



NOÇÕES GERAIS SOBRE AS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE DIREITO, GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

NOCIONES GENERALES SOBRE LAS INTERDEPENDENCIAS ENTRE DERECHO, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

<i>Recebido em:</i>	14/08/2014
<i>Aprovado em:</i>	26/10/2014

Rafael Costa Freiria¹

RESUMO

O meio ambiente e todos os aspectos relacionados ao seu uso, conservação e proteção estão sendo cada vez mais objeto de discussão, tendo em vista o reconhecimento dos riscos decorrentes de um cenário crescente de crise ambiental capaz de determinar o próprio sentido e futuro da sociedade. As Políticas Ambientais, nesse contexto, têm um papel de destaque, devido às possibilidades resultantes da sua função de definir os rumos e estabelecer critérios às ações humanas no sentido de uma relação mais sustentável com o meio ambiente. A efetividade desta função depende tanto dos papéis desempenhados pelo

¹Pós-doutor em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade de Alicante/Espanha; Doutor em Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas; Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista; Pesquisador Unicamp; Professor de Direito Ambiental e Difusos e Coletivos e Coordenador do CEPeD no Unifafibe; Professor de Direito Agrário, Ambiental e Humanos no Estácio-Uniseb; Consultor e Advogado Ambiental.



Direito quanto pela Gestão Ambientais. Nesse cenário, o artigo procura trazer um panorama das principais inter-relações entre Direito, Gestão e Políticas Ambientais, visando a contribuir para a maior efetividade dos conteúdos das Políticas Ambientais.

Palavras chave: Direito ambiental; Gestão ambiental; Política ambiental.

RESUMEN

El medio ambiente y todos los aspectos relacionados a su uso, conservación y protección están siendo cada vez mas objeto de discusión, teniendo en vista lo reconocimiento de los riesgos decurrentes de un senario crecente de la crisis ambiental capaz de determinar el proprio sentido y futuro de la sociedad. Las Políticas Públicas Ambientales tienen un papel de destaque, debido a las posibilidades decurrentes de su función de definir los rumos y establecer criterios a las acciones humanas en el sentido de una relación más sostenible con el medio ambiente. La efectividad de esta función depende, de entre otros factores, tanto de los pales desempeñados por el Derecho quanto por la Gestión Ambientales. Adentro de esa perspectiva, el articulo busca traer un panorama de las principales inter-relaciones entre Derecho, Gestión e Políticas Ambientales, visando a contribuir para la mejor efectucción de los contenidos de las Políticas Ambientales.

Palabras Claves: Derecho ambiental, Gestión ambiental, Política Pública ambiental

“El Derecho Ambiental no es un simple apéndice de Políticas Ambientales, es el medio privilegiado para toda Política en favor del Medio” (MATEO, 1991, p. 21)

1 INTRODUÇÃO



O meio ambiente e todos os aspectos relacionados ao seu uso, conservação e proteção estão sendo cada vez mais objeto de discussão, tendo em vista o reconhecimento dos riscos decorrentes de um cenário crescente de crise ambiental capaz de determinar o próprio sentido e futuro da sociedade (HARDIN, 1968; MEADOWS; RANDERS; BEHRENS III, 1972; MATEO, 1991, REES, 2005; LOVELOCK, 2006; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006).

A falta, durante um longo período da história, de discussão sobre os efeitos dos impactos das atividades humanas no meio ambiente vem apresentando uma série de efeitos no presente, como, por exemplo, os riscos de esgotamento dos recursos naturais, especialmente de extinção de elementos da biodiversidade, e mudanças climáticas cada vez mais aceleradas por ações humanas. As causas e implicações da crise ambiental revelam dimensões políticas, econômicas, institucionais, sociais e culturais, e seus efeitos transcendem as fronteiras nacionais (GUIMARÃES, 1997).

As Políticas Públicas Ambientais, no contexto atual de crise ambiental, têm um papel fundamental, devido às possibilidades decorrentes da sua função de definir os rumos e estabelecer critérios às ações humanas.

De outra parte, considera-se que a efetividade desta função depende tanto dos papéis desempenhados pelo Direito quanto pela Gestão Ambientais. Nesse cenário, o artigo procura trazer, dialogando com diferentes referenciais teóricos e a partir da experiência de análise da formação da legislação ambiental brasileira, um panorama das principais inter-relações conceituais entre Direito, Gestão e Políticas Ambientais, visando a contribuir para a maior efetividade dos conteúdos e práticas das três áreas do conhecimento, considerando que esta análise integrada é fundamental para o desafio atual de se aproximar, normas, técnicas e decisões, da sustentabilidade real, tanto no local quanto no global.



2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: ORIGENS, CONCEITOS E DIMENSÕES

O processo de construção das Políticas Públicas se dá a partir da relação do homem com o território quando o Estado é colocado como o gerenciador dessa relação, como o fomentador das ações norteadoras da relação da sociedade com o território e o meio ambiente que o envolve. Segundo Milton Santos (2005, p. 137-138):

[...] o Estado-Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-Política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e do Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais.

Em termos conceituais, a Política Pública² é considerada um conjunto de ações, medidas, decisões voltadas para atingir metas, objetivos de interesse público. Nesse sentido, a política orienta sempre um processo de tomada de decisões. A política está presente nas organizações públicas e privadas; isso significa que assim como um município tem uma política ambiental, uma empresa também pode ter a sua. No entanto, o conceito tradicional de política está visceralmente associado às organizações públicas, à figura do Estado (organização social), que tem como missão implementar políticas, ou seja, realizar ações objetivando sempre o interesse público (Política Pública). Assim, o modelo de Estado influencia diretamente a forma de implementação de sua política. O texto foi delineado a partir de um recente cenário histórico que exige novas ações e medidas para atender novas

² Política Pública: “Decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade.” (AMABILE, 2012, p. 390)



demandas da sociedade, no caso as demandas ambientais (função das Políticas Públicas Ambientais³)

Focando então as Políticas Públicas ambientais para a discussão, parte-se a premissa de Frey (2000), de que no âmbito da ciência política, há três dimensões de Políticas Públicas e que para melhor ilustração dessas dimensões se adota os conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas (delineadas pela estrutura institucional político-administrativa); *politics* para os processos políticos (quanto à imposição de objetivos e criação de normas) e *policy* para os conteúdos da política (representado pelo conteúdo dos planos, programas, e projetos). Reiterando que, de maneira geral, na realidade política, essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, sempre na busca do objetivo comum que deve ser a realização do interesse público.

Quadro 1 – Dimensões das Políticas Públicas.

<i>Polity</i>	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>
Estrutura institucional político-administrativa	Criação de normas	Conteúdo dos planos, programas e projetos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por outro lado, a Política, ao mesmo tempo que gera as normas de Direito é também gerada por elas. A história mostra um processo contínuo de mudanças nos rumos dessas metas, objetivos e normas, movidos pelas novas demandas da sociedade, que vão provocar

³ Nesta perspectiva: “Hay, pues, una nueva relación entre política e médio ambiente que determina que lo medioambiental contituya tanto un eje de vertebración como un reto a la política y a la sociedad del mundo contemporâneo”. (SAIZ, 2007, p. 275).



uma constante transformação do modelo de Estado, e por consequência das Políticas Públicas.

Conforme enfatiza D'Isep (2009, p. 159):

O Estado – como organização social – está em constante transformação. A evolução dos direitos e garantias, notadamente dos direitos fundamentais, é o grande impulsionador dessa transformação, já que o Estado, para efetivar esses direitos, deverá se estruturar. Portanto, quanto mais evoluída a sociedade, quanto mais elaboradas forem as garantias, mais complexo será o Estado e mais sofisticadas deverão ser as Políticas Públicas responsáveis pela concreção dos Direitos consagrados.

Assim, a Política Pública com repercussões sobre o meio ambiente deve ser compreendida na perspectiva da análise histórica. Ou seja, de acordo com as mudanças das demandas da sociedade passaram a ser cobradas novas funções do Estado, gerando transformações no modelo de Política Pública, no conteúdo do Direito e cada vez mais, com o aumento das preocupações ambientais, sendo exigidos novos instrumentos, mecanismos, ferramentas, procedimentos, para dar concretude e efetividade aos objetivos da Política e aos comandos do Direito.

São os registros da história que mostram, nos últimos anos, a crescente necessidade de integração entre Direito e Gestão como condição do aprimoramento das Políticas Públicas Ambientais. No entanto, durante grande parte da história do Estado brasileiro⁴ não houve uma Política Pública que pudesse ser considerada Ambiental, por conseguinte

⁴ Aqui o Estado brasileiro é utilizado como referência de análise das suas legislações e as consequentes inter-relações entre os conceitos e práticas de Política, Direito e Gestão Ambientais. No entanto, entende-se que essa mesma perspectiva de análise pode ser feita também para os demais países que possuem legislações voltadas para a regulamentação da relação do homem com o meio ambiente que ele integra.



durante grande parte da história brasileira não houve um ramo autônomo e efetivo do Direito, que pudesse ser denominado Direito Ambiental. Num primeiro momento, o Estado brasileiro, como organização social independente (bem como o Brasil enquanto colônia), instituiu uma Política Pública de ocupação territorial, seguida da perspectiva de reconhecimento do Direito de Propriedade, sendo que neste período na verdade a Política Pública confrontava com qualquer tipo de objetivo de relação equilibrada, sustentável com o meio ambiente.

As legislações subsequentes, já no início do século XX, eram regulamentadoras da utilização dos recursos naturais enquanto matérias-primas do processo produtivo (Código Florestal, Código das Águas, Código de Mineração), sendo que a Política Pública imperante era a de Desenvolvimento Econômico. Na segunda metade do Século XX começam a surgir as primeiras legislações definidoras de Políticas Ambientais setoriais (como a primeira Política de Saneamento), assim como as primeiras legislações de controle setorial da poluição. No entanto, não há ainda como se falar em uma Política Pública Ambiental autônoma e que abrangesse todos os aspectos ambientais, assim como não há ainda como se falar no Direito Ambiental como um ramo autônomo do Direito.

3 O DIREITO E A GESTÃO AMBIENTAIS: DIMENSÕES E DIMENSIONADORES DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS – ORIGENS, CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES FUNCIONAIS

Na verdade é somente a partir da década de 60 que começam a emergir, sobretudo num primeiro momento no plano internacional, no contexto da Conferência de Estocolmo, preocupações ambientais que vão direcionar o desenvolvimento do Direito Ambiental⁵

⁵ Direito Ambiental: Com sua concepção tradicional que pode ser sintetizada como o conjunto de normas (federais, estaduais, municipais e atos normativos) decorrentes de um processo histórico, que indicam aquilo que a sociedade deve ou não fazer (os padrões ideais de conduta), cuja aplicação e garantida pela coação, tem origem na sociedade, mas passa a vigorar a partir da formulação estatal, tem como objetivo



enquanto ramo autônomo (REI, 2006, p. 6), que vai fomentar, por sua vez, o desenvolvimento das Políticas Públicas Ambientais no plano internacional e nacional.

Em termos formais, no Brasil, é no ano de 1981, através da Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que é instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, que na sua essência reafirma o Direito Ambiental como ramo autônomo do Direito que, ao mesmo tempo que instituí a Política, será uma via fundamental para sua efetivação no Brasil. E também é através da Política Nacional do Meio Ambiente que a lógica da Gestão Ambiental passa a integrar formalmente o Direito Ambiental e passa a ser a via fundamental para a efetividade tanto das regras de Direito quanto dos objetivos e metas da Política, que se confundem na letra fria da lei, mas que têm a execução possível, no sentido de se transformar as normas (do Direito) e objetivos (da Política) em realidade, através da integração interdisciplinar com o conhecimento técnico e a lógica da Gestão.

Assim, a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, o operador do Direito Ambiental no Brasil, na função de ser também um operador da Política Pública Ambiental, passa necessariamente a ter que lidar e compreender a lógica da Gestão Ambiental⁶,

regulamentar os limites e as possibilidades da relação do homem com o meio ambiente, visando sempre a sustentabilidade. (FREIRIA, 2011). E complementa Ramón Martín Mateo (1991, p. 02): “Pero el Derecho (Ambiental) no es ni un saber abstracto ni una técnica cerrada al servicio de su propio progreso. Parte de la realidad social, íntimamente vinculada en nuestro caso con los fenómenos naturales, que se intenta mejorar y ordenar positivamente. De aquí que sea imprescindible el conocimiento de los mecanismos en los que van a incidir las leyes para entender y valorar, en términos de eficacia, su contenido.”

⁶ Gestão Ambiental: Sintetizada como o processo, que ocorre através das etapas de Planejamento (sendo as principais formas de manifestação os Projetos, Planos e Programas) e Gerenciamento (sendo as principais formas de manifestação a Execução, Monitoramento e Avaliação de Desempenho (daquilo que foi planejado e executado)), capaz de dar vazão à garantias previstas pelo Direito Ambiental que fundamentam a Políticas Ambientais. O Processo de Gestão é a via capaz de mediar a aproximação da realidade factual da situação ideal prevista pelo Direito, dentro da proposta de melhoramento contínuo dos aspectos ambientais de determinada organização. Este processo, que ocorre caso a caso, na realidade de cada situação, se dá através de etapas que são dinâmicas que devem ir ao encontro dos objetivos da Política Ambiental. (FREIRIA, 2011). Ou também, segundo Silvia Jaquenod Zsogon (2004, p. 333): “Gestionar significa realizar um conjunto de diligencias necesarias para llevar a cabo um cometido; es decidir, todas aquellas acciones principales y secundarias que permitan alcanzar el objetivo perseguido. La gestión ambiental debe integrar, sin graves



presença cada vez mais constante nas legislações. Ou seja, as legislações começam a trazer a condição de efetividade, por exemplo, relacionada à elaboração de Avaliação de Impactos Ambientais, Licenciamentos, Estudos e Relatórios de Impacto, Planos, Programas e Projetos (práticas de Planejamento Ambiental) para todos os temas ambientais, como aspectos florestais, controle da poluição, água, saneamento, clima, resíduos, bem como à comprovação da Execução e Controle daquilo que foi Planejado, como Monitoramentos, Auditorias, Avaliações de Desempenho (práticas de Gerenciamento Ambiental).

Nesse sentido, o Direito Ambiental como condição de sua efetividade, o que em última análise significa como condição de uma sustentabilidade real, passa, cada vez mais, a ter que dialogar e trazer para a realidade a estrutura proposta originariamente para os trabalhos envolvendo Gestão Ambiental⁷, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2 – As etapas do planejamento e do gerenciamento ambientais.

Planejamento Ambiental	Etapa 1	Definição dos objetivos do planejamento: Aonde se quer chegar; meta(s)/ resultado(s) a serem alcançados com o processo de planejamento. Sem objetivos não há planejamento.
	Etapa 2	Inventário/Banco de dados: Levantamento quantitativo e qualitativo de dados e informações sobre o objeto do planejamento. conhecimento como

conflictos, la conservación, protección y mejora del ambiente con el desarrollo sostenible. Para ello se requiere organización, coordinación, capacitación, información, participación y estructura legal adecuada.”

⁷ Ressaltando sempre que se trata tão somente de um roteiro metodológico para esquematizar as etapas de gestão ambiental, sendo que suas etapas não devem ser interpretadas de maneira rígida nem em termos de ordem nem de conteúdo; o importante é que os objetivos ambientais submetidos à gestão sejam atingidos por práticas de planejamento e gerenciamento.



		pressuposto do planejamento.
	Etapa 3	Diagnóstico: Avaliação dos cenários (das situações) passado e presente do objeto do planejamento.
	Etapa 4	Prognóstico: Projeções para o futuro; construção dos possíveis cenários futuros para o objeto do planejamento.
	Etapa 5	Métodos para Tomada de decisões: seleção das melhores alternativas para o objeto do planejamento.
	Etapa 6	Formulação de diretrizes: Materialização do planejamento por meio de planos, programas e projetos.
Gerenciamento Ambiental	Etapa 7	Processo de execução: Execução de ações para atender objetivos planejados.
	Etapa 8	Processo de controle: Manutenção de uma organização ou sistema orientado para seus objetivos.

Fonte: Adaptado de Santos, 2004, p. 32;

Ou seja, as alternativas para tomadas de decisões levantadas no planejamento, reproduzidas nas diretrizes dos estudos, planos, programas e projetos, deverão ser executadas e controladas, por meio do processo de gerenciamento ambiental, isto sob a obrigatoriedade das normas de Direito e objetivando a efetividade das Políticas Ambientais.



Por conta desses motivos, segundo esta tendência histórica, qualquer tipo de intervenção potencialmente impactante ao meio ambiente, por força legal, passou a ter que lidar e incorporar práticas de Gestão Ambiental como condicionante para a sua realização. Nesse sentido, o conhecimento da lógica da Gestão Ambiental passou a ser, cada vez mais, sobretudo por força de comandos de Direito Ambiental, uma necessidade das mais diversas áreas do conhecimento relacionadas e com interface com a questão ambiental. Os profissionais dessas áreas passaram a ter que compreender os princípios e instrumentos de Gestão Ambiental para poderem avançar, de forma ambientalmente legal e responsável, com suas intervenções modificadoras da natureza.

E quanto mais a Gestão vai se integrando ao Direito Ambiental, no plano formal, a efetividade das Políticas Públicas Ambientais vai cada vez mais, ao mesmo tempo, sendo influenciada e dependendo dos reflexos concretos desse processo. Pode se dizer que no plano formal, da legislação ambiental brasileira (o Direito Ambiental) hoje, cada vez mais e melhor está estruturada esta relação de recepção da lógica, princípios e instrumentos da Gestão Ambiental, que vai influenciar e ser influenciada pelas Políticas Públicas Ambientais. O grande desafio é trazer efetividade para esta relação; trazer esta relação do plano formal para a realidade e, com isso, avançar a sustentabilidade do discurso para prática. Esse é o desafio atual dos formadores e operadores em matéria ambiental.

Nesse mesmo sentido aponta Manuela Ruiz, na sua obra *La Gestión Ambiental Compartida* (2007, p. 396):

“No obstante, apesar de estas ventajas, es necesario reconocer que la completa aceptación de la Gestión compartida en el diseño y aplicación de una concreta Política Ambiental no está exenta de dificultades, si bien las mismas marcan, a nuestro juicio, las líneas de evolución y consolidación de este modelo.”



No que se referem às formas e vias para a efetivação, as Políticas Públicas Ambientais, além de terem seus objetivos voltados para os espaços tradicionais dos entes federativos nacionais, por meio das manifestações do Estado na figura da União, dos Estados e Municípios, definidas pelas regras legais tradicionais das competências (desenho institucional brasileiro), terão também que atentarem para novos recortes territoriais, como a bacia hidrográfica e seus desdobramentos (RUTKOWSKI, 1999), os recortes definidos pelos biomas, os espaços protegidos no contexto urbano (DEMANTOVA et al., 2007), os recortes espaciais definidos por questões ambientais que extrapolam as fronteiras dos Estados Nacionais, como são as questões climáticas, a complexidade da gestão do território urbano nas cidades frente às pressões por diferentes interesses de uso e ocupação do mesmo, são alguns exemplos sintomáticos de vias que necessitam do movimento constante de efetivação e consolidação das Políticas Públicas Ambientais.

Nesse sentido, a natureza difusa, transindividual e intrageracional do Direito Ambiental, geram também uma Política Pública Ambiental diferenciada, difusa quanto à sua forma e espaço de efetivação, que vai depender das ações de uma nova concepção de Estado⁸, mas também dependerá do compartilhamento de responsabilidades com a Sociedade Civil. Uma Política Pública que a todo momento tem sua efetividade real dependendo de ações locais e globais (como é o caso espacial das Políticas Climáticas); que a todo momento tem a necessidade de ampliar a concepção tradicional, legalista de Direito, para incorporar instrumentos de Gestão capazes de darem vazão aos seus novos objetivos, pautados na concepção de busca pela sustentabilidade nas diferentes escalas de tomadas de decisões, entendida como um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a

⁸ Não mais um Estado tradicionalmente concebido somente como intervencionista, ou como um Estado liberal, mas sim um *Estado Gestor Ambiental* (D'ISEP, 2009), cuja prestação de serviços e funções, como visto, não é somente positiva ou negativa, é transindividual, se opera na sua inter-relação com a sociedade civil.



orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional devem estar de acordo com as necessidades atuais e futuras gerações.

Isso se verifica ao analisar exemplos de Políticas Públicas com objetivos ambientais, seja a Política Urbana, seja a Política de Recursos Hídricos, seja a Política de Saneamento, seja a Política Climática, seja qual for a Política com conteúdo ambiental (lembrando sempre que todas as Políticas devem estar integradas e em sintonia, pois não há separação estanque entre os temas ambientais) necessitará para se operar da integração interdisciplinar do Direito com a Gestão Ambientais.

Por exemplo: como se efetivam os comandos previstos na legislação de uso racional da água, responsabilidade de destinação correta de resíduo pelo gerador, diminuição da geração de gases efeito estufa? A resposta a essa pergunta passa pelo aprimoramento contínuo da gestão das águas, dos resíduos, das emissões de gases, pelo poder público, por cada empresa e por cada cidadão. Em matéria de gestão ambiental a responsabilidade é sempre compartilhada. E quando se aprimora a gestão desses temas ambientais, se aprimora também a efetivação das Políticas Públicas Ambientais, o que significa tornar mais reais os objetivos de condutas ambientais idealizadas pelo Direito.

São inúmeros exemplos comprobatórios disso na legislação brasileira e que se entende que podem ser estendidos para as legislações de outros países, como é o caso de aliar o aprimoramento das técnicas (de Gestão) de tratamento de água como condição de aprimoramento da efetividade da Política Nacional de Recursos Hídricos (definida pela Lei Federal nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, que em seu artigo 2º, inciso I, define expressamente como objetivo da Política, assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos); como é o caso de aliar o aprimoramento das técnicas (de Gestão) de tratamento de esgoto como condição de aprimoramento da efetividade da Política de Saneamento Básico



(definida pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que em seu artigo 2º, inciso VII, define expressamente como princípio da Política, eficiência e sustentabilidade econômica dos serviços públicos de saneamento básico), ou seja, toda Política Pública Ambiental tem condições de aprimorar sua efetividade por meio da integração da regra de Direito que a institui com uma ferramenta de Gestão com potencial de melhorar, tornar mais sustentável a relação da conduta humana com determinado aspecto ambiental.

Entende-se que os aspectos ambientais previstos pelo Direito Ambiental que respalda determinada Política podem ser submetidos a esta comprovação de que ao ser tratado de forma integrada com as práticas de Gestão, há o maior potencial de que o interesse da sociedade presente na Política possa se efetivar.

A seguir, o quadro procura sintetizar os principais objetivos das Políticas, normas de Direito e instrumentos de Gestão que foram surgindo ao longo da história brasileira, por meio das principais legislações federais. É a partir da compreensão deste mosaico institucional, que encontra paralelo nas legislações ambientais de diferentes países, que devem ser buscadas novas alternativas para a maior efetivação das Políticas Ambientais, que necessariamente passam pela consolidação do Direito Ambiental, como uma nova disciplina jurídica e pelo aprimoramento dos seus diálogos interdisciplinares com as ferramentas, estratégias e fundamentos teóricos da Gestão Ambiental.

Quadro 3 – Políticas (objetivos), Direito (bases legais) e Gestão (instrumentos) (1500 – 2014).

Período	Política	Objetivo(s) da Política	Direito (base(s) legal(is) representativa(s))	Instrumentos de Gestão
1500	Ocupação	Garantia da conquista	Ordenações Afonsinas	Inexistentes



	territorial	do território brasileiro	(1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603)	
1850	Garantia do direito de propriedade e	Reconhecimento jurídico das terras públicas, particulares e devolutas	“Lei de terras” Lei Federal nº 601 de 1850	Inexistentes
1934	Administração de recursos naturais	Uso dos recursos naturais	Código Florestal (1934) Código das Águas (1934) Código de Mineração (1940) Código de Pesca (1938)	Espaços territoriais especialmente protegidos
1965	Administração de recursos naturais	Uso dos recursos naturais	Código Florestal (1965)	Espaços territoriais Especialmente protegidos
1973	Controle da poluição industrial	Controle da poluição industrial nos grandes centros urbanos.	Decreto nº 1.413 (1975)	Zoneamento para controle da poluição
1979	Ordenamento territorial urbano	Elaboração e aprovação de projetos de loteamento ou desmembramento do solo urbano	Lei nº 6.766 (1979)	Zoneamentos urbanos
1981	Nacional para gestão integrada de recursos	Preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando	Lei nº 6.938 (1981)	O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; O zoneamento ambiental;



		assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana		A avaliação de impactos ambientais; O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
1988	Constitucionalização do direito ambiental	Meio ambiente como direito de todos	Constituição Federal (1988)	Estudo de Impacto Ambiental como exigência constitucional
1992	Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras	Declaração do Rio (1992)	Práticas, ferramentas e instrumentos para implementação do desenvolvimento sustentável
1997	Recursos hídricos	Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados	Lei Federal nº 9.433(1997)	Os planos de recursos hídricos; O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;



		aos respectivos usos		A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; A cobrança pelo uso de recursos hídricos
1998	Crimes ambientais	Comando e controle	Lei Federal nº 9.605 (1998)	Inexistentes
2000	Unidades de conservação	Criação de critérios e normas para a criação, implementação e gestão das unidades de conservação.	Lei Federal nº 9.985 (2000)	Planos de manejo
2001	Urbana	Normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental	Lei Federal nº 10.257 (2001)	Planos diretores
2001	Reforma agrária	Proteção dos Aspectos ambientais da propriedade rural sujeita à reforma agrária	Resolução Conama 289. substituída pela Resolução Conama 387/2006.	Licenciamento ambiental de projetos de assentamento
2006	Recursos hídricos	Estabelecer um planejamento nacional para a política de recursos hídricos	Resolução CNRH nº 58 (Conselho Nacional de Recursos Hídricos)	Plano Nacional de Recursos Hídricos
2006	Áreas protegidas	Estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e	Decreto Federal nº 5.758	Planejamento estratégico



		estratégias para planejamento nacional estratégicos de áreas protegidas		
2007	Saneamento básico	Estabelecer diretrizes para a prestação de serviços, infra-estrutura e instalações relacionadas com o Saneamento Básico	Lei Federal nº 11.445 (2007)	Planos de saneamento básico
2008	Infrações ambientais administrativas	Regulamentação das infrações administrativas ambientais e o processo administrativo ambiental	Decreto Federal nº 6.514 e Decreto Federal nº 6.686/08.	Inexistente
2009	Mudança do clima	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – (PNMC) e estabelece seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos.	Lei Federal nº 12.187/09.	Rol de instrumentos do Art. 6º da Lei, com destaque para o Plano sobre Mudança do Clima
2010	Resíduos sólidos	Institui a política nacional de resíduos sólidos.	Lei Federal nº 12.305/2010.	Rol de instrumentos do Art. 8º da Lei, com destaque para o Plano de Resíduos Sólidos
2012	Florestal e Áreas Protegidas	Proteção das mais variadas formas de Vegetação e respectivas Áreas.	Lei Federal nº 12.651/2012.	Principais institutos cuja efetivação de seus regimes jurídicos depende dos instrumentos de Gestão: Área de Preservação



				Permanente, Reserva Florestal Legal e Áreas Verdes Urbanas.
--	--	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, a partir da integração interdisciplinar das concepções de Política, Direito e Gestão Ambientais, por meio dos diálogos entre as dimensões política, jurídica e técnica, com potencial de aplicação nas mais diversas situações em que se devem eger qual a melhor decisão a ser tomada com relação a determinado aspecto ambiental, tem-se a possibilidade de se aprimorar a efetividade do conteúdo do Direito e das Políticas Públicas Ambientais, o que significa aprimorar a relação da sociedade com o meio ambiente.

Em consequência dessa constatação tem-se a necessidade do aperfeiçoamento da formação daquele profissional que irá trabalhar para implementar as Políticas Públicas Ambientais, aqui chamado “Operador de Políticas Públicas Ambientais”, como sendo aquele profissional capacitado para atuar e ou interpretar conhecimentos interdisciplinares, propiciando, através das suas tomadas de decisão, a melhor Gestão possível dos aspectos ambientais previstos ou de alguma forma respaldados na legislação.

Cabe ressaltar que uma vez que o princípio do desenvolvimento sustentável é estruturante do ordenamento jurídico brasileiro (e da maior parte do ordenamento mundial)⁹, necessariamente o Operador do Direito Ambiental atual deve receber na sua

⁹ O fundamento do desenvolvimento sustentável, que prega que o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (princípio terceiro da Declaração do Rio), começou a ser formalizado, enquanto conceito político e jurídico, na forma de normas internacionais, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992 (ECO 92). Na ECO 92, a comunidade internacional traçou os grandes princípios de direito ambiental internacional (Declaração do Rio, principal documento internacional que institui princípios ambientais, Os princípios do direito ambiental são seus alicerces, fundamentos desse ramo do direito. Ao contrário das leis, não vinculam os comportamentos por meio de sanções e, no âmbito internacional, são chamados de *soft law* (Rei, 2006, p. 7)), dentre eles o princípio que assegura o desenvolvimento sustentável, que passou, desde então, a ser recepcionado pelas mais diversas regras de direito nacionais e internacionais. A partir disso, o discurso jurídico foi cada vez mais consolidando o conceito



formação conhecimentos da Gestão Ambiental como requisito necessário para a efetividade do Direito Ambiental que por consequência significa a maior efetividade da Política Pública Ambiental. Isto porque, somente a dimensão jurídica não é suficiente para tirar do discurso e trazer para a realidade a proposta de desenvolvimento sustentável. A efetividade da garantia legal do desenvolvimento sustentável, passa pelo conhecimento das principais dimensões que estão relacionadas a determinada demanda ambiental (GUIMARÃES, 1997), sendo o diálogo do Direito com a Gestão Ambientais um caminho que possibilita aproximar esta garantia da realidade.

Da mesma forma que o Gestor Ambiental, também formado originariamente por cursos específicos ou mesmo através de áreas especializadas dos cursos de Engenharia, Arquitetura, Biologia, Geografia, Administração, dentre outros¹⁰, para cumprir a sua função de gerir aspectos ambientais de todo e qualquer tipo de organização, terá que receber conhecimentos atinentes ao Direito Ambiental, visto que é a área do saber que apresenta os parâmetros legais direcionadores para os trabalhos de Gestão Ambiental. Ou seja, a Gestão pode até aprimorar o alcance da legislação ambiental, mas não pode nunca desconsiderá-la.

de desenvolvimento sustentável como a forma desejada de desenvolvimento que atende as necessidades de avanço econômico e tecnológico, mas de forma equilibrada com a preservação ambiental, tudo isso tendo em vista os interesses das gerações presentes e futuras. Cabe dizer que o princípio do Desenvolvimento Sustentável foi incorporado nas Convenções Internacionais de Mudanças Climáticas e Conservação da Diversidade Biológica, documentos também assinados durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992, e que foram incorporados pelo direito ambiental brasileiro, respectivamente com a promulgação dos Decretos nº 2.652/98 e nº 2.519/98. Deve restar claro que não é objeto do texto entrar na discussão sobre as controvérsias envolvendo as terminologias desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, apenas registrar que as normas de direito ambiental internacional adotaram como referência o princípio como sendo do desenvolvimento sustentável. O principal objetivo do artigo é contribuir para dar mais vazão prática a esses discursos por meio da proposta teórica ora apresentada.

¹⁰ Como bem sinaliza Milton Santos: “A denominada crise ambiental a que hoje assistimos padece dessa situação e de suscitar uma revisão das teorias e práticas das diversas disciplinas na medida em que demanda uma análise compreensiva, totalizante, uma análise na qual as pessoas, vindas de horizontes diversos e que trabalhem com a realidade presente, tenham o seu passo acertado através do mundo, através do legítimo trabalho interdisciplinar. (SANTOS, 1996, p. 705)



E ao integrar ao Direito a Gestão, no plano da formação profissional, também contribui para o aumento da efetividade das Políticas Ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se como base no que foi apresentado, que o profissional atual que trabalha ou irá trabalhar na área ambiental, seja na realidade brasileira, seja de qualquer país, como é o caso da Espanha, deve ter conhecimentos interdisciplinares das principais relações entre os conteúdos do Direito, Gestão e Políticas Ambientais.

Trata-se de um círculo virtuoso, quanto mais se aproxima e se integra o Direito das práticas de Gestão Ambientais, maiores as perspectivas de melhora das condições ambientais para a sociedade, objetivo das Políticas Públicas. E para que esse movimento se aprimore cada vez mais, uma importante condição é que as pessoas, vindas dos mais diversos horizontes, tenham seus passos acertados através do conhecimento e das ações práticas decorrentes das inter-relações dessas três áreas do saber.

Abaixo quadro sintético desse círculo de interdependências, em que a *norma* simboliza a geração de Direito pela Política, que por sua vez vai fomentar e garantir a efetividade da própria Política. Por outro lado, a realização dos objetivos da Política vai depender e se retroalimentar da *estrutura* para o exercício da Gestão dos aspectos ambientais que estiverem em questão. E a *técnica/pluridimensionalidade*, aperfeiçoada pelo uso recorrente por parte da Gestão e integração com conhecimentos interdisciplinares conectados pela variável ambiental, vai retroalimentar o Direito, para que os padrões de conduta ambientais refletidos pela norma estejam, cada vez mais, sintonizados com as demandas da sociedade e as respostas científicas existentes em cada momento histórico.

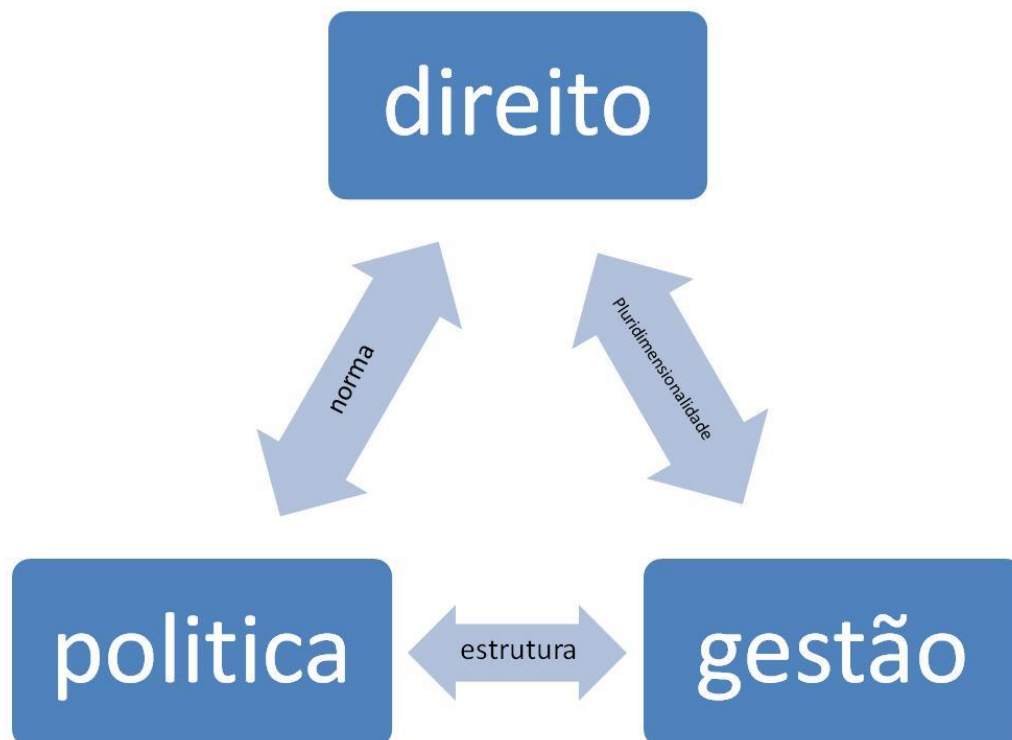


Figura-síntese das relações entre direito, gestão e políticas ambientais.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Isto porque o processo de efetivação das Políticas Ambientais não se dará através de operações exatas, pré-determinadas, mas sim na realidade de cada situação, de acordo com as características do tema ambiental em questão, cujo comprometimento e formação do profissional envolvido serão elementos fundamentais para a melhor tomada de decisão, que sempre se dará entre a situação ideal prevista pelo Direito e o melhor e mais responsável encaminhamento possível e realizável direcionado pelas práticas e ferramentas da Gestão Ambiental, o que deve sempre direcionar o avanço do modelo de Política Pública Ambiental existente, seja no plano local, seja no plano global.



Não que com esse olhar integrado e panorâmico do Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais se tenha a solução para os complexos problemas ambientais contemporâneos, mas ele será, com certeza, um dos condicionantes para que os objetivos idealizados pela sociedade em termos ambientais, previstos nas Políticas Públicas e assegurados pelo Direito, aproximem-se cada vez mais da realidade por meio da Gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena/MG: EdUEMG, 2012.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá; TEBAR, Wellington Boigues Corbalan. Da legitimação democrática do poder judiciário. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.

D'ISEP, C. F. M. Políticas Públicas Ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de Gestão Ambiental. In: ____; NERY JR, N.; MEDAUAR, O. (Coords.). **Políticas Públicas Ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 156-171.

DEMANTOVA, G. C; FREIRIA, R. C; RUTKOWSKI, E. W. ; SERVILHA, E. R. As áreas de preservação permanente, as cidades e o urbano. In: **Revista de Direito Ambiental**, v. 46, p. 97-113, 2007.

FREIRIA, R. C. **Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais**. São Paulo: Senac, 2011.

FREY, K. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil". Em **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, jun. 2000, disponível em

<http://www.usp.br/procam/docs%20novos/artigos%20para%20aulas/texto%20klaus%20ofrey.pdf>



- GUIMARÃES, R. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de Políticas Públicas. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M. (Orgs.). **A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Porto Alegre: EdUFRJ, 1997. p. 13-44.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, n. 162, p. 1243-1248, oct./dec. 1968.
- KOEKE, Andreza Franzoi. A dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a tolerância como valores essenciais de proteção aos refugiados. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 2, 2013.
- LOVELOCK, J. **A vingança de Gaia**. Trad. Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19°. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MARTÍN, G. V. Contenido y Alcance de la Autorización Ambiental Integrada. In: **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 3. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003.
- MATEO, R. M. **Manual de Derecho Ambiental**. 3 ed. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003.
- _____. **Tratado de Derecho Ambiental**. Vol I. Madrid: Ed. Trivium, 1991.
- MEADOWS, H. D.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. **Limites do crescimento**. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7 ed. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 2011
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Relatório-síntese da avaliação ecossistêmica do milênio**. 2006. Disponível em:
<<http://www5.mp.gov.br/8080/caouma/General%20synthesis%20SDM%20%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2006.
- RABELO, Érika Daniella Rodrigues Oliveira. A fundamentalidade dos direitos sociais: conciliação do “mínimo existencial” com a “reserva do possível”. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 1, 2013.



- REES, M. **A hora final, alerta de um cientista**: o desastre ambiental ameaça o futuro da humanidade. Trad. Maria Guimarães. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- REI, F. A peculiar dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: NASSER, S. H; REI, F. (Orgs.). **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 7-18.
- RUIZ, M. M. **La Gestión Ambiental Compartida**: Función Pública y Mercado. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2007.
- RUTKOWSKI, E. **Desenhando a Bacia Ambiental** – subsídios para planejamento das águas doces metropolitan(izad)as. 1999. 160 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SAIZ, A. V. Sostenibilidad. In: BARRERO, R. Z. (Org.). **Conceptos Políticos**: En el contexto español. Madrid: Ed. Síntesis, 2007.
- SANTOS, M. A questão do Meio Ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **Anales de Geografia**, Universidade de Madrid, n. 15, p. 695-705, 1996.
- SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira; POLEGATTI, Renato de Carvalho. Extradicação: uma leitura sobre o viés das “penas”. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 1, n. 1, 2013.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira; VIANNA, Tatiana de Mendonça Villares. O Tribunal Penal Internacional sob a ótica contextual brasileira – avanços e retrocessos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 1, 2014.
- ZSOOGON, S. J. **Derecho Ambiental**. 2 ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2004.