais brasileiras

Deve-se minimamente comentar que as tentativas do uso desse instrumento como salvo-conduto para empreendimentos poluidores, que tentam se implantar como ambientalmente brandos por manobras no âmbito dos estudos de impacto ambiental, ocorre continuamente.

Sustentados na legislação ambiental existente foi possível se iniciar o controle da poluição ambiental, incluída Cubatão, tombar a Serra do Mar em dois Esta-

(61) Amaral Vieira, Roberto A (Planejamento e organização jurídico-editorial) Política Nacional do Meio Ambiente. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Secretaria Especial do Meio Ambiente, Brasília, 1986

dos mananciais em diversas regiões do país. No entanto, sabe-se que estas medidas são insignificantes perto da situação de degradação sócio-ambiental existente no país.

O artigo 225 aprovado pelo Congresso Nacional Constituinte é, sem dúvida, um artigo bastante avançado comparando-se às Constituições de outros países, ainda que, esta questão seja polêmica no debate⁽⁶²⁾.

A PROBLEMÁTICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

O impedimento da construção, em 1977, de um aeroporto em Caucaia do Alto (Município de Cotia, na Reserva Estadual de Morro Grande, região oeste da Grande São Paulo); o tombamento da Serra do Mar, em 1986; e a decretação pelo governo do Estado, como sendo área de utilidade pública a Estação de Juréia - Itatins (82 mil hectares, no litoral sul), no início de 1987, são algumas das vitórias conseguidas no Estado de São Paulo, após a criação de inúmeras entidades ecológicas e do despertar da conscientização da necessidade de defesa do ambiente pela sociedade em geral.

Esse pequeno progresso não é suficiente para reparar problemas crônicos do ambiente, como a poluição ambiental industrial na grande São Paulo e Cubatão ou evitar a proliferação de outros focos de degradação ambiental - principalmente no interior do Estado, onde as bacias dos rios estão contaminadas por esgotos sanitários, ou em áreas que, mesmo protegidas por leis, como mananciais de água e reservas ecológicas, sofrem frequentemente ações de desmatamento por loteamentos clandestinos e mineradoras. Atualmente o Estado de São Paulo possui apenas 4% de sua cobertura florestal natural e estima-se que esse número caia para 35 no ano 2000.

(62) Veja por exemplo a posição de Sevá, Oswaldo. "A Questão do Meio Ambiente" In: Análise da Nova Constituição Federal ao Término do Primeiro Turno de Votação. Núcleo de Estudos Constitucionais da UNICAMP, Campinas, 1988.

As regiões de Campinas e do Vale do Paraíba são as mais ameaçadas no interior, em termos de problemas ambientais. A conturbação nessas duas áreas poderá provocar enchente, já que o escoamento de água fica dificultado com a impermeabilização do solo, em razão do aumento da área pavimentada e construída, decorrente da ligação entre as cidades.

A essa problemática somam-se o crescimento do parque industrial do centro urbano, que acarreta poluição e a falta de saneamento básico, que compromete a qualidade da água do rio "Se não forem tomadas providências, o vale do Paraíba se transformará em uma nova Cubatão", diz Fábio Feldmann⁽⁶³⁾.

Enquanto o litoral sul concentra a maior parte dos 4% de matas naturais do Estado, o litoral norte enfrenta graves problemas: desenfreada especulação imobiliária, falta de saneamento básico e constantes derramamentos de óleo no mar, a partir do Terminal Marítimo Almirante Barroso (TEBAR), da Petrobrás, em São Sebastião, que destroem a vida marinha e poluem as praias

O Parque Estadual da Serra do Mar é "um parque de papel". Esta expressão foi usada por Paulo Roberto Pires, delegado do Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais⁽⁶⁴⁾

As 33 mil indústrias da Grande São Paulo contribuem com 25% dos agentes poluentes emitidos. Os automóveis, ônibus e caminhões figuram, no entanto, como os maiores responsáveis pela degradação do ar, respondem a 40% dos poluentes em suspensão na cidade.

(63) Veja "Fábio Feldmann: O constituinte ecologista" 25 de julho de 1988

(64) Folha de São Paulo, "Legislação omissa facilita ação dos devastadores" 13 de dezembro de 1987

O QUADRO INSTITUCIONAL

O Serviço de Erradicação da Malária e Profilaxia da Doença de Chagas foi transformado em Divisão de Combate a Vetores, em 1968. Dois anos depois todos esses serviços foram englobados numa autarquia regulamentada e vinculada à Secretaria de Estado de Saúde e criou-se a Superintendência de Saneamento Ambiental, através de decreto-lei nº 232, de 17 de abril de 1970, e regulamentada pelo decreto nº 52.531, de 17 de setembro de 1970⁽⁶⁵⁾

Este órgão tinha o encargo de executar o programa de saneamento ambiental em todo o Estado de São Paulo. Além do trabalho regular da Diretoria de Controle de Vetores, que tinha como funções, a erradicação da malária, o controle da doença de Chagas, a SUSAN assumiu o "controle" da poluição atmosférica, inclusive, incorporando patrimônio, direitos e atribuições da Comissão Intermunicipal da Poluição das Águas e do Ar.

Para "facilitar" o desempenho foram estabelecidas duas divisões a Diretoria de Controle da Poluição do Ar (D-PAR) e a Diretoria de Combate a Vetores (DCV). Ambas atuaram durante cinco anos.

É bastante curiosa a leitura de seu Relatório de Atividades⁽⁶⁶⁾. Enquanto a Diretoria de Controle de Poluição do Ar tenta exercer o controle da poluição atmosférica no território do Estado, especialmente nos municípios da Grande São Paulo e Baixada Santista - "visando a preservação da saúde, segurança e bem-estar da população e proteção às atividades econômicas da região" (p. 10), a Diretoria de Combate a Vetores, ressalta que "com o advento do DDT, a campanha de erradicação da malária ganhou mais impulso (p. 25) e utilizava-se do BHC para a campanha contra a doença de Chagas".

(65) Superintendência de Saneamento Ambiental Relatório de Atividades - 1971/1974 SUSAM São Paulo, 1974

(66) Idem

O Engenheiro Nelson Nefussi (Superintendente da SUSAN) acentua, logo na apresentação do Relatório que esta instituição "foi criada no sentido de minimizar danos e perturbações em determinados setores do meio ambiente, que inevitavelmente resultam do necessário processo de desenvolvimento econômico que vem acontecendo no Estado de São Paulo" (pg. 7).

Em 24/07/68, pelo Decreto Estadual de São Paulo nº 50.079, foi constituído um centro para efetuar exames de laboratórios, estudos, ensaios, pesquisas e treinamento de pessoal no campo de engenharia sanitária, com o nome de Centro Tecnológico de Saneamento Básico - CETESB. Tal Centro pertencia ao Fundo Estadual do Saneamento Básico (FESB), autarquia administrativá pela então Secretaria dos Serviços e Obras Públicas do Governo do Estado de São Paulo e, constituía-se, inicialmente, pela formação dos laboratórios pertencentes a esta Secretaria⁽⁶⁷⁾.

Em 20/06/73, pela lei Estadual nº 118, o Poder Executivo ficava autorizado a construir uma Sociedade Anônima por Ações, sob a denominação de CETESB - Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas, vinculada à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas⁽⁶⁸⁾.

Nesta sociedade anônima, a maioria absoluta das ações era de propriedade do DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica e as atividades e prerrogativas do centro CETESB ficavam transferidas para Companhia CETESB. Suas atribuições foram imensamente aumentadas, principalmente no tocante ao controle de poluição das águas e serviços de engenharia sanitária.

Em 16/04/75, o Decreto Estadual nº 5.993, alterava novamente sua denominação e aumentava suas atribuições. Englobando a Diretoria de Controle de Poluição do Ar, da Superintendência de Saneamento Ambiental - SUSAM, passou então a chamar-se Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Defesa do Meio

(67) CETESB. Relatório Regional. Campinas, 1988.

(68) Idem.

Ambiente - CETESB. Esta sociedade anônima continuava ter vinculação com a antiga Secretaria de Obras e do Meio Ambiente, permanecendo acionista majoritário, o DAEE.

Em 17/12/76, por resolução da Assembléia Geral extraordinária dos acionistas da CETESB, a denominação da Companhia passou a ser CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental.

Em 24/03/86, o Decreto nº 24.933, organiza a Secretaria do Meio Ambiente, sendo que, a posteriori, a CETESB é agregada a esta Secretaria.

Na realidade, até 1982 podia-se observar no Estado um confuso quadro de órgãos que atuavam na área. Pode-se afirmar que havia inúmeras entidades que atuavam descoordenadamente.

Em 26 de abril de 1983, cria-se o CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente), ligado diretamente ao Gabinete do Governo, ele seria o órgão a partir do qual todo empreendimento na área ganharia impulso⁽⁶⁹⁾.

A principal característica do CONSEMA é a de ser um órgão misto. Nele há representantes de todos os órgãos do governo envolvidos na questão ambiental (os Secretários de Estado da Economia e Planejamento, Agricultura e Abastecimento, Obras e Meio Ambiente, Cultura, Interior, Saúde e Negócios Metropolitanos, os presidentes da CETESB e da CESP, um representante da Secretaria Especial do Meio Ambiente, um representante da Procuradoria Geral de Justiça) e da sociedade civil (cinco representantes de entidades ambientais, o presidente da FIESP, o da FETAESP e um representante sindical). Sob a coordenação de um Secretário Executivo, o CONSEMA deveria tornar-se o foro apropriado para o início da mudança da situação ambiental do Estado.

As principais atribuições do órgão são: a proposição e o acompanhamento da política do Estado na área de preservação e melhoria do meio ambiente; a proposi-

(69) Montoro, Franco. A Batalha do Meio Ambiente no Governo Montoro. Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, 1987.

TABELA 1

ÓRGÃO DE DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Órgãos criados no Governo Montoro

- CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente)
 - Secretaria de Estado do Meio Ambiente
 - Sistema Estadual do Meio Ambiente
 - Grupo Executivo do Meio Ambiente
 - Fundação Florestal do Estado de São Paulo
-

Outros órgãos

- CESP - Companhia Energética de São Paulo
 - CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental/Secretaria de Estado de Obras e Saneamento (SOS)
 - CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo/Secretaria de Estado da Cultura
 - CPA - Coordenadoria de Pesquisa Agropecuária/Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SAA)
 - CPRN - Coordenadoria de Pesquisa de Recursos Naturais/SAA
 - DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica/SOS
 - DEPAVE - Departamento de Parques e Áreas Verdes/Prefeitura do Município de São Paulo
 - DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais/SAA
 - IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal/Ministério da Agricultura
 - Política Florestal - ligada ao CPRN, órgão da SAA
 - SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo/SOS
 - SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente/Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
 - SNM - Secretaria dos Negócios Metropolitanos
 - SUDELPA - Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista/Secretaria do Estado do Interior.
-

FONTE: A Batalha do Meio Ambiente no Governo Montoro. Governo de Estado de São Paulo. São Paulo, 1987.

ção de normas e padrões estaduais de controle e manutenção da qualidade do meio ambiente; o estabelecimento de diretrizes para defesa dos recursos e ecossistemas do Estado de São Paulo; a proposição e a coordenação de implantação de áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, e de unidades ecológicas multissetoriais; o apoio à pesquisa científica na área de conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, e a promoção de atividades educativas, de documentação e de divulgação no campo de conservação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

A estrutura de funcionamento do CONSEMA é bastante simples. Uma vez por mês, realiza-se uma sessão plenária na qual o órgão delibera. Para acompanhar as questões e cuidar do expediente, criou-se a Secretaria Executiva, à qual se ligam, na medida das necessidades, e dos problemas em acompanhamento, Câmaras Técnicas e um corpo de assessores.

O CONSEMA, um ano depois de criado, elaborou uma proposta de uma política estadual de meio ambiente, onde se definiam as prioridades e as necessidades na área, ao mesmo tempo em que se indicavam maneiras de encaminhar a questão. Foi adotado, por unanimidade, pela Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa. Com o passar do tempo, além do aumento de atividades, aumentou-se a representatividade do órgão. Em agosto de 1985, segundo documento elaborado pelo CONSEMA⁽⁷⁰⁾ foi estabelecida a paridade entre os representantes do governo e da sociedade.

Uma das primeiras atividades do Conselho foi multiplicar-se. Isso se fez através da criação de Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), com as seguintes finalidades: assessorar os Prefeitos, colaborar em programas intersetoriais, manter intercâmbio com entidades congêneres, propor normas e recomendações de proteção ao meio ambiente, zelar pelo cumprimento das leis relativas, à questão, opinar so-

(70) Idem

bre a instalação e operação de equipamentos capazes de alterar ou degradar o meio ambiente, desenvolver programas de educação ambiental, propor ações de controle sobre a poluição, etc.

O LEGISLATIVO

No poder judiciário, a partir de 1982, foram criadas em todas as comarcas do Estado, curadorias do Meio Ambiente, bem como uma coordenadoria, com a finalidade de integrar e articular as atividades de todas as curadorias.

O Ministério Público deveria passar a contar com um corpo de profissionais habilitados e afeitos à defesa judicial dos interesses coletivos.

Em março de 1986, o Estado de São Paulo tornava-se um dos primeiros, em todo o país, a ter uma Secretaria do Meio Ambiente. Junto com ela foi criado o Sistema Estadual do Meio Ambiente.

A ele cabe coordenar e integrar todas as atividades relativas à defesa do meio ambiente; elaborar e aperfeiçoar normas de proteção ambiental; incentivar o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para reduzir a degradação ambiental; estimular atividades educativas e a participação da comunidade no processo de preservação.

Já a Secretaria do Meio Ambiente foi criada com o objetivo de gerir de maneira efetiva todas as recomendações do sistema, coordenando todas as atividades que incluem ainda a participação de órgãos estaduais, CONSEMA, CONDEMAS e órgãos municipais.

DEFINIÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

Aprovada em maio de 1984 pelo CONSEMA, a política Estadual do Meio Ambiente fixa cem prioridades a serem executadas em prazos variáveis dentro das possibilidades orçamentárias do tesouro.

O documento está dividido em três partes. Na primeira, são fixadas diretrizes básicas a serem adotadas no enfoque da questão da natureza a longo prazo, em relação a um desenvolvimento sustentado, melhor aproveitamento dos recursos naturais, uso de energia, ciência e tecnologia, educação ambiental, planejamento ambiental, participação comunitária, legislação e tutela social, litoral e recursos do mar e saneamento (71).

As diretrizes básicas para um desenvolvimento sustentado no estado de São Paulo são as de promover opções de desenvolvimento de acordo com a vocação de cada ecossistema, objetivando a conservação e utilização racional dos recursos naturais; a recuperação das áreas degradadas; a garantia de integridade dos diversos ecossistemas; a proteção aos mananciais e recursos hídricos de maneira a assegurar seu uso múltiplo; o estímulo ao uso de novas formas da energia não-poluidoras e tecnologias brandas; melhor cumprimento da legislação de recursos naturais; a promoção da educação ambiental.

Esses princípios básicos foram aplicados a todos os demais itens das diretrizes, com o que se formulou um quadro completo das finalidades da atuação do Estado na questão ambiental, envolvendo os recursos naturais (água, ar, solos, recursos minerais, flora e fauna), energia (elétrica, nuclear, metanol/etanol, combustíveis fósseis, fontes alternativas), educação e planejamento ambiental, legislação, recursos do mar e saneamento.

A segunda parte do documento se refere às prioridades a serem perseguidas em relação a cada um desses itens de maneira específica. A terceira e última parte trata das Estratégias de Implantação da Política Estadual do Meio Ambiente.

A Política Estadual do Meio Ambiente foi aprovada por unanimidade pela Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa

(71) Política Estadual do Meio Ambiente. 1984. (mimeografado)

IV. COMENTÁRIOS FINAIS

A formação social do Brasil, a superimposição histórica, a evolução do papel do Estado, as próprias características ambientais, a extensão territorial - todos são elementos importantes para o entendimento da questão ambiental no país.

Por outro lado, deve-se levar em consideração as características institucionais brasileiras. A questão ambiental nunca esteve à frente das preocupações das políticas, nem no setor privado, nem na esfera pública. Ao contrário, sempre foi difundida uma não limitação dos recursos naturais.

Conseqüentemente, quando se observa os anos 70, apesar da precariedade de dados apresentados neste trabalho, a ideologia oficial clareia a relação entre estado e meio ambiente. Os anos 70 são o período que a maior parte da estrutura institucional se expande. A SEMA é criada em 1973⁽⁷²⁾ e, no final da década, poder-se-ia calcular, segundo Guimarães⁽⁷³⁾, mais ou menos 300 organizações que estão direta ou indiretamente ligadas à questão ambiental, a nível federal, estadual e local.

Este é o período também que um enorme volume de leis foram decretadas. As leis são muito detalhadas e frequentemente, também, desconectadas de análises mais conjunturais.

Além disso, a maior parte dos ambientalistas concorda que o problema brasileiro não pode ser reduzido a falta de estatuto legal ou institucional.

Apesar dos notáveis avanços institucionais e na área legal, o fato remete que estes ocorrem em contraste com as alianças políticas e o estilo de desenvolvimento. Portanto, estes avanços somente atingiram as questões marginais e não as questões centrais

(72) Sobre o processo de institucionalização deste órgão veja: Guimarães, R.P., op. cit

(73) Idem.

Segundo Viola (74) o sentido comum "desenvolvimentista estreito" ou "desenvolvimentista predatório" é muito forte e difundido na sociedade brasileira e isto está totalmente impregnado na política brasileira; a prevalente atitude governamental, na área de manejo dos recursos naturais, parece estar muito mais ligada à exploração econômica do que à conservação destes recursos.

Todas essas questões refletem-se no caso do Estado de São Paulo. É bastante significativo o Relatório de Atividades da SUSAN, citado anteriormente, onde o seu Superintendente acentua que este órgão foi criado com o intuito de "minimizar danos e perturbações ambientais que inevitavelmente resultam do processo de desenvolvimento econômico".

O contexto dos problemas ambientais é bastante conflitivo. A natureza holística dos problemas ecológicos também se reflete nas formulações de políticas. Deve-se levar em conta as questões biológicas, físicas, geográficas tanto quanto às questões sociológicas, econômicas e políticas.

No entanto, isto é exatamente o que não acontece. Novamente o Relatório da SUSAN é ilustrativo, quando observamos a discrepância da atuação das suas duas diretorias.

No entanto, pensando-se nos anos 70, onde os movimentos ecológicos, segundo Viola não tiveram nenhuma influência no debate político global da sociedade brasileira, isso é mais ou menos esperado, e se reflete nas ações governamentais.

No entanto, a situação é discrepante nos anos 80. Nesta década, a questão ambiental ganha muita força a nível internacional, isso se reflete tanto na sociedade de maneira geral, como na Academia, como pode se observar pela introdução deste trabalho.

Enquanto isso, no Brasil a política econômica da Nova República não tem significado até agora nenhuma

(74) Viola, E. O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. op cit

mudança efetiva em relação à opção desenvolvimentista predatória. Viola argumenta que a questão ambiental não está presente no discurso básico da Nova República e muito menos nas suas políticas efetivas.

As conclusões do II Encontro Governo-Sociedade-Cidadania e Meio Ambiente⁽⁷⁵⁾, ocorrido em Brasília em 1986, são que o passo essencial a ser dado está no plano da conscientização, da mobilização das forças sociais e, em segundo lugar, que os instrumentos legais, mesmo sendo amplos, ainda não englobam questões fundamentais, como, por exemplo, de agrotóxicos e houve referências explícitas ao direito de informação da população, o que não ocorreu até agora. O outro eixo de reflexão, foi referente ao instrumental administrativo, marcado pela ineficiência da atuação dos órgãos responsáveis pela questão ambiental.

No caso do Estado de São Paulo há uma clara diferenciação dos anos 70 (principalmente do seu início); há um aumento significativo das ações governamentais na área ambiental, culminando com a decretação da Política Estadual de Meio Ambiente.

Analisando-se os dados do item referente à São Paulo, o que ocorre, na verdade, é que a chamada política ambiental ao nível do Estado, restringe-se ainda, às políticas de controle de qualidade de água, controle de poluição do ar e outros tipos de contaminação.

A ecopolítica não pode ser reduzida ao debate sobre os aspectos técnicos e estatísticos da crise ambiental

Um outro ponto importante que deve ser levantado é que todas as demais políticas (agricultura, educação, saúde e bem-estar social), adquirem legitimidade através de "objetivos ou propósitos". Todas "dão alguma coisa" à sociedade. Mais do que isso, a implementação dessas políticas será, mais cedo ou mais tarde, transformada em benefícios tangíveis, facilmente identificáveis, individualmente ou em grupos. Em contraparti-

(75) Encontro Governo Sociedade: cidadania e meio ambiente. Brasília. Presidência da República. 1986

da, as políticas ambientais, endereçadas à coletividade como um todo, incluem sempre a variável "futuro", o "não imediato", etc. Parecem características "negativas" em comparação com outras políticas, sempre chamando atenção para o que não deveria ser feito, sempre enfatizando o efeito negativo da implementação das políticas "positivas".

Na opinião de Viola⁽⁷⁶⁾, o Brasil avança para um cenário em que a posição ecologista, favorável a um modelo de desenvolvimento que combine a democratização sócio-econômica com a preservação ambiental, poderá ter um efeito ecologizante sobre a sociedade brasileira, aumentando deste modo as possibilidades de superar o consenso desenvolvimentista predatório.

Os dados apresentados no decorrer deste texto, embora de caráter exploratório nesta etapa da pesquisa e, portanto, com várias lacunas, indicam que a nível do Estado, as propostas que penetraram, quando penetraram, foram propostas corretivas, ou seja, propostas que embora concordem que o modelo de desenvolvimento é predatório e inviável se mantido, vêem no mercado o caminho para solucionar tal impasse, principalmente na utilização de medidas de controle de poluição.

Isso não significa que não houve uma ecologização da sociedade, no entanto, isto não penetrou no Estado, através de suas políticas. Parece que estamos muito longe do investimento na criação de um novo modelo social, buscando harmonizar democracia, justiça e ecologia.

(76) Viola, E., op. cit.

