

Articulação e Negociação Institucional na Efetividade das Políticas Ambientais^{1 e 2}

Maria Luiza Machado Granxiera

Mestre e Doutora em Direito, Consultora em Direito Ambiental

1. Introdução. 2. Medidas de Efetividade da Lei. 3. Articulação Institucional. 3.1. Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e Sistema Nacional de Recursos Hídricos. 4. Negociação Institucional. 4.1. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. 4.2. Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos. 4.3. Enquadramento dos Corpos Hídricos em Classes de Uso Preponderante. 4.4. Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos. 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A comemoração dos vinte e cinco anos da edição da Política Nacional do Meio Ambiente é para todos os brasileiros um momento de júbilo. A legislação ambiental mudou o País, incluindo, nas agendas do desenvolvimento, a variável ambiental. Entretanto, ainda existem problemas com a efetividade dessas normas, seja em relação ao meio ambiente, seja no que toca aos recursos hídricos, fato que se deve não à falta de regras, mas à sua implementação.

Em matéria ambiental, o Direito brasileiro vem-se desenvolvendo de forma intensa desde a década de 80, seguindo a tendência mundial de preservação, embora sejam grandes as dificuldades enfrentadas pela sociedade para atingir os objetivos almejados. A Lei nº 6.938, de 31.8.1981, constitui o marco jurídico da proteção ambiental no País.

Em relação às águas, a Lei nº 9.433, de 8.1.1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e seu Sistema Nacional de Gerenciamento, propiciou o início de uma verdadeira revolução no tratamento desse recurso.

A implementação dessas políticas depende, entre outros fatores, da articulação e da negociação institucional para alcançar a desejada efetividade, necessária à transformação da norma jurídica em fato social ou ambiental. Esse é o objeto do presente artigo.

2. MEDIDAS DE EFETIVIDADE DA LEI

Quando se edita uma norma legal que dispõe sobre políticas públicas, encerra-se o processo legislativo. Todavia, isso não significa que a norma altere, desde logo, o estado das coisas. A partir de sua publicação no Diário Oficial, apenas se estabelece a base legal das atividades futuras, a cargo fundamentalmente do Poder Executivo, para instituir as chamadas “medidas de efetividade da lei”, que, de um modo geral, consistem: 1. na regulamentação da norma para detalhar os procedimentos a serem observados; 2. na inclusão de rubricas específicas na lei do orçamento para atender às novas propostas e conferir assim sustentabilidade financeira à política; 3. na formulação do aparato institucional necessário a garantir a efetividade das novas regras; 4. na capacitação técnica dos profissionais envolvidos, servi-

1. Artigo publicado originariamente na *Revista de Informação Legislativa* nº 172, ano 43, Brasília, out./dez. 2006, pp. 109/117.

2. Palestra proferida no Seminário 25 Anos – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Contribuição do Ministério Público Federal, realizado em São Paulo – SP, nos dias 4 e 5 de abril de 2006.

dores ou não; 5. na abertura de linhas de financiamento; 6. no exercício do poder de polícia; 7. em campanhas de educação ambiental; e 8. na comunicação social, como forma de conscientizar a população sobre a matéria.

Praticamente todas as medidas acima mencionadas referem-se ao fortalecimento institucional, condição *sine qua non* de efetividade das leis. Não há cumprimento de norma se não houver uma instituição pública apta a promover e fiscalizar o seu cumprimento.

Aliás, a experiência tem demonstrado que apenas o exercício do poder de polícia não garante o cumprimento da regra jurídica, cujo objetivo é a proteção do meio ambiente. Muitas vezes, a aplicação de penalidades, sem um projeto de melhoria e eficiência de uso dos recursos naturais, deixa de propiciar que se atinja a finalidade da norma.

É necessário, além da fiscalização e aplicação de penalidades, algo mais: que as instituições estejam bem aparelhadas, com técnicos treinados, e que possam trabalhar junto com os empreendedores de boa-fé, assegurando a proteção do meio ambiente de forma racional, buscando a compensação e a minimização dos impactos negativos, além do desenvolvimento econômico e social, sempre de modo sustentável.

Nesse cenário, é papel primordial das agências ambientais “traduzir” as normas legais sobre meio ambiente, de acordo com as características e necessidades locais, porém sempre em articulação com os órgãos e entidades competentes em matéria de águas e todos os temas correlatos, como a gestão das florestas, o uso e a ocupação do solo, o saneamento etc. A articulação entre as instituições, dessa forma, configura um importante diferencial na efetividade das normas que tratam de políticas públicas sobre meio ambiente.

3. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Articular, para os fins ora propostos, consiste no entendimento, na discussão, na troca de informações entre os órgãos e as entidades públicas voltadas à proteção do meio ambiente. O objetivo seria buscar a padronização e a simplifi-

cação dos procedimentos administrativos, conferindo maior segurança jurídica tanto aos administrados quanto ao próprio meio ambiente. Mas qual a dimensão dessa articulação? Como a articulação pode influir na efetividade das normas legais sobre políticas públicas? O que nos diz o direito em vigor?

O art. 23 da Constituição Federal, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aponta um caminho para a articulação ao estabelecer, em seu parágrafo único, que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Na cooperação poderia estar inscrita a articulação.

Na ausência da regulamentação do dispositivo indicado, todavia, inexistem parâmetros legais, seja de cooperação, seja de articulação.

Daí a palavra “articulação” parecer, à primeira vista, subjetiva demais para servir de regra para a implantação de uma política pública. De fato, não há um sentido específico ou uma norma legal sobre o que estaria contido na articulação: o que fazer, como fazer, com quem fazer. Na lacuna da lei, é possível fazer algumas considerações sobre esse tema.

Tanto em matéria de meio ambiente como de recursos hídricos foram criados sistemas na Administração Pública, dos quais participam não apenas os órgãos e entidades públicas federais, estaduais e, quando cabível, municipais, como a sociedade civil organizada. É o caso do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São órgãos de Estado, sob a responsabilidade do Poder Público, e sujeitos aos procedimentos formais da Administração. E contam com representantes da sociedade civil em seus órgãos colegiados.

3.1. Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e Sistema Nacional de Recursos Hídricos

Segundo Édis Milaré,³ “o SISNAMA representa a articulação dos órgãos ambientais existen-

3. *Direito do Ambiente-Doutrina-Jurisprudência-Glossário*, 4ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, p. 542.