



POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO ESTADO AOS DANOS AMBIENTAIS EM ANÁPOLIS-GOIÁS

Aroldo Pedreira Barbosa Da Silva

1 Licenciado em geografia (UEG), cursando especialização em Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais (UEG). E-mail: arolldo@hotmail.com

Artigo apresentado como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais do curso de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Goiás (UEG)

RESUMO: O presente artigo relacionou-se políticas públicas à temática meio ambiente. Partindo de uma abordagem histórica, e abordagens institucionalistas que podem ser: formais ou informais, bem como restrições impostas pela regulação ambiental fazem com que instituições políticas que elaboram normas ambientais no Brasil, tornem-se alvos de pressão do empresariado industrial. verifica-se também a tradição e o legado das políticas públicas brasileiras; em seguida se aponta a conjuntura que serviu de palco para a emergência das problemáticas ambientais para, então, se indicar os atores e poderes envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas de cunho ambiental. Analisa-se também o Estado e a sociedade civil nos marcos do capitalismo e numa perspectiva crítica, recorrida a Marx. Nesta mesma perspectiva fala sobre o Direito Ambiental no Brasil, que é contemplado com ênfase em dois momentos na fase Colonial. Quando foi instituído o Governo Geral, período em que era aplicada a legislação do reino, nas Ordenações Manuelinas, e o Governo Geral, posterior ao ano de 1.548, que passou a expedir regimentos, ordenações, alvarás e outros instrumentos legais, o que se pode considerar como marco para o nascimento do nosso Direito Ambiental. As instituições e o sistema econômico, bem o problema básico existente em qualquer país, relatando e promovendo a cooperação à reduzir os conflitos, aumentando a coordenação entre as atividades econômicas e reduzir o desperdício, e que as sociedades elaborem regras. Essas regras podem então ser denominadas de “*instituições*”, que são colocadas no centro do funcionamento do sistema econômico e, portanto, de sua análise.

Palavras-chave: Políticas públicas ambientais. Instituições. Sociedade.

INTRODUÇÃO

Agrava-se a cada dia a questão ambiental, e em consequência disso, o planeta está sofrendo grandes mudanças em seu ecossistema. É visível que a vida dos homens está condicionada aos elementos indispensáveis a sua subsistência. Assim sendo, o meio ambiente é de suma importância para nossa sobrevivência, uma vez que se trata de patrimônio que deve



ser preservado para as presentes e futuras gerações. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessário políticas públicas para conscientizar à sociedade, da importância sobre o meio ambiente devendo iniciar-se desde os seus primeiros dias de vida. Entende-se que o tema proposto é de extrema relevância. Por isso, faz-se a abordagem institucional colocando as instituições no centro do funcionamento do sistema econômico e, portanto, de sua análise. Seu objetivo é então: Explicar como as regras de uma determinada sociedade ajudam ou dificultam a cooperação no funcionamento do sistema econômico, reduzindo ou aumentando o conflito. Sendo assim levadas ao poder judiciário, para serem solucionadas.

No entanto é de suma importância estudar a “Aplicabilidade da legislação ambiental no município de Anápolis no âmbito dos crimes contra o meio ambiente”, haja vista que, dessa maneira, pode-se apresentar algumas contribuições para os problemas ambientais do Município, dentro das possibilidades oferecidas pelo campo do Direito. A cidade de Anápolis está localizada entre a capital do Estado de Goiás (Goiânia), e a Capital Federal (Brasília), situada no eixo econômico de grande potencial de consumo, dotado de parque industrial, com destaque para o segmento farmacêutico e forte comércio atacadista, reafirmando, desse modo, sua vocação de pólo de desenvolvimento do Estado. Situa-se no eixo que liga as regiões metropolitanas de Goiânia e do Distrito Federal. Este trabalho é resultado de uma pesquisa do tipo bibliográfica e qualitativa, na área do Direito Ambiental. Qualitativa, pois busca a interpretação das leis, com o intuito de explicar a ação e os comportamentos que ocorrem em virtude da aplicação da legislação. Bibliográfica, tendo em vista a sua realização a partir do registro disponível, utilizando pesquisas concluídas, através de documentos impressos (livros, artigos, teses), entre outros.

1. Breve Histórico do Direito Ambiental Brasileiro

Neste capítulo, descrevemos sobre o Direito Ambiental no universo jurídico, lançando um olhar sobre a Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento sustentável, com o intuito de conhecer e entender melhor o contexto histórico do Direito Ambiental brasileiro, haja vista que esse direito permeia as relações sócio-econômicos históricos e culturais da sociedade brasileira. Atualmente, fala-se muito sobre meio ambiente, degradação ambiental, crimes ambientais, desenvolvimento sustentável e demais assuntos relacionados ao meio ambiente. O



tema é amplamente debatido na mídia da grande massa. No que tange ao meio ambiente, e em se tratando de Direito Ambiental, as preocupações com o mesmo não são recentes.

No Brasil não foi diferente, o governo português ao descobri-lo e perceber a quantidade exorbitante de riquezas naturais viu a necessidade de proteger seu novo patrimônio, trazendo para o Brasil Colônia sua legislação para que fosse aplicada no intuito de assegurar a preservação do mesmo. No entanto a preocupação não era com o patrimônio ambiental, e sim visando o lado econômico comercial, sendo assim impondo leis severas ao indivíduo degradador do meio ambiente brasileiro.

Wainer (1993, *apud*, NARDINI, 2000, p.31), relata sobre o surgimento de ordenações em relação ao meio ambiente:

Em 1521 vieram à luz as Ordenações Manuelinas, uma espécie de atualização das Ordenações Afonsianas, onde os dispositivos de proteção às árvores foram preservados. A caça de determinados animais como coelhos, lebres e perdizes era proibida em determinados lugares (Ord. Manuelinas, Liv. V, Tit. LXXXIV) além de serem vedados instrumentos de caça que causassem a morte de animais com dor e sofrimento. O legislador preocupou-se com as abelhas proibindo a comercialização de colméias por vendedores que não houvessem preservado a vida desse insetos (Liv. V. Tit. XCVII). Com relação ao corte das árvores frutíferas, a legislação evoluiu estabelecendo ao lado das severas penalidades, o pagamento de multas distintas de acordo com o valor das árvores abatidas (Tit. V. Liv. C).

O Direito Ambiental, no Brasil, é contemplado com ênfase em dois momentos na fase Colonial. Quando foi instituído o Governo Geral, período em que era aplicada a legislação do reino, nas Ordenações Manuelinas, era proibida a caça de perdizes, lebres e coelhos; também tipificava o corte de árvores frutíferas como crime. O Governo Geral, posterior ao ano de 1.548, passou a expedir regimentos, ordenações, alvarás e outros instrumentos legais, o que se pode considerar como marco para o nascimento do nosso Direito Ambiental. Posterior a esse período, sobre o domínio espanhol, ocorreram as aprovações das Ordenações Filipinas, no dia 11 de janeiro do ano de 1603, que disciplinou a matéria ambiental.

No dia 13 de março do ano 1797, fora expedida uma Carta Régia que se preocupava com a defesa da fauna, das águas e dos solos. O primeiro Regimento de Cortes de Madeiras, estabelecido em 1799, já previa rigorosas regras para a derrubada de árvores. José Bonifácio,



em 1802, recomendou o reflorestamento da costa brasileira, em atendimento ao mesmo, foram baixadas as primeiras instruções para reflorestar a costa brasileira.

No ano de 1808, emergiu, na cidade do Rio de Janeiro, o Jardim Botânico, contendo área de preservação ambiental, considerada nossa primeira unidade de conservação, destinada a preservar espécies e estimular estudos científicos. D. João VI na intenção de evitar a retirada e contrabando de Pau-Brasil expediu, no dia 09 de abril de 1809, uma ordem, prometendo liberdade aos escravos que denunciasses contrabandistas da madeira. Posteriormente, surgiu o Decreto de 03 de agosto de 1817, proibindo o corte de árvores, nas áreas que circundam o Rio Carioca, situado na cidade do Rio de Janeiro.

2. Políticas públicas

Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H.Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959;1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas publicas



precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Mais o que são políticas públicas? Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implica responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

3. O Estado

Analisando o Estado e a sociedade civil nos marcos do capitalismo e numa perspectiva crítica, recorreremos a Marx. Ele fez uma revisão crítica da filosofia do direito de Hegel. Para ele, “as relações jurídicas, tal como formas de Estado, não podem ser compreendidas a partir de si mesmas nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas enraízam-se, isso sim, nas relações materiais da vida, cuja totalidade, Hegel (...) resume sob o nome de ‘sociedade civil’” (Marx, 2007, p. 2). Suscintamente, o resultado de sua análise:

Na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a



estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência (ibidem).

Assim, na concepção marxista, ao contrário da hegeliana, a sociedade civil é que determina a natureza do Estado, sendo este Estado representado pelo ponto de vista e dirigido por quem detém o poder, ou seja, como um instrumento da classe dominante, conservando e reproduzindo os interesses desta. Marx e Engels (2002) explicitam essa concepção no *Manifesto do Partido Comunista*, ao afirmarem que a burguesia conquistou a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. Na visão marxiana, o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. Tal Estado tem sua origem e existência vinculada à sociedade de classes, só sendo possível superá-lo com a abolição desse modelo societário. Em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, Engels reafirma a natureza do Estado:

O Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. (...) É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embarçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilharse. Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entrededorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da 'ordem'. Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado. (Engels *apud* Lenin, 2007, p. 24).

Segundo, Antonio Gramsci diz que, Estado e sociedade civil estão, ao mesmo tempo, juntos e separados. No seu entendimento, Estado é igual a sociedade civil mais sociedade política, isto é, “hegemonia encorajada de coerção” (Gramsci, 1930-1932 *apud* Buciglucksmann, 1980, p. 97).



4. As instituições e o sistema econômico

Visando a existência do problema básico existente em qualquer país e visando promover a cooperação e reduzir os conflitos, aumentando a coordenação entre as atividades econômicas e reduzir o desperdício, é que as sociedades elaboram regras. Essas regras podem então ser denominadas de “*instituições*”. A abordagem institucional coloca as instituições no centro do funcionamento do sistema econômico e, portanto, de sua análise. Seu objetivo é então: “*Explicar como as regras de uma determinada sociedade ajudam ou dificultam a cooperação no funcionamento do sistema econômico, reduzindo ou aumentando o conflito.*”

(...) as pessoas são interdependentes. Seu bem estar é afetado pelas ações dos outros. Elas tem interesses e experiências diferentes, e assim há possibilidade de conflito. A coordenação de atividades influencia o resultado econômico e no interesse em cooperar. As instituições fornecem ordem e previsibilidade às transações humanas. (SCHIMID, A. Allan, 2004, p. 2) . Cabe ressaltar que os problemas de coordenação e as ameaças de conflito se encontram frequentemente associados à mudanças e incertezas que o desenvolvimento produz. Mas o que são instituições? Para Douglas North (1990), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, que seja ele político, social ou econômico. Já de acordo com Furubotn e Richter (1998), uma instituição será definida como um conjunto de regras formais e informais, incluindo os arranjos que garantem a sua obediência.

Porém, além das diferentes definições e conceitos de instituições deve-se atentar que estas atuam em dois níveis sendo: Organizando o sistema econômico; e Promovendo o desenvolvimento. Em nível mais geral elas formam um ambiente institucional de forma mais amplas e organizam o arranjo institucional. Assim, enquanto instituições são regras gerais de interação social, organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam a ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum. Portanto, as instituições, ao definirem as regras do jogo na sociedade e nas organizações, tornam as relações econômicas em grande medida previsíveis, o que facilita as escolhas dos tomadores de decisão, ainda que elas aconteçam em ambientes de incertezas e complexidade.



5. Aplicação da Legislação Penal Ambiental em Anápolis

No período de 1870 a 1907, formou-se o núcleo urbano até a elevação à condição de cidade, predominando a economia de subsistência, com a pecuária e comércio incipiente de tropeiros. O expressivo crescimento populacional, dinamismo econômico e perspectivas da estrada de ferro ocorreram entre 1910 a 1935, acarretando, ainda, melhorias urbanas para receber os imigrantes e transformar-se em entreposto comercial. Em meados de 1935 a 1950, momento de hegemonia do setor terciário e chegada dos trilhos, o ponto final dos trilhos; dinamizou o comércio e a produção local (POLONIAL, 1995). As mudanças no município ocorriam, concomitantemente, à chegada do progresso. Idem (1995, p.53) ressalta que, [...] Para receber a estrada de ferro, a cidade experimentou mudanças significativas, na sua fisionomia urbana, com a reforma de antigos prédios, públicos ou privados, residenciais ou comerciais, além de novas construções [...].

O Distrito Agroindustrial de Anápolis trouxe muito desenvolvimento para a cidade, porém trouxe uma desestabilização ambiental.

De acordo com Castro (2004, p.41-42),

[...] As indústrias têm uma influência direta sobre o solo, lençol freático, atmosfera local e sobre a cobertura vegetal. Estas indústrias provocaram uma desestabilização ambiental negativa de forma indireta nas drenagens dos rios Caldas, Piracanjuba, Extremas e seus afluentes, num total de 10 córregos, e em áreas limítrofes que ainda ocorrem manchas de cerrado preservado e propriedades rurais do entorno. Com a implementação desse empreendimento é importante a preservação do entorno do DAIA com vegetação nativa protegendo as encostas e favorecendo a infiltração das águas das chuvas nos locais associados as nascentes dos rios restaurando assim o ciclo hidrológico. Segundo o projeto de criação do DAIA, os resíduos gasosos deveriam ser contidos por barreiras protetoras utilizando cortinas verdes [...] adoção de tecnologias menos poluidoras [...] a emissão de gases poluentes pelos veículos, deveriam ser controlados com instalação dos dispositivos de redução de emissões [...] os resíduos sólidos industrial e comum deveriam [...] ser de responsabilidade das empresas que usariam correto acondicionamento, coleta, transporte e destino final dos resíduos. [...] será exigido de cada indústria fundamentação técnica e científica sobre a possibilidade de ser poluidora ou não.

De acordo com projeto de implementação das empresas do DAIA, se todas as medidas fossem adotadas, a quantidade de problemas ambientais seria consideravelmente menor. O processo produtivo precisa visar ao máximo à preservação ambiental, procurando tecnologias menos poluidoras. Para indústria que se instalar ou funcionar, sem o devido



licenciamento ou autorização, que realizar atividades altamente poluidoras, poderá responder de acordo com o artigo 60 da lei 9.605/98, transcrita abaixo:

Art.60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes ou contrariando as normas legais regulamentares pertinentes: Pena – detenção de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

A falta de efetivação de políticas públicas urbanas gera uma condição de vida desfavorável aos moradores, o Poder Público Municipal, deve aplicar as leis existentes elaborar quantas forem necessárias para garantir o desenvolvimento, resguardando o meio ambiente. Com o aumento da produção das indústrias e crescimento populacional surge um grave problema – Poluição por Resíduos Sólidos (acúmulo de lixo urbano).

6. Conclusão

Portanto no que diz respeito ao texto escrito, a trajetória histórica do Direito Ambiental realizou-se de maneira estratégica essencialmente dinâmica, isso porque os conquistadores vieram no Brasil uma fonte de riqueza grandiosa que deveria ser preservada. As leis brasileiras do período colonial e imperial eram mais severas, porém com intuito de proteger um bem econômico. No período republicano surgiram novas Leis, estas com início de preocupação ambiental, com advento da constituição federal de 1988, o meio ambiente ganhou um status de patrimônio essencial para coletividade. Partindo dos princípios gerais do Direito Ambiental, conclui-se que são os pilares de sustentação dessa ciência, tendo em vista que, apresentam-se como fonte desse Direito. A imputação da responsabilidade ambiental aos degradadores da natureza, no ordenamento jurídico deve ser concretizada na responsabilização Civil, Administrativa e Penal. Entende-se que as responsabilidades administrativas e penais podem ser utilizadas para coibir condutas e atividades ao meio ambiente, entretanto, a responsabilização civil busca objetivamente a reparação do dano.



Referencia

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Subsecretarias de edições Técnicas, 2003.

MARX, K. Para crítica da economia política. In: Obras escolhidas em três tomos. Editorial “Avante!”, 1982. Transcrito e disponibilizado em março de 2007 no endereço: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio.htm>

_____.; **ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Boitempo, 2002.

NARDINI, M.J. Da responsabilidade Penal da Empresa Agrária nos Delitos Ambientais. Tese (mestrado em direito agrário) Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás. Goiânia – GO. 2000.

CASTRO, J. D. B. Anápolis: desenvolvimento industrial e meio ambiente. Anápolis: Associação Educativa Evangélica. 2004.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

EVANS, P. Autonomia e parceria: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

Hill, M. and G. Bramley, **Analysing Social Policy** (Blackwell, Oxford, 1986).

Hill, M.J., **'The Exercise of Discretion in the National Assistance Board'**, Public Administration, 47 (1969).