

FRANCISCO ANTONIO ROMANELLI

**POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE:
Os Instrumentos de Gestão Ambiental e a Participação Cidadã**

Monografia apresentada no curso de Especialização, como requisito parcial
para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental.

ORIENTADOR: Prof. Me. Orci Paulino Bretanha Teixeira.

PORTO ALEGRE

Setembro – 2006

a meus pais,
José e Ivone,
fundamentos do presente,

e a meus filhos,
Cléorei e Tamara,
esperança de futuro

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. **Orci**, mestre e orientador, pelos judiciosos conselhos;
à **Telma**, companheira na caminhada da vida, pelo apoio e incentivo;
à minha irmã, **Isabel**, pelo impulso;
aos amigos **Lauro Limborço** e **Romeu Galvão Gomes**, peritos em Direito Tributário, pelas
valiosas opiniões;
às professoras amiga **Márcia** e cunhada **Mirian**, pelas orientações e ajuda;
à colega **Cristiane Riss**, pela parceria em pesquisas, e ao colega **Alexandre Burmann**, pela
colaboração;
à PUCRS Virtual: aos **professores**, pelos ensinamentos; ao **peçoal da administração e apoio**,
pela presença constante e carinhosa preocupação; aos demais **colegas**, pela solidariedade e
amizade.

O educador deve falar sobre tudo isso não apenas verbalmente; ele mesmo tem de sentir o mundo – o mundo da natureza e o mundo do homem. Esses mundos estão relacionados entre si. O homem não pode fugir disso. Quando destrói a natureza, está destruindo a si mesmo. Quando mata outro homem, está matando a si mesmo. O inimigo não é o outro, mas vocês mesmos. Naturalmente, viver em harmonia com a natureza, com a terra, cria um mundo diferente.

Krishnamurti

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1992. Princípio 1.

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações.

Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano 1972. Princípio 1.

(...) Criança!
 Não verás nenhum país como este!
 Olha que céu! Que mar! Que rios! Que floresta!
 A natureza, aqui, perpetuamente em festa.
 É um seio de mãe a transbordar carinhos (...)

Olavo Bilac

RESUMO

O Desenvolvimento sustentável resulta da busca de um ambiente ecologicamente equilibrado, que propicie qualidade de vida saudável à atual e às futuras gerações. Para que possa ser alcançado a nível global é impositivo que os Municípios busquem sua sustentabilidade. Para tanto, precisam se escorar em políticas públicas ambientais fortes e eficazes, cabendo ao Poder Público buscar mecanismos legais e legislativos que possam ampará-las. Os atos legiferantes deverão prever a participação popular, dentro de um sistema de gestão democrática compartilhada, criar um sistema municipal de meio ambiente e construir instrumentos apropriados para a implantação e para solidificar a política. Dentre vários instrumentos valiosos, são principalmente necessárias à sustentabilidade a construção de processos de Agenda 21 Local e Agenda 21 Escolar. Um processo amplo de educação ambiental é, por sua vez, fundamental tanto para a assimilação pelos munícipes da política ambiental como para que colaborem com sua implementação e edifiquem um sistema municipal eficiente. A política municipal, amparada por instrumentos apropriados e sabiamente aplicados, terá como resultado o buscado Desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Agenda 21. Política Municipal de Meio Ambiente. Sistema Municipal de Meio Ambiente. Educação ambiental. Gestão democrática participativa.

ABSTRACT

The sustainable Development results in the search of an environment ecologically equilibrated that propitiates a quality of healthy life to the actual and future generations. In order to be reached a global level it is imposing that the municipal districts search for their sustainability. This way they need to support strong and efficient public policies. It is necessary that the Public Power search for legal legislative mechanisms able to support tem. The legitimate acts must preview popular participation in a democratic management shared to create a municipal system of environment to create appropriate instruments for implantation to solidify the policy. Among a lot of valuable instruments it is necessary for the sustainability the construction of processes of Local Agenda 21 and Scholar Agenda 21. A wide process of environmental education is, at its time, fundamental in so time the assimilation to the citizens of a municipality as the environmental policy in order to collaborate for its implementation an edification of a municipal efficient system. The municipal policy supported by appropriate instrument and wisely applied will reach as a desirable result the sustainable development.

Key-words: Sustainable Development. Agenda 21. Municipal policy of environment. Municipal system of environment. Environmental education. Participative democratic management.

SUMÁRIO

| | |
|------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
|------------------------|-----------|

Capítulo I - O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AMBIENTAL

1.1. Os serviços ambientais e a administração municipal

| | |
|---|-----------|
| <i>1.1.1. A Natureza e os “serviços ambientais”.....</i> | <i>15</i> |
| <i>1.1.2. Serviços ambientais no tempo.....</i> | <i>17</i> |
| <i>1.1.3. Serviços ambientais hoje</i> | |
| <i>1.1.3.1. A Natureza como fonte de renda.....</i> | <i>18</i> |
| <i>1.1.3.2. A degradação ambiental como prejuízo econômico.....</i> | <i>19</i> |
| <i>1.1.4. O Município e os serviços ambientais.....</i> | <i>22</i> |

1.2. A competência do Município em matéria ambiental

| | |
|--|-----------|
| <i>1.2.1. A Constituição da República e as regras gerais de competência.....</i> | <i>23</i> |
| <i>1.2.1.1. Competências da União.....</i> | <i>25</i> |
| <i>1.2.1.2. Competências dos Estados.....</i> | <i>27</i> |
| <i>1.2.1.3. Competências dos Municípios.....</i> | <i>27</i> |
| <i>1.2.2. Legislação Federal.....</i> | <i>28</i> |
| <i>1.2.2.1. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1967.....</i> | <i>28</i> |
| <i>1.2.2.2. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.....</i> | <i>29</i> |
| <i>1.2.2.3. Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934.....</i> | <i>31</i> |
| <i>1.2.2.4. Decreto-lei 221, de 28 de fevereiro de 1967.....</i> | <i>31</i> |
| <i>1.2.2.5. Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.....</i> | <i>32</i> |
| <i>1.2.3. Competência específica sobre ambiente urbano.....</i> | <i>33</i> |

1.3. O Município e os tributos ambientais

| | |
|---|-----------|
| <i>1.3.1. Os tributos na sistemática jurídica brasileira.....</i> | <i>36</i> |
| <i>1.3.2. Os tributos aplicados às questões ambientais.....</i> | <i>39</i> |
| <i>1.3.3. A função extrafiscal dos tributos.....</i> | <i>44</i> |
| <i>1.3.3.1. Princípios de Direito aplicáveis.....</i> | <i>46</i> |
| <i>1.3.3.2. Extrafiscalidade e tributação ambiental.....</i> | <i>47</i> |
| <i>1.3.4. Tributação ambiental no Município.....</i> | <i>47</i> |

Capítulo II – O AMBIENTE URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

2.1. Urbanismo e Meio Ambiente, interesses conflitantes?..... 50

2.2. O meio ambiente visto pelo Estatuto da Cidade

| | |
|--|-----------|
| <i>2.2.1. Evolução Legislativa.....</i> | <i>53</i> |
| <i>2.2.2. Lei 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano.....</i> | <i>56</i> |
| <i>2.2.3. Medida Provisória 2.220/01.....</i> | <i>57</i> |
| <i>2.2.4. Medida Provisória 2.166-67/01.....</i> | <i>58</i> |
| <i>2.2.5. Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade</i> | |
| <i>2.2.5.1. Aspectos Gerais.....</i> | <i>59</i> |
| <i>2.2.5.2. Ordem urbanística.....</i> | <i>62</i> |
| <i>2.2.5.3. Plano Diretor.....</i> | <i>62</i> |
| <i>2.2.5.4. Gestão Democrática da Cidade.....</i> | <i>63</i> |

| | |
|---|-----------|
| 2.3. Preservação ambiental e o urbanismo do século XXI..... | 64 |
| 2.4. Os rumos da preservação ambiental no espaço urbano..... | 68 |

..

Capítulo III – SISTEMAS DE MEIO AMBIENTE

3.1. Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente

3.1.1. Política Nacional de Meio Ambiente

| | |
|---|----|
| 3.1.1.1. Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA..... | 70 |
| 3.1.1.2. CONAMA..... | 73 |
| 3.1.1.3. Ministério do Meio Ambiente..... | 74 |
| 3.1.1.4. IBAMA..... | 74 |
| 3.1.1.5. Órgãos setoriais..... | 75 |
| 3.1.1.6. Órgãos seccionais..... | 76 |
| 3.1.1.7. Órgãos locais..... | 76 |

3.1.2. Política Estadual de Meio Ambiente – Minas Gerais

| | |
|---|----|
| 3.1.2.1. Sistema Estadual de Meio Ambiente..... | 77 |
| 3.1.2.2. SEMAD..... | 78 |
| 3.1.2.3. COPAM..... | 79 |
| 3.1.2.4. FEAM..... | 80 |
| 3.1.2.5. IEF..... | 80 |
| 3.1.2.6. Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH..... | 81 |
| 3.1.2.7. Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM..... | 81 |
| 3.1.2.8. Outros órgãos do SEGRH/MG..... | 82 |

3.2. Gestão das Águas

| | |
|---|----|
| 3.2.1. Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH..... | 82 |
| 3.2.2. Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos..... | 83 |

3.3. Política Municipal de Meio Ambiente

| | |
|---|----|
| 3.3.1. Elementos da Política e do Sistema Municipal..... | 84 |
| 3.3.2. Lei de Proteção Ambiental do Município..... | 85 |
| 3.3.3. Fundo Municipal de Meio Ambiente..... | 86 |
| 3.3.4. Conselho Municipal de Meio Ambiente | |
| 3.3.4.1. A administração pública através de Colegiados..... | 87 |
| 3.3.4.2. O Conselho Municipal de Meio Ambiente..... | 89 |

Capítulo IV – INSTRUMENTOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

4.1. Instrumentos da política ambiental..... 92

4.2. Gestão democrática participativa

| | |
|--|----|
| 4.2.1. Gestão compartilhada..... | 93 |
| 4.2.2. Terceiro Setor..... | 96 |
| 4.2.2.1. Associações..... | 98 |
| 4.2.2.2. Fundações de direito privado..... | 99 |

4.3. Desenvolvimento sustentável e Agenda 21

4.3.1. Desenvolvimento sustentável

| | |
|---|-----|
| 4.3.1.1. Bases históricas..... | 100 |
| 4.3.1.2. Conceito de desenvolvimento sustentável..... | 104 |
| 4.3.1.3. Município sustentável..... | 105 |

4.3.2. Agenda 21

| | |
|--|-----|
| 4.3.2.1. Agenda 21 Global..... | 111 |
| 4.3.2.2. Agenda 21 brasileira..... | 117 |
| 4.3.2.3. Agenda 21 local..... | 119 |
| 4.3.2.3.1. Agenda 21 local do Município..... | 120 |

| | |
|---|------------|
| 4.3.2.4. Agenda 21 escolar | |
| 4.3.2.4.1. Princípios da Agenda 21 escolar..... | 127 |
| 4.3.2.4.2. Os passos da Agenda 21 escolar..... | 128 |
| 4.3.2.4.3. Considerações sobre a Agenda 21 escolar..... | 134 |
| 4.3.2.4.4. Programa Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas (MEC/MMA)..... | 136 |
| 4.4. Planejamento estratégico do Município | |
| 4.4.1. <i>Orçamento participativo</i> | |
| 4.4.1.1. Orçamento público municipal..... | 138 |
| 4.4.1.2. Orçamento participativo..... | 139 |
| 4.4.2. <i>Plano diretor</i> | 141 |
| 4.4.3. <i>Zoneamento ambiental</i> | 142 |
| 4.4.4. <i>Plano plurianual</i> | 146 |
| 4.5. Educação Ambiental..... | 148 |
| 4.6. Unidades de conservação | |
| 4.6.1. <i>Regime jurídico das áreas protegidas</i> | 153 |
| 4.6.2. <i>Sistema nacional de unidades de conservação da natureza – SNUC</i> | 155 |
| 4.6.3. <i>Criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação</i> | 161 |
| 4.6.4. <i>Unidades de Conservação municipais</i> | 163 |
| 4.7. Arrecadação e receita..... | 165 |
| 4.8. Licenciamento..... | 168 |
| 4.9. Últimas considerações..... | 170 |
| CONCLUSÃO..... | 172 |
| REFERÊNCIAS..... | 174 |
| ANEXOS | |
| A. SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (MODELO DE LEGISLAÇÃO) | |
| A.1. Lei Municipal de Meio Ambiente (primeiro modelo)..... | 189 |
| A.2. Lei Municipal de Meio Ambiente (segundo modelo)..... | 201 |
| A.3. Modelo de Decreto regulamentador da Lei ambiental..... | 209 |
| A.4. Minuta de Lei para criação de Órgão Executivo Municipal de Meio Ambiente..... | 218 |
| A.5. Minuta de anteprojeto de Lei criando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (segundo modelo)..... | 220 |
| A.6. Minuta de Lei para instituição da Taxa de Licenciamento Ambiental..... | 222 |
| A.7. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente..... | 226 |
| A.8. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente..... | 227 |
| A.9. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (segundo exemplo)..... | 229 |
| A.10. Minuta de anteprojeto de Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Decreto que o aprova..... | 232 |
| A.11. Minuta de anteprojeto de Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Decreto que o aprova (segundo modelo)..... | 236 |
| B. AGENDA 21 LOCAL | |
| B.1. Modelo de legislação para composição do Fórum..... | 242 |

| | |
|---|------------|
| B.2. Modelo de legislação para composição do Fórum (segundo exemplo)..... | 243 |
| B.3. Modelo de legislação para composição do Fórum (terceiro exemplo)..... | 245 |
| B. 4. Modelo de Regimento Interno do Fórum de Agenda 21..... | 249 |

C. AGENDA 21 ESCOLAR

| | |
|--|------------|
| C.1. Modelo de recomendação expedida pela secretaria municipal de educação e endereçada às escolas municipais..... | 254 |
| C.2. Modelo de recomendação expedida pelo órgão estadual de educação e endereçada às escolas estaduais..... | 255 |
| C.3. Modelo de portaria a ser editada pela diretoria da escola que pretende implementar o processo de Agenda 21 Escolar..... | 256 |
| C.4. Modelo de relação dos nomes dos professores que comporão a Comissão Prévia..... | 257 |
| C.5. Sugestão de atividades para encontro dos componentes da equipe de educadores responsável pela oficina para formação de alunos..... | 258 |
| C.6. Sugestão de atividades para a oficina de formação do grupo de alunos..... | 259 |
| C.7. Sugestão de questionário de adesão para a oficina de formação de alunos..... | 261 |
| C.8. Modelo sugerido de documento para firmar parcerias..... | 264 |
| C.9. Sugestão de modelo de ficha para acompanhamento do cronograma dos trabalhos de implantação da Agenda 21 Escolar..... | 265 |
| C.10. Modelos de questionários para diagnóstico | |
| <i>C.10.1. Cabeçalho comum a todos.....</i> | <i>266</i> |
| <i>C.10.2. Questionário para professores.....</i> | <i>266</i> |
| <i>C.10.3. Questionário para alunos (pesquisa direta).....</i> | <i>267</i> |
| <i>C.10.4. Questionário para alunos (para trabalho de campo).....</i> | <i>269</i> |
| C.11. Modelo de ficha resumo para identificação de situações apuradas no diagnóstico..... | 270 |

INTRODUÇÃO

Pensando globalmente...

A degradação ambiental planetária chega, nos dias de hoje, a níveis que justificam o alarme da comunidade científica global e dos movimentos de preservação do ambiente. O grande vetor do desgaste do planeta é a ocupação humana, e ninguém mais consegue argumentar de maneira convincente em sentido contrário. O aumento populacional, a necessidade da espécie de acumular bens e riquezas, o domínio do poder econômico, a pressão da exploração dos recursos naturais, a devastação para ampliar fronteiras, a produção excessiva de resíduos, tudo isso são marcas inerentes à ocupação do ser humano, causando um desequilíbrio perigoso nas relações entre os muitos sistemas naturais que regulam e sustentam a vida no planeta.

Desde pouco depois da segunda metade do último século, a comunidade global começou a preocupar-se com os riscos que ameaçam todo o processo de vida. Embora com passos tímidos, o descortinar da realidade ambiental, ofuscado pelos velhos paradigmas calcados em uma ótica absolutamente econômica, vem desvelando, a cada dia, as necessidades de se concentrar em ações que possibilitem a coexistência da humanidade com o equilíbrio natural. Para que se chegue a tanto, necessário é que os governos das diversas nações estabeleçam regras e parâmetros tanto de convivência externa, como de subsistência interna, que forneçam o arcabouço para uma reação em busca da recuperação do que já se degradou, da proteção do que ainda está preservado e da manutenção dos processos de equilíbrio natural. O alvo tem se materializado em uma expressão hoje corriqueira: desenvolvimento sustentável. A grande expressão de uma ferramenta para se buscar o necessário desenvolvimento com sustentação foi finalizada em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, Brasil.

Quase todas as nações do mundo subscreveram esse documento, mas ainda não têm conseguido materializá-lo no mundo das realizações práticas. São passos que tiveram início tímido há cerca de quarenta anos, mas que ainda estão longe de chegar ao destino idealizado: o futuro sustentável. Regras de Direito têm que ser transformadas em normas internas das nações, em modelos mais modernos e livres da influência nefasta da economia predatória, ultrapassando os velhos e construindo novos paradigmas, isso sem se descuidar da adesão da comunidade global a propósitos de preservação e conservação.

O Brasil, país que se posicionou contra os ideais de preservação que brotavam em instrumentos internacionais, como os da I Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1.972, acabou por ser um dos pioneiros na regulação interna da questão, editando, em 1.981, sua lei ambiental¹, com conotações modernas e conceitos voltados para a adoção de paradigmas novos. Daí, em termos legais, há uma sucessiva evolução dos ideais de preservação, elevado a patamares constitucionais²³. Com efeito, a vigente Carta Magna nacional dedica um artigo, incisos e parágrafos à questão ambiental, edificando a alma de um amplo edifício voltado ao desenvolvimento sustentável. Dentre outras diretrizes, impõe que o Estado, nos três níveis federados, proteja o meio ambiente nacional, mas destina a responsabilidade partilhada dos cidadãos no gerenciamento dos bens e recursos naturais, reforçando a imperiosa necessidade de se trazer o cidadão para compartilhar a gestão ambiental do país, em harmonia com as necessidades e objetivos globais.

Note-se que, mesmo antes disso, o conceito de administração colegiada tem ganhado força em processos legislativos e consultivos e Conselhos, Comitês e Agendas sociais e ambientais têm surgido, como fruto desse modelo de democracia participativa. Os temas Agenda 21 e

¹ BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1.981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

² BRASIL. Constituição (1.988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1.988. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04 mai. 2006.

³ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Gestão Democrática Participativa passaram a inspirar todo o complexo legislativo do país, buscando um alvo único e essencial: o Desenvolvimento Sustentável.

Como é exaustivamente lembrado em todos os discursos que objetivam falar de agenda 21 ou de desenvolvimento sustentável, o caminho se estabelece dentro dos parâmetros de um lema: pensar globalmente e agir localmente. A ação eficaz sempre vai ter uma maior oportunidade de se concretizar se estiver concentrada no imediatamente próximo. Ainda que se tenha sempre em mente que o meio ambiente não tem fronteiras e que o prejuízo ambiental aqui vai inevitavelmente atingir a todos, de forma global e indiscriminada, urge que se tomem medidas capazes de melhorar o equilíbrio ecológico ao redor.

Um princípio simples a ocupar a atenção dos indivíduos deve ser aquele segundo o qual se a proximidade de cada um for corrigida e melhorada em suas deficiências ambientais, o resultado será a realização concreta e automática de um ambiente global e amplo sadio e apropriado à vida planetária.

A célula local mais aproximada do cidadão, com aparelhamento jurídico que permita a construção de novos parâmetros e novas ações, a organização política adequada às interferências imediatas e próximas, é, sem dúvida, o Município. Por isso, faz-se imprescindível que os municípios possuam uma política local de conservação do meio ambiente apropriada e que possa construir, com a maior eficiência possível, um conceito e uma prática de sustentabilidade ideais. Não apenas ideais para a boa qualidade de vida dos munícipes, mas também para compor a imensa construção do ambiente saudável no conceito global de manifestação da vida.

Mas, o que a prática tem demonstrado é quadro bastante distante desse ideal. Há uma constante degradação ambiental em quase todas essas células básicas, ou seja, nos municípios brasileiros em geral. Provocado e agravado pela falta de política adequada de conservação ambiental, muitas vezes, pela falta de consciência dos administradores públicos, pela falta de investimentos e de recursos financeiros, esse quadro denuncia um futuro pouco desejado: o de muitas situações perniciosas em razão de um ambiente excessivamente degradado.

Dentro de uma visão calcada em paradigmas ultrapassados, os administradores públicos preocupam-se com o incremento dos índices de crescimento e desenvolvimento do município, principalmente na área urbana e na esfera industrial, sem se ater para os inúmeros agravos que o ambiente e o nível social terminam por sofrer com o processo de crescimento predatório, em razão de crescimento não sustentado. Há, ainda, dificuldades de se perceber que a sustentabilidade advém de uma série apropriada e harmônica de elementos conjugados, não bastando ao Município que ele tenha um determinado crescimento na esfera econômica ou na área produtiva, com geração de certo número de empregos e de tributos. Se, paralelamente, não cuidar para que esse desenvolvimento se sustente em um ambiente preservado e em uma sociedade com qualidade de vida adequada, o crescimento será desordenado e, quase sempre, caótico. Não bastasse isso, o crescimento não sustentado provocará uma gama tão intensa de problemas sociais, estruturais e ambientais que inevitavelmente comprometerá as políticas públicas futuras.

Da mesma forma, o modelo insistentemente adotado de crescimento econômico termina por gerar, não só degradação do meio ambiente como também bolsões de miséria e pobreza. Muito embora nem todos os problemas possam ser creditados ao capitalismo, ele é um fator

decisão⁴. Em busca de um crescimento econômico não planejado, o município termina por deturpar o ambiente de maneira danosa e muitas vezes perigosa à saúde e à qualidade de vida de seus habitantes, já que impede o equilíbrio ecológico mínimo necessário à subsistência da sociedade humana.

Desenvolver-se de maneira sustentada é o melhor e mais valioso investimento que um Município pode fazer. O custo da desordem, do caos social, do ambiente degradado é tão alto que muitas vezes nunca poderá ser repostado. O ganho que se obtém no planejamento de um Município sustentável, e na conseqüente execução de ações práticas que efetivem essa sustentabilidade, é impossível de ser mensurado, ultrapassando o sentido de melhoria ambiental e acabando por representar cifras econômicas de grandiosa expressão. Isso sem contar que não há valor em dinheiro que pague pela qualidade adequada de vida que um Município puder oferecer não só a seus cidadãos, mas também àqueles que a procuram para fixar sua moradia.

Mas, infelizmente, a idéia de desenvolvimento sustentável não é adequadamente assimilada, nem entendida, na grande maioria dos municípios e por parcela maciça dos administradores. É um conceito, de forma geral, desconhecido nas escolas e hermético para os munícipes. Imperioso é que o administrador municipal moderno, compartilhando seu saber com todos os demais setores do Poder Público, buscando elementos no apoio e no conhecimento popular, crie uma política ambiental local e um sistema de meio ambiente forte e eficaz, que necessariamente passe por amplo trabalho de educação ambiental e de gestão compartilhada e democrática. Isso faz parte do fortalecimento imprescindível do Município como instância de decisão e planejamento, com plena capacidade de desenvolver políticas próprias e eficientes para uma perfeita gestão ambiental⁵

Somente assim, o Município encontrará seus caminhos para a busca de qualificação como Município Sustentável.

⁴ LOUREIRO. Carlos Frederico Bernardo. Educação ambiental e “teorias críticas”. In: GUIMARÃES, Mauro (org.). **Caminhos da Educação ambiental – Da forma à ação**. São Paulo: Papirus, 2.006. Cap. 4, p. 68-9.

⁵ MINAS GERAIS (Estado). Fundação Estadual do Meio Ambiente. Programa de Apoio aos Municípios. **Iniciação ao Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte, MG, 2.003. P. 43.

CAPÍTULO I - O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AMBIENTAL

1.1. OS SERVIÇOS AMBIENTAIS E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

1.1.1. A Natureza e os “serviços ambientais”

O ser humano, como espécie, ganhou horizontes vastos do planeta desde alguns milhões de anos atrás. De uma dezena de milhares de anos para cá, passou a influir decisivamente no ambiente em que habita, alterando-o segundo seu próprio interesse e suas necessidades. Tais alterações passaram a ter significância relevante a partir da primeira revolução industrial, por volta de 1.750, quando se transformaram em processos agressivos e danosos⁶. Presenteado com o privilégio de um entendimento mais amplo e de um cérebro melhor elaborado, pôde adaptar-se a condições naturais que se lhe demonstravam adversas. Conseguiu se estabelecer em regiões específicas e deitar raízes no solo, através de um processo de agricultura rotativa e de exploração pecuária, abandonando o modelo de coletor-caçador até então observado. Estabelecido, pôde criar estratégias de conquistas e de avanços na área tecnológica.

Filho de estrela colapsada⁷, ocupou e dominou todo o planeta.

Por um lado, processos refinados de elaboração cerebral o protegeram dos perigos do ambiente: aprendeu a dominar o fogo, a construir moradas seguras contra intempéries e a se resguardar dos predadores. Por outro, ampliou cada vez mais suas habilidades na confecção de ferramentas e de uma infinidade de parafernalias tecnológicas que permitiram condições de existência mais saudável e com melhor qualidade.

Como resultado, a duração da vida dos membros da espécie passou a ter uma média cada vez maior, enquanto os índices de morte pré-natal e das gestações frustradas foram se reduzindo cada vez mais. A fórmula traduz um enunciado óbvio: mais proteção, menos

⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Penal do Meio Ambiente**. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2.004. P. 4-7.

⁷ VAUCLAIR, Sylvie. **Sinfonia das Estrelas – A humanidade diante do Cosmos**. São Paulo: Globo, 1.997. Trad.: MONTÓIA, Ana. P. 131-3.

predadores, melhores condições de vida, longevidade, tudo isso é igual a crescimento demográfico.

Vale a pena, nesse instante, lembrar-se que o planeta Terra é um sistema praticamente fechado⁸ que criou e manteve condições adequadas ao desenvolvimento da soma de processos calcada na cadeia orgânica a que se chama vida, adotando mecanismos extremamente complexos para preservá-la, como, por exemplo, um cinturão magnético que nos guarda de perigosa e letal radiação solar⁹. E sustenta esse intrincado processo – que, profusamente estudado e cada vez menos conhecido, desafia e maravilha a ciência – através de um método equilibrado de perfeição inigualável.

A lógica do método sempre se calcou no equilíbrio e, portanto, aparentemente não comporta a hipótese de sobrecarga numérica quanto aos indivíduos de uma determinada espécie que a compõem. Existem, claro, mecanismos de auto-regulação que, como válvulas de segurança, são acionados sempre que a harmonia do sistema é posta sob risco de desequilíbrio, afetando a rede global de processos de produção e de transformação naturais¹⁰. A inteligência do sistema – se assim pode ser chamada a pressão de retorno ao equilíbrio original – está limitada, no entanto, por complexo processo de cálculos e ações que demandam tempo pois não previram em seus termos essenciais o fator racionalidade, substância incorpórea e inexplicável, e seu potencial de alterar o ambiente de forma demasiadamente acelerada. Essa força extra, que provavelmente foi o fator decisivo para o domínio da espécie humana no planeta, fez pesar a balança do equilíbrio natural em um de seus pratos, já que, como se disse, é dotada de aceleração e velocidade muito mais rápidas que a reação dos métodos de recuperação natural¹¹.

O resultado conseqüente nada mais poderia ser do que uma dilapidação brusca dos recursos disponíveis no planeta, usados como habitação e conforto, bens de consumo ou riquezas acumuláveis, e acima dos padrões permitidos pelo processo de equilíbrio a que anteriormente se referiu.

Hoje em dia já se tem certeza científica de que a pressão extrativista sobre as riquezas naturais para utilização humana é insuportável aos mecanismos de recuperação. O ser humano esboça, timidamente, um arremedo de despertar de um sono de ignorância que o mantém inerte há milhares de anos, e, recentemente, passou a vislumbrar acanhada contabilidade que engloba, dentre o que comumente contabiliza como riquezas, o valor inestimável da prestação de utilidades oferecida pelo sistema natural, os chamados serviços ambientais.

Não há contabilidade macroeconômica que se possa sustentar, em nenhuma fórmula matemática, como definitiva se não considerar o valor da utilidade dos préstimos que à humanidade são concedidos – e na maioria das vezes por ela usurpados – do ambiente natural¹².

⁸ VAUCLAIR, Sylvie. *Op. cit.*, p. 31-2.

⁹ MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. **Sol e energia no terceiro milênio**. São Paulo: Scipione, 2.002. P. 35.

¹⁰ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida – Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1.997. P. 172-3.

¹¹ BRANCO, Samuel Murgel. **Meio Ambiente & Biologia**. São Paulo: SENAC, 2.001. P. 146-7.

¹² ALMEIDA, Fernando. O Mundo dos negócios e o Meio Ambiente no Século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.) **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003. P. 135.

O interesse pelo equilíbrio da balança ambiental planetária, que passou a compor a preocupação dos estudiosos a partir de meados do século passado, toma hoje em dia novas forças em face de estudos recentes que apontam o imenso déficit do sistema natural em face de sua exploração pela espécie humana. Um dos estudos mais ruidosos nesse campo é aquele apresentado há pouco, preliminarmente, no proto-relatório conhecido como “*Relatório de Avaliação Ecológica do Milênio*”¹³, uma avaliação prévia que, elaborada por técnicos de quase cem países, concentrada em um documento de mais de dez mil folhas, desmascara definitivamente o exacerbado imperialismo humano sobre a natureza.

1.1.2. Serviços ambientais no tempo

A expressão *serviços ambientais* com o significado que agora adquire cores mais fortes, é de uso recente. É fato que desde a década de 70, principalmente após a Convenção de Estocolmo de 1972¹⁴ houve um tímido desabrochar desse uso na literatura ambiental, em esparsos artigos científicos, reportagens e palestras. O ser humano custava – e, diga-se, ainda custa – acordar da letargia que o impedia de perceber que o maior dos grandes prestadores de serviços à humanidade é o ambiente natural e que, por óbvio, todo serviço tem em contramedida uma valoração econômica plausível. A partir do agravamento perceptível da degradação dos sistemas ambientais e da súbita e premente necessidade de contabilizar essa degradação, para quantificá-la em moldes econômicos, é que a expressão se cunhou de forma definitiva e concreta. Isso já na virada para o terceiro milênio da chamada Era Cristã.

Mesmo assim, quando se fala em *serviços ambientais*, de uma maneira geral, é de aceitação corrente o entendimento de que se referem a determinados serviços prestados por uma determinada empresa em questões intimamente ligadas à preservação administrativa do ambiente, como coleta de lixo, reflorestamento, captação de água etc. Da mesma forma, muitas vezes é confundido com os sistemas de gestão ambiental adotados pelo poder público, geralmente pelo município que, muitas vezes, executa diretamente as obras de saneamento básico, coleta de resíduos e infra-estrutura mínima para uma utópica qualidade de vida desejável e que, nascida do ambiente ecologicamente equilibrado, é, em tese, direito de todos.

Houve tempo em que os serviços ambientais, como conhecidos, eram da esfera da engenharia ou dos departamentos públicos encarregados e nem se ligavam diretamente à idéia conservacionista. Para se ter coroada a idéia da prestação de um serviço ambiental, bastava uma intervenção direta no meio natural com o fim de produzir algum conforto a um grupo de indivíduos. Ainda que a intervenção degradasse o ambiente, como exemplo as atividades de construção de estradas e de barragens, extremamente perniciosas à natureza e de grande impacto no ambiente, eram rotuladas de “serviços ambientais”, pois atendiam aos interesses antropocêntricos que dominavam – e dominam – os padrões culturais da humanidade.

¹³ Relatório de Avaliação Ecológica do Milênio. Síntese. Disponível em: <<http://www.cdb.gov.br/>>. Acesso em 02 mai. 2006.

¹⁴ Veja a íntegra da “Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)” em: SANTOS, Celeste Leite dos. **Crimes contra o Meio Ambiente** – Responsabilidade e sanção penal. 3.^a ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. P. 185-93.

Mas, a definição de *serviços ambientais* progride por etapas posteriores até um conceito condizente e harmônico com os direitos de terceira geração, aqueles que se relacionam à fraternidade, ao bem comum e aos direitos difusos.

Assim é que o termo *serviços ambientais* hoje há de ser definido como o conjunto de benefícios naturais que, existindo por suas próprias razões e leis e transcendendo os conhecimentos e as interpretações dos seres que dele se utilizam, propicia ambiente adequado e necessário à conservação do sistema de vida planetário. Tipicamente, um bem comum a qualquer espécie de vida que partilha todo esse complexo mecanismo conhecido por Planeta Terra, ou o sistema Gaia, como professam algumas filosofias.

1.1.3. Serviços ambientais hoje

1.1.3.1. A Natureza como fonte de renda

Pelo foco predominantemente adotado ainda hoje, em princípio, a natureza é o local onde se produzem dividendos econômicos. Assim, a simples tarefa de praticar agricultura, a primeira tarefa considerada digna do homem racional ou do homem superior, que permitiu sua fixação à terra e, em consequência, seu desenvolvimento mental, espiritual, social e econômico, foi um marco na identificação definitiva da natureza com o poder econômico, símbolo dos frutos que se extraíam do meio natural e seu valor como alimento e bem passivo de troca. Antes disso, nos primórdios da civilização, os ascendentes da espécie dominante praticavam uma forma rudimentar de enriquecimento, através de atividades nômades de caça, pesca e colheita de frutos, que não lhes permitiam acumular bens ou valores.

A natureza, portanto, deixou de ser apenas uma fonte de suprimentos básicos essenciais para se transformar em fonte de riquezas acumuláveis. Onde apenas supria necessidades, passou a construir riquezas.

A evolução da espécie humana, a partir desse ponto, foi rápida e operacional e a natureza passou a ser o local onde se construíam e extraíam riquezas. A criatividade humana adotou o sistema de troca de valores que, cada vez mais sofisticado e mais cruel, é o mesmo observado até os dias de hoje.

Hoje, o planeta soma uma quantidade de riquezas desvendadas e acumuladas sob a forma de bens artificiais ou elaborados que supre e propicia a existência do complexo mecanismo de civilização da humanidade. Essa riqueza externada veio de um único lugar: a natureza planetária a que se dá o nome de ambiente.

Essa contabilidade é simples e intuitiva. O recurso natural é extraído, convertido em riqueza – ou seja, em utilidade passiva de avaliação por um mecanismo de gradação de valores adotados pela sociedade – e permutado em troca de outro bem ou riqueza já anteriormente convertido. De onde se extraiu aquele recurso, valor igual há de faltar. Como já dito, o planeta Terra é um sistema praticamente fechado, e o que se converte de riqueza

natural para riqueza econômica se acumula como crédito nesta última coluna, mas como débito naquela primeira. Do que se retira do ambiente natural, apenas parte retorna sob a forma de resíduos, nem sempre com possibilidades de reincorporar-se ou ser reutilizada pelo sistema.

Como à primeira coluna se somam créditos em quantidade muito menor do que os débitos ali lançados, há um acúmulo milenar de um passivo ambiental. Hoje, em razão do expressivo crescimento humano e da avidez da espécie em acumular bens, essa defasagem prenuncia catástrofes iminentes e graves, colocando em risco não só a qualidade e até a continuidade da vida humana, como da vida de outras espécies que coabitam o planeta.

Esse método de cálculo contábil é simples e intuitivo, mas não é absolutamente verdadeiro. Para que o fosse, imprescindível que a riqueza convertida pudesse, da mesma forma e com a mesma agilidade, ser reincorporada de volta ao sistema natural. E isso é impossível.

Assim como a misteriosa e desconhecida *energia escura* da astrofísica é indispensável para a harmonia e subsistência do Universo – ainda que não se saiba o quê ela é – da mesma forma a “energia” que se libera na transformação da riqueza natural para riqueza humana é imprescindível para o equilíbrio contábil do planeta. É a essa “energia” que se pode dar o nome de *serviços ambientais*. Imprescindível é que o ser humano possa concebê-la, no seu conceito cerebral de valores, amesquinhado, infelizmente, diga-se, como uma riqueza de extrema importância e de extrema valia para sua própria existência.

1.1.3.2. A Degradação ambiental como prejuízo econômico

O paradigma econômico tradicional é perverso no que se refere a quantificar o prejuízo causado ao ambiente ou à saúde humana. A ótica do empreendimento de mercado cria situações que facilitam a desagregação do tecido social. De certa forma, o custo da poluição é apenas aquele monetizado e embutido no custo final do produto produzido pelo empreendedor, independentemente de se quantificar em valores efetivos o prejuízo causado. Situações paralelas como, por exemplo, os prejuízos causados à saúde humana em razão da poluição residual do empreendimento não são fatores que compõem o leque de parcelas valoráveis¹⁵.

A poluição, como fator de empobrecimento da qualidade de vida humana, trilhando amplo caminho de prejuízos aos bens naturais e destes à vida em geral e à vida humana, não pode ser desconsiderada, por essa razão, como um fator de custo. A vida humana e a saúde de cada indivíduo deveriam sempre ser fatores preponderantes na comparação e na análise do custo da poluição, independentemente desses fatores pesarem de forma econômica e financeira ao empreendimento.

¹⁵ LEWIS, Sandra Barbon. Responsabilidade jurídica e social da empresa. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005. Cap. 5. P. 134-8.

Não somente a questão do prejuízo à integridade física do indivíduo humano, mas também a do prejuízo à natureza como um todo deve ser computada como custo, econômico ou não, do produto. Para tanto, uma nova moral deve ser apregoada e aprimorada: aquela que perceba que as atividades naturais são importantes e valiosas pela sua simples expressão, inclusive para a qualidade de vida do indivíduo da espécie humana. Sob esse aspecto, não há como se embutir nos custos do empreendimento a fórmula custo x benefício, já que em nenhuma hipótese, nenhum valor obtido como benefício pode quantificar o custo do prejuízo à vida.

Naturalmente, a despeito de não se poder de imediato proceder a uma valorização econômica desses custos, de qualquer forma terão grandes reflexos monetários no sistema social onde ocorrem. Isso porque, no exemplo humano, a saúde debilitada do indivíduo gera um custo à coletividade, custo esse muitas vezes de grande monta. Da mesma forma, a interrupção, diminuição ou alteração nos préstimos ambientais que a natureza concede acaba por demandar mecanismos compensatórios que geram custos nem sempre mensuráveis economicamente, mas relevantes. Não é à-toa que o capital natural passou a ser reconhecido como um importante recurso para a obtenção de bens e divisas¹⁶.

Além do mais, no campo da moral, há que se transcender essa visão simplista de saúde como bem econômico e valorizar a sadia qualidade de vida preconizada nos compêndios de ética e em nossa própria legislação, que venham a acolher não somente as gerações atuais, como também as futuras, como item essencial à existência da espécie: um bem impossível de se valorar em termos econômicos. Ou seja, há que se ter em mente o valor indiscutível, a despeito de imensurável, que é o de preservação da espécie em padrões de vida que dê condições satisfatórias aos indivíduos que a compõem, para sua sobrevivência e para a sobrevivência de seus descendentes. Como alcançar um parâmetro de medidas para permitir que esse valor se agregue ao custo da poluição é questão a ser solucionada por um sistema econômico calcado em pilares de uma nova ética e de novos fundamentos morais¹⁷.

A natureza sempre esteve próxima, disponível para ser utilizada pelos seres vivos que ela gerou. Como toda mãe competente, disponibilizou reserva eficaz de bens para sustentar, sem maiores preocupações, sua prole¹⁸. Observado esse processo dentro de um padrão de tempo perceptível pelo entendimento humano (outros animais, ao que tudo indica, não se preocupam com a vazão cronológica), garantiu-lhes a sustentabilidade da vida¹⁹.

No campo das indagações, avança-se de um vazio inicial e inexplicável anterior à Criação a um nada ainda mais misterioso após o processo inevitável de sua desintegração. Mas aos humanos, seres extremamente limitados dentro de um período de existência medíocre e curto, o tempo perceptível é suficiente para se sentir como uma espécie imortal e perene. E é dentro

¹⁶ SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. Cap. 1. P.17.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ BRANCO, Samuel Murgel. **O Meio Ambiente em debate**. São Paulo: Moderna, 2002. P. 26-7.

¹⁹ BOSCHILIA, Cleusa. **Minimanual Compacto de Biologia**. 2.^a ed. São Paulo: Rideel, 2003. P. 341-5.

do contexto desse entendimento que o planeta foi focado como entidade capaz de garantir a sustentabilidade da vida que o anima²⁰.

Mesmo as espécies vivas consideradas inferiores, em termos biológicos, filosóficos e práticos, adotam uma área de domínio absolutamente necessária à sua proliferação e sustentabilidade no ambiente natural. Os mais fortes constroem e oprimem os mais fracos e invadem e subtraem-lhes territórios. É a lei do movimento oscilante natural da vida no planeta, onde uma estratégia aparentemente cruel como a predação tem utilidades de espectro amplo não só na manutenção alimentar de uma espécie, mas principalmente como meio de controle de outras e equilíbrio geral do sistema, observando lógicas, estratégias e padrões de comportamento admiráveis²¹.

Assim, movido também por esse impulso ancestral, a espécie humana tomou conta de territórios. Mas se afastou do mecanismo original quando se declarou dono do valor extra, agregado ao uso natural dos recursos ambientais, e o extraiu para ampliação de seu conforto ou para acúmulo de bens e riquezas. Quem lhe outorgou o direito de arrancar uma árvore para convertê-la em valor mercadológico?

A árvore do exemplo é um recurso natural, conversível em valor econômico, e vale uma determinada expressão artificial estipulada por um grupo de indivíduos da espécie humana. Mas o que não se computou nesse simplório enunciado é que, enquanto plantada, dentre muitas outras utilidades, a árvore propiciava seqüestro de gases carbonados e liberava oxigênio, uma útil e ampla especialização que ultrapassa quaisquer limites e fronteiras de territórios demarcados e objetos de apropriação individual. Ainda, seria abrigo a outras formas de vida para as quais fosse o ecossistema apropriado. Mais: poderia ser fonte de alimentos, evaporaria água, contribuindo no processo de umidificação do ar e do solo, participando do ciclo hidrológico; contribuiria na regulação da temperatura e prestaria uma infinidade de outros *serviços ambientais* de altíssimo valor prático, mas imperceptíveis economicamente aos gananciosos olhos de seu algoz “proprietário”²². O mais dramático é que esses serviços não são individualizáveis, mas constituem a alma de necessidades difusas, pois atendem de forma global a todos os processos de vida do planeta.

Nem é preciso estender-se mais na formulação do enunciado base: a degradação ambiental está vinculada em razão direta ao prejuízo. Não há degradação sem prejuízo. E esse prejuízo é também medido como prejuízo econômico. Além de se subtrair do conjunto da vida global do planeta os benefícios conferidos pelos *serviços ambientais*, de difícil quantificação em valores econômicos, também a área estéril e degradada não se permite produzir outros recursos de identificação econômica e de valor equivalentes aos serviços prestados pelos bens naturais subtraídos²³.

²⁰ CAPRA, Fritjof. Alfabetização Ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003. P. 21-3.

²¹ DRÖSCHER, Vitus B. **Vida “Inteligente” dos Animais**. 2.^a ed. São Paulo: Melhoramentos, 1.968. P. 128-9.

²² CHIAVENATO, Júlio José. **O Massacre da Natureza**. 16.^a Impres. São Paulo: Moderna, 2.000. P. 66-7.

²³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Comércio & Meio Ambiente - Uma Agenda para a América Latina e Caribe**. Documento preparado para a XIII Reunião do Fórum de Ministros do meio Ambiente da América Latina e Caribe. Brasília, 2.002. P. 29-31.

1.1.4. O Município e os “serviços ambientais”

Ao poder público, e, no sistema legislativo brasileiro, principalmente ao poder público municipal, compete adotar regras específicas sobre o ordenamento urbanístico e ambiental. Um estudo mais detalhado das competências, conforme distribuída pelos entes federados, será elaborado adiante, em rubrica apropriada, mas cabe desde já realçar a importância da interferência do poder público municipal nos temas relacionados aos serviços ambientais dentro dos limites territoriais de seu domínio legal. É importante que se observe que, quando se fala de serviços ambientais, em questões pertinentes ao município, o entendimento é sempre em sentido estrito. Ou seja, serviços ambientais seriam aqueles de saneamento, preservação de praças, arborização urbana e assemelhados. Urge que o sentido a ser visualizado pelos administradores municipais seja aquele de sentido amplo, como identificado acima.

A proteção do “*interesse da coletividade local deve prevalecer sobre o geral*”, desde que o bem afetado “*tem maior repercussão na necessidade local e menor na necessidade geral*”²⁴. Essa construção lógica levou os membros da Assembléia Nacional Constituinte de 1.988 a, na elaboração da vigente Carta Magna, estabelecer competência legislativa concorrente aos entes federados nas questões relacionadas a urbanismo e ambiente, prevalecendo a regra segundo a qual aos entes de maior hierarquia cabe a legislação sobre os temas gerais e, ao município, sobre os temas locais específicos²⁵.

Assim, todo município deverá elaborar um sistema próprio – que naturalmente não poderá confrontar-se com os de maior hierarquia, federal ou estadual – para regular a questão ambiental (e aqui se inclui a urbanística) peculiar a seu território, como lhe compete, ainda, na esfera administrativa, cumprir e fazer cumprir os instrumentos de elaboração da política ambiental local.

É no momento de construção da política municipal de meio ambiente e de um Sistema Municipal de Meio Ambiente que se revelará pertinente a sabedoria administrativa do poder público na valoração eficaz e real, e não apenas econômica, dos serviços ambientais. Quanto mais efetivos forem os atos políticos de preservação e de melhora da qualidade de vida, dentro de um quadro real de sustentabilidade econômica, ou seja, sem impedir o crescimento econômico necessário ao apoio da vigente civilização, melhor elaborado se demonstra o sistema.

O quesito preservação ambiental, com os conseqüentes serviços prestados pela natureza ao conjunto da população, é hoje primordial na avaliação do índice de qualidade de vida do município. Tanto assim é que, como têm demonstrado pesquisas universitárias recentes, a imóveis são agregados valores econômicos correspondentes em média a 30%, se situados em locais ambientalmente cuidados. Aqui, vislumbra-se a adição do valor dos serviços ambientais

²⁴ BUENO FILHO, Edgar Silveir; BASTOS, Celso. *Apud* MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. P. 28.

²⁵ BRASIL. Constituição (1.988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigos 21, 22, 25 e 30. Brasília, DF: Senado, 1.988. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04 mai. 2006.

incorpóreos, fornecidos diretamente pela natureza de maneira difusa e ampla, a um patrimônio artificial e riqueza particular.

Não apenas o benefício particular apontado, mas, como riquezas coletivas, podem-se somar ao âmbito municipal a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos que vivem e convivem em um ambiente menos poluído, visualmente mais bonito, com melhor qualidade atmosférica e com opções de ambiente natural ansiados e essenciais ao conforto espiritual e psicológico, além de propiciar um melhor estado de saúde, necessário a um padrão digno de qualidade de vida. Não é à-toa que as cidades que apresentam um melhor índice de qualidade de vida são mais procuradas, como opção de moradia.

Um sistema ambiental municipal, forte e saudável, com probabilidades de melhor aproveitar e valorizar os serviços ofertados pelo ambiente e de trazer à coletividade as riquezas representadas pelos mais excelentes padrões de sustentabilidade no desenvolvimento, deve incorporar alguns itens básicos. Podemos dividi-los em dois grupos: legislativos e administrativos. No grupo legislativo, realçam-se a lei ambiental e a criação do fundo de meio ambiente, a despeito da importância que também exercem, paralelamente, a legislação pertinente ao parcelamento do solo urbano, ao zoneamento econômico e ecológico, ao controle dos meios de publicidade e ao plano diretor.

No grupo administrativo, são básicos: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a despeito da necessidade de um órgão executivo ambiental, que poderá ser instituído dentro da administração pública ou constituído através de uma fundação ou autarquia, com orçamento independente. Certo é que, dentro da intrincada rede de formulação de políticas públicas e de execução administrativa da gestão pública do ambiente em busca de uma qualidade de vida sustentável e adequada, há a necessidade de interação de diversos outros segmentos. Assim, partilham indiretamente do sistema ambiental as secretarias de obras, saúde, educação, os conselhos municipais de saúde e patrimônio, os conselhos e as associações de bairros, o grupo das associações sociais e religiosas, além de um amplo leque de atores da iniciativa privada e da sociedade civil. Estes devem ser, sempre, chamados a contribuir como voluntários ou parceiros e a compor os organismos de gestão democrática e a construir as bases do desenvolvimento sustentável.

Além de um sistema legal e administrativo eficiente, a efetividade plena da política ambiental municipal passa por instrumentos peculiares indispensáveis, ainda que nem todos sejam obrigatórios por força de lei. Destacam-se, no caso, a Agenda 21 Local, a Agenda 21 Escolar, o Zoneamento Econômico e Ecológico e o Plano Diretor. Esses elementos, em harmonia, compõem o Sistema Municipal de Meio Ambiente adequado. São interdependentes e indispensáveis, cooperativos entre si e com raízes profundas nos processos de democracia participativa; são o fiel da balança que avaliará a participação do município na valoração, aquisição e distribuição local dos serviços ambientais.

1.2. A COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL

1.2.1. A Constituição da República e as regras gerais de competência

A Assembléia Constituinte, no que se refere à competência sobre matéria ambiental, entendeu por bem distribuí-la entre os diversos níveis da federação: União, estados (DF assemelhado) e municípios, enquanto responsabilizava tanto o Estado (aqui, no sentido de poder público amplo, englobando todos os níveis federados) como a população pela preservação ambiental. Assim é que surgiu, como princípio constitucional básico da responsabilidade ambiental, aquele firmado no art. 225 da CRFB²⁶, distribuindo a competência relativa ao assunto entre os entes federados nos moldes básicos estatuídos nos arts. 21 a 25, 29 e 30.

Nos termos dos arts. 1º e 18 da Carta Magna, os entes federativos são autônomos, assentando-se tal autonomia na “*existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas*”²⁷.

O equilíbrio federativo da república, nos moldes da Lei Maior, ocorre em face de um sistema técnico de repartição de competências fundado na “*enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1.º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30)*”, sem prejuízo de prever atuações paralelas dos entes federativos, na forma do art. 23, bem como a atuação concorrente, quando as normas gerais são editadas pela União, outorgando-se competência suplementar aos Estados e até aos Municípios (arts. 24 e 30)²⁸.

Assim, o sistema de distribuição constitucional de competências se encontra circunscrito aos artigos apontados, destacando-se a competência formal ou legislativa da competência material, executiva. De se notar que o art. 21 aponta a competência material exclusiva da União, enquanto o art. 25, § 1.º o faz dos Estados e o art. 30, III a VIII, dos Municípios. O art. 23 se reporta à competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já a competência formal ou legislativa privativa ou exclusiva da União está inserida no art. 22, dos Estados no art. 25, §§ 1.º e 2.º e dos Municípios no art. 30, I. O art. 24 aponta a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, cabendo à União editar normas gerais e aos outros as normas suplementares de aplicação no âmbito de seus territórios, em caráter suplementar. Por fim, o art. 30, II autoriza a competência legislativa suplementar dos Municípios.

À primeira vista as destinações constitucionais de competência podem inferir uma coexistência confusa e pouco inteligível, mesmo porque não explicitam de maneira mais clara as hipóteses de incidência em casos concretos – sendo genérica e às vezes subjetiva – e, ademais, porque não distingue claramente a competência legislativa da material. No entanto, ao intérprete, sob a luz de uma análise tecnicamente mais acurada, nosso sistema constitucional não abriga margem para maiores dúvidas.

²⁶BRASIL. Constituição (1.988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1.988. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04 mai. 2006.

²⁷ DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 71.

²⁸ DA SILVA. *Op. cit.*, p. 72.

Com efeito, a redação do texto constitucional aponta a distribuição de competência de forma definitiva e segura. As competências privativas da União são enumeradas taxativamente nos citados arts. 21 e 22, as primeiras de ordem administrativa e, as últimas, de ordem legislativa. As competências privativas dos Municípios encontram-se descritas no art. 30, também enumeradas, restando aos Estados, portanto, as competências remanescentes, por força do art. 25, parágrafo primeiro. O que não for competência privativa da União ou dos Municípios pertence à competência do Estado membro. Além disso, inovou a Constituinte ao criar a figura das competências comuns, previstas no art. 23, deixando a critério de Lei Complementar (ainda não editada, no que pese os quase vinte anos passados da promulgação do estatuto Constitucional) a fixação de normas de cooperação entre os entes federados, visando “*o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”.

Ao que o legislador constituinte não atribuiu especificamente competência legislativa, tem-se que se trata de competência administrativa, ou formal.

Os artigos 23 e 24 prevêm expressamente as competências concorrentes, abrigando todos os entes federados nas competências administrativas (art. 23) e excluindo deliberadamente os Municípios quando se trata de competência legislativa (art. 24). Neste último caso, no entanto, permite-se aos Municípios suplementarem a legislação Federal ou Estadual, no que couber, quando omissas (art. 30, II).

Quanto à legislação suplementar, pertinente aos Municípios, somente poderá ser editada em face de continuidade de legislação que especifique normas gerais ou omita normas específicas. Já a legislação concorrente poderá suprir a lacuna legislativa dos demais entes da Federação, observando-se que ao Município cabe respeitar as normas gerais válidas da União e dos Estados, ao Estado, as da União. Nos moldes dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 24, também os Estados podem legislar normas gerais suplementares à União, em matéria concorrente, mas podem exercer competência plena na ausência da legislação federal (§ 3.º), sendo que a eventual superveniência de lei federal suspenderá a eficácia da legislação estadual no que lhe for contrário (§ 4.º)²⁹.

Resumindo, as competências são tidas como horizontais (privativas, exclusivas: enumeradas, destinadas à União e aos Municípios), verticais (concorrentes, da União e dos Estados e Distrito Federal) ou, ainda, comuns (comuns a todos os entes federados) e suplementares (cabendo ao Estado suprir as lacunas legislativas e administrativas da União e ao Município preencher as lacunas legais dos demais entes federados desde que haja interesse exclusivamente local).

1.2.1.1. Competências da União

Em matéria ambiental, basicamente as competências da União são assim divididas, segundo a sistemática constitucional:

1) Competência privativa:

²⁹ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4.ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 2004. P. 21.

Art. 21, IX – Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

XVIII – Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

XIX – Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso.

XX – Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Art. 22, inc. I – Legislar sobre direito penal, processual, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial...

II – Legislar sobre desapropriação.

IV – Legislar sobre águas, energia...

XI – Legislar sobre trânsito e transporte.

XII – Legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

XIV – Legislar sobre populações indígenas.

XVIII – Legislar sobre sistema estatístico, cartográfico e de geologia nacionais.

XXIV – Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

XXVI – Legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

Art. 225, § 6.º - Definir, através de lei federal, a localização das usinas que operem com reator nuclear.

2) Competência concorrente:

A União pode legislar, editando apenas normas gerais, sobre:

Art. 24, § 1.º, inciso I – Direito urbanístico.

VI – Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (excetuando-se os casos específicos das competências que lhe são exclusivas).

VII – Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

VIII – Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

XII – Previdência social e proteção e defesa da saúde.

3) Competências comuns aos entes federados, e que são previstas no art. 23 e no art. 225, IV e § 4.º:

Art. 23: I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente mediante lei.

IV - Exigir, na forma de lei, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a saúde, a qualidade de vida e o meio ambiente.

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação ambiental.

Art. 225, IV - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 4.º Proteger a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, prevendo a utilização dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de recursos naturais.

1.2.1.2. Competências dos Estados

1) Competências privativas: são competências privativas dos Estados aquelas que não sejam atribuídas privativamente, e devidamente enumeradas, à União e aos Municípios (art. 25, § 1.º).

2) Competências de natureza concorrente: cabe ao Estado legislar sobre normas gerais de conteúdo ambiental, suplementando a legislação da União.

3) Competências de natureza comum: as mesmas indicadas para a União sob essa mesma rubrica.

1.2.1.3. Competências dos Municípios:

1) Competências de natureza privativa:

Art. 30, I - Atribuições que se enquadrem em seus interesses locais quando não existam normas gerais da União e suplementares do Estado.

Art. 30, VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

2) Competências de natureza supletiva: Atribuições que se enquadram em seu interesse local, mas para as quais existam normas gerais da União e suplementares (ainda que gerais) dos Estados, hipótese em que o Município suplementará a legislação federal e estadual em sua própria legislação, para atender as especificidades próprias do território municipal, sem, contudo, contrariá-las (Art. 30, II).

3) Competências de natureza comum: as mesmas assim anteriormente indicadas para a União³⁰.

1.2.2. Legislação Federal

A legislação federal infraconstitucional regula a questão relacionada ao ambiente, em geral no âmbito administrativo, em diversos dispositivos legais. A título de ilustração, vale a pena mencionar os textos normativos mais relevantes quanto à matéria, destacando-se as principais regras de fixação de competência.

Observe-se que, via de regra, quando distribui competência privativa, o legislador especifica o ente federado beneficiado com tal competência. Assim, refere-se a “órgão público federal”, “órgão competente estadual” etc. Quando há a possibilidade de gestão concorrente, mormente entre Estados e Municípios, refere-se de maneira singela a “órgão competente”. Essas características estão nítidas nos exemplos adiante.

1.2.2.1. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1967³¹

Já no artigo 8º, referindo-se à permissão de captura, determina ao *órgão público federal competente* que publique e atualize anualmente a relação das espécies cuja utilização, perseguição, caça ou apanha seja permitida. Manda, ainda, que indique e delimite as respectivas áreas, bem como a época e o número de dias permitidos e a quota diária de exemplares cuja utilização, perseguição, caça ou apanha está autorizada.

³⁰ MUKAI. *Op. cit.*, p. 22-5.

³¹ BRASIL. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção à fauna. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 1967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

Já em seu artigo 13 prevê a obrigatoriedade de licença anual, de caráter específico e de âmbito regional, para o exercício da caça, que será expedida pela autoridade competente. Observe-se que, aqui a autoridade competente será aquela que gerir o âmbito regional em foco.

O parágrafo 1.º do mesmo artigo excepciona que, quando se tratar de cientistas estrangeiros, devidamente credenciados pelo país de origem, deverá o pedido de licença ser aprovado e *encaminhado ao órgão público federal competente*, por intermédio de instituição científica oficial do país, que dará ciência permanente das atividades dos cientistas licenciados (§ 2.º).

O artigo 19 torna obrigatório o fornecimento, pela autoridade competente, de guia para o transporte interestadual e para o Exterior, de animais silvestres, lepidópteros, e outros insetos e seus produtos.

O artigo 32 remete ao Código de Processo Penal a competência de autoridades para instaurar, presidir e proceder a inquéritos policiais, lavrar autos de prisão em flagrante e intentar a ação penal, nos casos de crimes ou de contravenções previstas na Lei ou em outras leis que tenham por objeto os animais silvestres, seus produtos instrumentos e documentos relacionados com os mesmos.

Determinando a adoção de textos específicos sobre a proteção da fauna, o artigo 35 impede a qualquer autoridade que permita a adoção de livros escolares de leitura que não contenham textos dessa natureza, remetendo a aprovação de tais textos à competência do Conselho Federal de Educação.

Ao determinar que os programas de rádio e televisão incluam textos e dispositivos semelhantes, o § 2.º desse artigo, impõe que esse material seja aprovado pelo órgão público federal competente.

1.2.2.2. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981

Em seu artigo 6.º, parágrafo 1º, reafirma a competência dos Estados, nas áreas de sua jurisdição, para a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Da mesma forma, no parágrafo 2º, a dos Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, para também elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Já no artigo 8.º estão elencadas as atribuições de competência do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, destacando-se, dentre elas:

I – estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

II – determinar a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, no caso de obras ou

atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

O artigo 10 impõe o prévio licenciamento por *órgão estadual competente, e, em caráter supletivo*, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizem de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Observe-se aqui, que a competência para a concessão da licença é dos Estados, naturalmente respeitadas suas áreas de jurisdição, somente podendo atuar a União, através do IBAMA, em caráter supletivo. No entanto, segundo previsão normativa estabelecida pelo CONAMA – através de resolução – em casos e prazos que determinar o licenciamento de que trata esse artigo dependerá de homologação do IBAMA (§ 2.º). Ou seja, a competência é do Estado, mas, em situações especiais previstas pelo CONAMA, será obrigatória a participação, através de homologação do licenciamento, do IBAMA que, nos termos da lei, tem competência apenas supletiva.

Novamente, no § 3º prevê-se que o órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

Já o § 4º dispõe que competirá exclusivamente à União, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o licenciamento previsto no artigo 10, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. Neste caso, a competência do IBAMA exclusiva, não se falando de homologação por órgão estadual, ainda que a abrangência do impacto se restrinja à área de jurisdição de um único Estado.

O artigo 11 delega competência ao IBAMA para propor ao CONAMA normas e padrões do licenciamento previsto no artigo anterior e, novamente, em seu § 1º dispõe que a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. Aqui, no caso, a despeito de ser o IBAMA o órgão responsável por ditar as normas a serem observadas no licenciamento, somente procederá à fiscalização em caráter supletivo à atuação tanto do órgão estadual como do órgão municipal que forem competentes. Ou seja, a União tem competência supletiva ao Estado e ao Município.

1.2.2.3. Decreto 24.643, de 10 de julho de 1.934³²

No prólogo já prevê que a execução do Código de Águas compete ao Ministério da Agricultura.

De relevante interesse em seu bojo a distribuição de competência do artigo 64, entre a União, os Estados ou os municípios para providenciar sobre a desobstrução nas águas do seu domínio, estendendo a competência da União às águas de navegação explicitadas no inciso II do art. 40.

O artigo 144 define que o Serviço de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério da Agricultura, é o órgão competente do Governo Federal para proceder ao estudo e avaliação de energia hidráulica do território nacional. Também é de sua competência examinar e instruir técnica e administrativamente os pedidos de concessão ou autorização de utilização da energia hidráulica e de produção, transmissão, transformação e distribuição da energia hidroelétrica, e, ainda, para fiscalizar a produção, a transmissão, a transformação e a distribuição de energia hidroelétrica.

1.2.2.4. Decreto-lei 221, de 28 de fevereiro de 1.967³³

O artigo 6º prevê a inscrição e autorização, pelo órgão federal competente, de toda embarcação nacional ou estrangeira que se dedique à pesca comercial. O art. 19 estabelece que nenhuma indústria pesqueira, seja nacional ou estrangeira pode exercer suas atividades no território nacional ou nas águas nacionais, sem prévia autorização do órgão público federal competente, devendo estar devidamente inscrita e cumprir as obrigações de informação e demais exigências que forem estabelecidas.

O artigo 21 definiu que as obras e instalações ou reformas de portos pesqueiros estão sujeitas à aprovação do órgão público federal competente.

O artigo 33 prevê competência comum, entre União e Estados, para estipular regras de pesca no território nacional e nas águas extraterritoriais. Impõe que sejam obedecidos os atos emanados do órgão competente da administração pública federal e dos serviços dos Estados, em regime de acordo.

³² BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1.934. Decreta o Código de Águas. **Coleção de Leis do Brasil de 1934**, Volume 4, página 679, Brasília, DF. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

³³ BRASIL. Decreto-lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

1.2.2.5. Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2.001³⁴

Um dos principais textos legais pertinentes à distribuição, via normas infraconstitucionais, de competência, é sem dúvida a Medida Provisória 2.166-67/01, foco, inclusive de controvérsias prolongadas quanto à delimitação das competências dos Estados e dos Municípios. Inseriu profundas modificações na Lei 4.771³⁵, de 15 de setembro de 1.965.

Merecem ser avaliadas diversas dessas alterações, iniciando-se por aquelas que reescreveram o artigo 4.º da Lei, que, modificado, estipula limites para a supressão de vegetação em área de preservação permanente. Supressões de tal natureza somente poderão ser autorizadas em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

O § 1.º do artigo em questão impõe que a supressão tratada no *caput* do artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou *municipal* de meio ambiente, sendo essa a regra geral, ressalvada, entretanto, a exceção do disposto no § 2.º. A exceção remete a autorização para supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, ao órgão ambiental competente do município, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mas precedida de anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

O órgão ambiental competente, portanto, inclusive o conselho municipal de meio ambiente, poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, de vegetação existente em área de preservação permanente, sempre indicando, previamente à emissão da autorização, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor (§§ 3.º e 4.º).

Ainda que a interferência no processo autorizador de dois entes federados (um deles sempre o Estado) se revele recomendavelmente protecionista, a discutível redação legislativa é causa de grandes controvérsias entre os chamados órgãos ambientais competentes. Uma visada mais objetiva parece demonstrar o óbvio: se a área de preservação permanente que sofrerá a intervenção se situa em zona urbana, dentro do plano diretor do Município, a competência para autorizar a intervenção é do Conselho de Meio Ambiente deste ente federado, que tenha caráter deliberativo, após obter anuência prévia do órgão ambiental estadual. Fugindo a essa especificidade, a competência será sempre do órgão estadual, após anuência prévia do Município ou da União.

³⁴ BRASIL. Medida provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2.001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

³⁵ BRASIL. Código Florestal. Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1.965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 1.965. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

No entanto, causam dúvidas diversos pontos do texto: em quais casos, o órgão estadual, ou o municipal, ou o federal, poderão negar a anuência prévia? Quais são os requisitos exigidos dessa anuência prévia? Qual a autonomia de um licenciamento se ele é subordinado a uma anuência prévia? Se for negada a anuência prévia, poderá ela ser substituída por outro procedimento? Se o Estado negar a anuência prévia, ou se omitir a expedi-la, poderá a União suplementar a lacuna? Observe-se que a anuência prévia do Estado, no caso de interferência em área de preservação que se situe em zona urbana, há de ser precedida e fundamentada em estudo técnico, não existindo, todavia, a mesma exigência quando se fala da anuência municipal ou federal³⁶.

Outras atribuições de competência administrativa, tanto ao órgão ambiental apropriado da União, do Estado ou do Município são elencadas no art. 16, § 4.º, no art. 44, inc. I, e §§ e art. 44-A, § 2.º.

Essas são as fixações de competência mais marcantes da legislação ambiental federal.

1.2.3. Competência específica sobre ambiente urbano

A gestão legislativa e administrativa do ambiente urbano compete ao Município, como se vê do artigo 30 da CRFB, harmonizando-se os incisos I, II, VIII e IX. Com efeito, assim dispõe:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³⁶ Maiores controvérsias vieram a lume com a edição da Resolução 302 do CONAMA, de 20 de março de 2.002, propondo “definir e regulamentar as áreas de preservação permanente ao redor de reservatórios artificiais”, sem que tivesse autorização legislativa que validasse sua competência para tanto. Pretendeu-se regulamentar o Código Florestal, através de meio normativo não legítimo. Com efeito, mencionada norma administrativa dispõe que “*constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais situados, medida a partir do nível máximo normal de: I – trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais*” (art. 3.º).

Não bastasse a incompetência legislativa do referido Conselho, que feriu frontal e diretamente a Carta Magna ao regulamentar dispositivo de Lei, atribuição que não lhe foi conferida (o Poder Regulamentar é da competência do Presidente da República, conforme o disposto no artigo 84, IV, da Constituição Federal), trouxe à baila temas apropriados para calorosas discussões, como a definição de área urbana consolidada. De se notar que, segundo o texto da resolução, as áreas da margem de reservatórios artificiais somente serão ou rurais ou urbanas consolidadas. Inovou a legislação uma vez mais ao definir que área urbana consolidada é aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais; 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km² (art. 2.º, V).

Tanto a ilegalidade do texto, como a invasão evidente de competência foram magistralmente analisadas por: BARROS, Marcelo Augusto de. **Resolução do Conama quer justificar desmandos do Executivo**. Disponível em: <<http://www.conjur.uol.com.br/textos/247912/>>. Acesso em: 18 dez. 2004.

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O “*adequado ordenamento territorial*” é parte da política de desenvolvimento urbano, que deve, nos moldes do art. 182 da Carta Magna, ser executada pelo Poder Público Municipal. No entanto, como se verifica do mencionado art. 182, o Município se submete às diretrizes gerais fixadas em lei, ou seja, às diretrizes fixadas pela União. No que se refere a área não edificada, subutilizada ou não utilizada, o Município apenas poderá exigir do proprietário, mediante lei específica, o seu adequado aproveitamento nos termos de lei federal (§ 4.º).

Assim reza o mencionado dispositivo constitucional:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento...

Nos termos do art. 24 da Constituição, compete à União, ao Estado e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico (inc. I), proteção ao meio ambiente em geral (inc. VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inc. VII), responsabilidade por dano ao meio ambiente (VIII).

Como já visto anteriormente, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1.º), sendo que a omissão legislativa federal não impede o Estado de exercer competência plena para atender suas peculiaridades (§ 3.º). A posterior edição de lei federal apenas suspende a eficácia da lei estadual naquilo que for com ela conflitante (§ 4.º). A competência legislativa complementar dos Estados é mantida mesmo ante a edição de normas gerais pela União (§ 2.º).

Conclui-se, portanto, que cabe ao Município legislar sobre a ocupação do solo urbano local, atendendo às suas peculiaridades, em caráter suplementar, observadas as normas gerais da legislação federal e aquelas oriundas da legislação estadual.

No caso da legislação federal, as regras gerais estão contidas nas normas da lei 6.766, de 19 de dezembro de 1.979³⁷, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. As diretrizes municipais serão sempre guiadas pelas linhas gerais editadas pela União.

O mesmo ocorre quanto ao meio ambiente urbano, objeto de preservação legal ou não, destinação de resíduos, controle de poluição etc. O Município sempre poderá legislar em tais casos, e sempre terá competência administrativa, desde que suas normas sejam mais restritivas do que aquelas oriundas da União e do Estado. Permanece íntegro, na escala de competências paralelas ou sucessivas, o princípio “*in dubio pro natura*”.

É interessante observar que o município que disponha de conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social (o tema relativo aos conselhos municipais será analisado em momento oportuno deste trabalho) foi autorizado licenciar empreendimentos poluidores, ouvidos os órgãos competentes da União e dos Estados quando o impacto ambiental for local. Também pode fazê-lo quando o município receber delegação específica do Estado, através de instrumento legal ou de convênio. É o que estabelece a Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA, em seus artigos 6.º e 20³⁸.

Aqui, uma vez mais, à luz da distribuição constitucional de competências, o CONAMA extrapolou os limites de seus poderes normativos. A solução encontrada para dirimir a falta de regulamentação e os conflitos de superposição de atribuições, então comuns pela carência de lei ou decreto específico, através de resolução administrativa, observou caminho inadequado. Com efeito, o problema pedia solução pela via legislativa, não cabendo a solução através da norma adotada. A Lei 6.938/81 confere aos Estados a competência para o licenciamento ambiental (art. 10). À União cabe apenas o exercício de competência supletiva, através do IBAMA. No entanto, ao normatizar o tema, o CONAMA transferiu competência à União, concedendo poderes ao IBAMA de licenciar empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, nos termos do art. 4.º da Resolução³⁹.

Foi além. Ao restringir, via art. 5.º, a competência dos Estados para o licenciamento, ofendeu o texto legal que a estes conferia competência originária (art. 10 da Lei 6.938/81, já citado). Extrapolou ainda mais quando, através do art. 6.º da Resolução, criou uma inexistente competência para licenciamento pelos municípios⁴⁰. É interessante observar que a redação da norma merece aplausos, não só por dar clareza aos procedimentos de licenciamento, como por sustar os inúmeros confrontos de competência que os tornavam nebulosos e confusos. O caminho adotado é que fere Constituição e lei, já que distribuição de competência somente poderia advir de processo legislativo. Ademais, a lei confere ao CONAMA poderes para expedir normas e critérios para o licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente

³⁷ BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1.979. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 237 de 22 de dezembro de 1.997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 1.997. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. P. 145/6.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 146-7.

poluidora, embora reafirmando o poder único do Estado de licenciar (art. 8.º, I, da Lei 6.938/81).

Apesar disso, a Resolução 237/97 tem servido de parâmetro para fixar não só as normas e critérios autorizados por lei, como a distribuição de competências, conforme estabelece, estando cumprindo uma função ambiental de vital importância, não obstante tenha usurpado flagrantemente poderes legislativos da União. Nesse passo, enquanto não houver uma reação legislativa que disponha em sentido diverso, o Município, dotado de Conselho Municipal de Meio Ambiente, que tenha caráter deliberativo e participação social, pode licenciar empreendimentos de potencial poluidor local.

Vê-se, pois, que no que se refere à competência administrativa ou formal, cabe ao Município, na forma do art. 23 da CF, nas questões ambientais, atuar em regime de cooperação, de competência comum, com a União e os Estados. Em se referindo à competência material ou legislativa, tem o Município competência para editar normas suplementares, por força do art. 30, II, da CRFB e do art. 6º, § 2.º da Lei 6.938/81, que o autoriza, nas áreas de sua jurisdição, elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observadas as normas e os padrões federais e estaduais.

No caso específico do ambiente urbano, cabe ao Município ditar as regras de ocupação e parcelamento do solo, respeitando as diretrizes gerais da União e do Estado. Quando ocorre intervenção em área preservada dentro da zona urbana do município, cabe ao Município que tiver Conselho de Meio Ambiente, com poderes deliberativos, autorizar a intervenção, após anuência prévia do órgão estadual competente, que se embasará em parecer técnico apropriado. Não se pode esquecer, ainda, que o município poderá licenciar atividades de potencial poluidor local, desde que possua conselho municipal de meio ambiente com caráter deliberativo e participação social.

A gestão das situações ambientais, visando a proteção de um bem maior, o ambiente e por consequência uma qualidade de vida digna, oriundos do conceito mais amplo de desenvolvimento sustentável e de cidades sustentáveis, faz por merecer não só o compartilhamento de ações e responsabilidades pelo poder público, nos três níveis federados, e pela população em geral, como uma visão crítica voltada a aplicação do bom senso na interpretação da lei e na execução dos atos administrativos. Sob essa ótica, a tutela do meio ambiente dificilmente dá margem a interpretações ou aplicações equivocadas das competências em sua gestão administrativa ou legislativa.

1. 3. O MUNICÍPIO E OS TRIBUTOS AMBIENTAIS

1.3.1. Os tributos na sistemática jurídica brasileira

Os tributos se dividem, nos moldes constitucionais brasileiros, em: impostos, taxas e contribuições de melhoria (CRFB, art. 145). Aponta, ainda, as seguintes modalidades tributárias: contribuições especiais (sociais, de intervenção no domínio econômico – CIDE – e

de interesse das categorias profissionais ou econômicas, art. 149, e para custeio da iluminação pública, art. 149-A) e empréstimos compulsórios (art. 148). O sistema tributário nacional é regulado pela Lei 5.172, de 25.10.66⁴¹, que foi recepcionada em quase sua totalidade pela Carta Magna e é denominada de Código Tributário Nacional⁴². Segundo o art. 5.º da Lei, os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

As figuras das contribuições especiais e do empréstimo compulsório têm gerado uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial sobre os respectivos fundamentos jurídicos. Enquanto alguns as distribuem dentre impostos, taxas e contribuições, sempre com relevantes argumentos, outros admitem a existência de cinco, e não três modalidades de tributos, calcados em argumentos não menos valiosos. O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, baixou súmula de sua jurisprudência reconhecendo expressamente que o empréstimo compulsório não é tributo⁴³. São tidos como tributos com finalidades parafiscais, já que, apesar do caráter compulsório, são afetados a finalidades específicas, geridos e fiscalizados, muitas das vezes, por entidades paraestatais⁴⁴.

Nunca se pode esquecer que a sabedoria do legislador contribuinte é presumida e, dentro de tal espírito, concretizou a existência tanto dos três tributos básicos – impostos, taxas e contribuições de melhorias – como dos dois instrumentos de arrecadação parafiscal – contribuições especiais e empréstimos compulsórios, em um mesmo capítulo da Carta Magna, “*Do Sistema Tributário Nacional*”.

A seu turno, as contribuições de melhoria são formatadas em limites rígidos e estreitos, o que dificilmente permitiria o ingresso, no âmbito de sua existência, das contribuições especiais. É certo que algumas destas últimas se enquadram perfeitamente como impostos e outras como taxas, mas nem todas poderão ser contidas com perfeição nos contornos de tais tributos.

As divergências merecem atenção, até porque, caso as contribuições especiais sejam considerados um tributo à parte, fogem à regulamentação via lei complementar, bastando lei federal ordinária para criá-las, enquanto se, por outro lado, forem consideradas impostos, como muitos autores o querem, devem receber regulamentação complementar. O empréstimo compulsório, tributo ou não, exige, de qualquer forma, regulamentação via Lei complementar. No que pese não ser apontado como tributo, o empréstimo compulsório está previsto no CTN, como se vê do seu art. 15.

⁴¹ BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1.966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

⁴² BRASIL. Presidência da República. Ato Complementar n.º 36, de 13 de março de 1.967, artigo 7.º. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 mar. 1.967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 418: O empréstimo compulsório não é tributo e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização orçamentária. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

⁴⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Manual de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. P. 51.

A tributação ambiental que eventualmente venha a ser instituída haverá, portanto, que se adequar a uma dessas espécies de tributos formatados em nosso ordenamento jurídico e, às vezes, suportar embates que visem esclarecer seus fundamentos jurídicos e sua caracterização.

Os tributos tem sua identidade ou origem no fato gerador, também chamado de *fato imponível*, *fato do tributo*, *hipótese de incidência*, *suporte fático* ou *situação base*⁴⁵.

Na forma do art. 16 do Código Tributário Nacional, o imposto foi definido como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. O fato gerador tem a ver apenas com a existência do contribuinte que se enquadre nas condições previstas na lei. Basta que sobre ele se caracterize a ocorrência de determinada situação, independentemente de qualquer atuação estatal, para que haja a incidência tributária. O fato gerador do imposto “é o evento – fato ou ato – que independendo de qualquer iniciativa ou participação do Estado, é da responsabilidade única do contribuinte, em razão de sua titularidade ou de ato por ele praticado”⁴⁶. Por isso, diz-se que os impostos são “não vinculados”, ou seja, não se vinculam a uma atividade específica do Estado. Nos moldes legislativos atuais, o imposto, salvo algumas raras exceções expressas, não pode ter destinação específica (CRFB, art. 167, IV e § 4.º), o que impede habitualmente que seu produto seja encaminhado diretamente para uma rubrica de preservação do meio ambiente. Os impostos são aqueles criados pelos arts. 153, 154, 155 e 156 da CR, não se concedendo aos entes federados a possibilidade de criar novas rubricas dentro dessa modalidade tributária, sendo subordinados às regras constitucionais. Por isso que as normas relativas à discriminação dos impostos, alinhavadas no art. 17 do Código Tributário Nacional, não foram recepcionadas pelo ordenamento constitucional⁴⁷.

Já a taxa advém de uma atividade estatal determinada, ou seja, da prestação de um serviço público ou do chamado exercício regular do poder de polícia. Pode ser definida como uma “prestação pecuniária compulsória que, no uso de seu poder fiscal e na forma da lei, o Poder Público exige em razão de atividade especial dirigida ao contribuinte”⁴⁸. Neste caso, o Poder Público exige uma prestação pecuniária em razão da prestação de atividade específica, disponibilizada ou disponível ao contribuinte. Por isso, as taxas, ao lado das contribuições, são tidas como “vinculadas”, ou seja, dependentes de uma atividade estatal específica.

Nos termos do artigo 77 do Código Tributário, a taxa, que pode ser cobrada

pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

⁴⁵ CRETELLA JR., J.. **Comentários à Constituição de 1988**, vol. VII. Rio/São Paulo: Forense Universitária, 1992. P. 3468-9.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**, Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1.998. P. 155.

⁴⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, Vol. 6, Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 48-9.

O artigo 145 da Carta Magna, com efeito, estipula que a taxa pode ser cobrada “*em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*”.

Assim, as taxas advêm o exercício regular do poder de polícia ou da utilização, seja potencial ou efetiva, de serviço público. Esse serviço obrigatoriamente será específico e divisível. Note-se que, na forma do art. 78 da Lei 5.172/66, Código Tributário Nacional, é considerado poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público, concernente, dentre outros, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Os serviços passivos de tributação decorrem do poder de polícia ou não, mas o fato jurígeno que caracteriza as taxas é sempre “*serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte*”, podendo esse serviço ser calcado no poder de polícia ou em uma atividade prestada pelo Poder Público⁴⁹.

A contribuição de melhoria tem aspectos coincidentes com os da taxa, já que se trata de um tributo instituído com a finalidade de financiar obras públicas que venham a se constituir benfeitorias que valorizem o patrimônio do contribuinte. No entanto, como o próprio nome indica, está atrelada a uma valorização imobiliária necessariamente provocada pela benfeitoria que gerou o gasto público. O limite para sua cobrança é o do valor do total da despesa realizada com as obras que propiciaram a valorização do patrimônio e o limite individual esbarra no valor do acréscimo que a obra realizada propiciar ao mesmo patrimônio, individualmente considerada. Nos termos do art. 81 do CTN, a contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, não podendo esse conceito ser elástico para além de tais fronteiras nitidamente delimitadas: como limite geral, a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

1.3.2. Os tributos aplicados às questões ambientais

A idéia de criação de tributos exclusivamente ambientais é nova. Com efeito, apenas a partir da década de 1.970 é que a questão ambiental passou a ter uma forma definida e somente a partir daí é que ocupou a preocupação dos legisladores. Até a promulgação da vigente Carta Política brasileira ainda não se flertava com mecanismos tributários que financiassem, no Brasil, a conservação ambiental ou que se prestassem a estimular uma produção mais limpa e ecologicamente equilibrada. O texto constitucional, timidamente, veio abrir as primeiras portas para admitir tal modalidade tributária, mas cabe agora à legislação complementar, através de significativa reforma, regulamentar modalidades tais de tributos, popularmente conhecidos por ecotaxas⁵⁰.

⁴⁹ COELHO. *Op. cit.*, p.332-3.

⁵⁰ CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental – uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. P. 78.

A legislação ambiental já descortina horizontes possíveis da criação e adoção de tributos a ela relacionados, quando impõe à Política Nacional de Meio Ambiente ter em mira “*imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos*” (Art. 4.º, VII, da Lei 6.938/81). Fundados em tal princípio devem surgir tributos que tenham a capacidade de valorizar as condutas relativamente ao uso do ambiente, que possam afetar positivamente a conduta de potenciais poluidores, que indenizem a sociedade pelas perdas ambientais, que incentivem a redução de produtos contaminadores e que forneçam recursos para financiar a pesquisa de tecnologias limpas ou de menor potencial poluidor⁵¹.

Assim, há a necessidade de uma reforma tributária para que se implemente uma consistente e eficaz tributação vinculada à questão ambiental, sem o risco de se esbarrar em questões administrativas e judiciais. No entanto, dentro do regime tributário hoje vigente, algumas exceções à regra geral são permitidas, e devem ser habilmente exploradas, para que os custos sociais sofridos pela sociedade em razão dos danos externos negativos causados pelo empreendimento poluidor sejam reparados⁵², o que descobre três necessidades tributárias possíveis e admissíveis: tributos sobre emissão de efluentes, tributos sobre serviços públicos prestados aos usuários e tributos sobre produtos ou bens de consumo⁵³.

No primeiro grupo estão aqueles tributos oriundos de atividades que liberem resíduos poluidores no ambiente. No segundo, o contribuinte arca com os custos de atividades estatais que beneficiem a qualidade dos produtos ambientais a ele ofertados, e, no terceiro, uma diferenciação tributária sobre operações que envolvam a produção de bens de consumo, poderá agravar o custo de uma atividade poluidora ou aliviar a carga tributária da produção que se demonstra harmônica com um melhor equilíbrio ecológico. A experiência internacional tem sinalizado para a adoção de práticas tributárias que não apenas incentivem a produção de mercadorias menos prejudiciais ou agravem a carga das danosas, mas que valorizem o custo ambiental do produto, “*colocando em seu preço tributos precipuamente destinados à restauração dos prejuízos ambientais que causam*”, e que são os chamados “*incentivos baseados no mercado*”⁵⁴.

Os impostos podem ser utilizados como instrumento de tutela ambiental aproveitando-se dos expedientes da seletividade das alíquotas tendo por base a essencialidade do produto, e da capacidade econômica do contribuinte, prevista na Constituição Federal (Art. 145, § 1.º). No

⁵¹ ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho Constitucional a un Ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el Derecho Tributario. In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e Meio Ambiente - Livro 2**. 5.ª tirag. Curitiba: Juruá, 2.005. P. 51-2 (Coleção Tributação em Debate).

⁵² A sabedoria dos aplicadores do direito e dos elaboradores de leis deverá ser de indiscutível excelência, já que todos os custos econômicos que incidem sobre o empreendimento, inclusive os tributários, resultam em majoração do custo final dos produtos oferecidos e, portanto, são suportados pelo consumidor, ou seja, pela sociedade. Ainda que aqui se fale em incentivos fiscais, ou outras formas de extrafiscalidade tributária, que barateiem a produção, como prêmio ao não poluidor, a carência de arrecadação agravará a carga tributária geral da população.

⁵³ CARNEIRO, Ricardo. Op. cit, p. 78-9.

⁵⁴ FERRAZ, Roberto. Tributação e Meio Ambiente: O *Green Tax* no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/2.001). In: MARINS, James (Coord.). Op. cit., p. 98-9.

que se refere ao IPI, imposto sobre produtos industrializados, cuja instituição é da competência da União, a seletividade de alíquotas é obrigatória (art. 153, § 3.º, I). Quanto ao ICMS, imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços, de competência dos Estados e Distrito Federal, é facultativa (art. 155, § 2.º, III). Em qualquer desses tributos, a seletividade visa beneficiar a essencialidade do produto tributado. Basta à legislação reguladora confirmar a importância superlativa da produção industrial para a preservação ambiental, que aos produtos industrializados ecologicamente corretos será admitida a diferenciação positiva de alíquotas, implicando no reconhecimento de um tributo ambiental.

A seletividade de alíquotas e o princípio da capacidade contributiva “*são expedientes que demonstram que, mesmo não sendo viável considerarem-se as condições pessoais dos contribuintes de fato ou consumidores, é possível prestigiar a noção de capacidade contributiva*”⁵⁵, assim como criar mecanismos tributários que possam se revelar harmônicos com o objetivo constitucional de preservação do meio ambiente.

Em tese, através do expediente da seletividade de alíquotas pode-se admitir uma tributação mais branda para mercadorias ecologicamente corretas ou que tenham por finalidade reduzir os efeitos negativos de determinada atividade poluidora, enquanto praticasse uma tributação mais severa àquelas mercadorias que provoquem poluição ou que sejam produzidas em desacordo com as normas ambientais.

Por outro lado, a disposição contida no inciso II do § único do art. 158 da CRFB permitiu a um grande número de Estados membros da federação a adoção, por força do art. 155, do ICMS Ecológico. Ou seja, da partilha privilegiada do Imposto sobre Circulação de Mercadorias para municípios que preencham certos requisitos de proteção ao meio ambiente. Constitui-se uma louvável aplicação da função extrafiscal do tributo, pois, ao invés de punir o poluidor, incentiva e premia o conservador ambiental. Ou seja, aplica estímulos e incentivos aos municípios que zelam pelo meio ambiente, através de compensação financeira, valorizando um dos mais sagrados princípios legais de proteção ambiental que é o princípio de prevenção.

O ICMS ecológico tem o objetivo, ainda, de incentivar e financiar, através do repasse privilegiado de verbas, as ações locais de solução de problemas ambientais, o que, infelizmente, ainda não ocorre de maneira generalizada ante a impossibilidade constitucional de vinculação do imposto a uma finalidade específica, dentro do município beneficiado. O benefício é direcionado aos municípios que cuidam da proteção das unidades de conservação, de mananciais de abastecimento e da promoção de programas de saneamento e educação ambiental.

Como exemplo de Estados que passaram a adotar o sistema do ICMS ecológico, dentre outros, citam-se os casos dos Estados do Rio Grande do Sul que o adotou através da Lei Estadual n.º 9.860/93, não regulamentada e substituída pela Lei Estadual n.º 11.038, de 14 de novembro de 1.997⁵⁶, e do Estado de Minas Gerais, que o adotou originalmente através da Lei

⁵⁵ COSTA, Regina Helena. **A Tributação e o Consumidor**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo20.htm>>. Acesso: em 18 mai. 2006.

⁵⁶ ARAÚJO, Cláudia Campos de, et al. Sistema Tributário e Meio Ambiente. In: PHILIPPI JR, Arlindo e ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: Signus Editora, 2.004. Cap. 20, p. 389-93.

Complementar n.º 12.040/95⁵⁷, conhecida como “*Lei Robin Hood*”, que, depois de sofrer várias alterações, foi revogada pela Lei n.º 13.803/00, hoje vigente, com aspectos bastante aperfeiçoados e ampliados do instituto tributário⁵⁸.

Outro imposto que abriga excelente potencial de tributo ambiental, tomando como base a função de extrafiscalidade tributária, é o IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano, de competência dos municípios, previsto no inciso I e § 1.º do art. 156 da Constituição da República. A Carta Magna, em seu artigo 182, § 4.º, admite expressamente o caráter extrafiscal do IPTU com o objetivo de se promover a função social da propriedade e quando o proprietário descumprir obrigação legal relativa ao correto uso do solo urbano. Como há possibilidade legal da progressividade do imposto, para assegurar a função social da propriedade, por um mero desencadeamento lógico percebe-se que a questão da proteção ambiental pode ser aí incluída, já que está evidentemente inserta no conceito de função social da propriedade. Desta forma, o IPTU pode se transformar em uma valiosa ferramenta para ser empregada na conservação ambiental, seja através de isenções e incentivos aos proprietários que demonstrem a finalidade de preservação ambiental atribuída ao imóvel, como por alíquotas mais acentuadas sobre as propriedades que, de alguma forma, descumpram regras ambientais.

O Estatuto da Cidade⁵⁹, regulando o art. 182 da CR, já permite que tanto o IPTU e as contribuições de melhorias, além de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, sejam usados como instrumentos de política urbana, como se verifica do seu art. 4.º. É um avanço legislativo que abriga tanto o princípio do poluidor pagador, como o da prevenção, na busca de mecanismos que incentivem a proteção e punam o agressor ambiental. Como estatui seu art. 7.º, há de ser aplicado o IPTU progressivo no tempo, com a majoração de alíquotas pelo prazo de cinco anos consecutivos, às propriedades que não cumpram sua finalidade social.

Também o ITR, Imposto Territorial Rural, previsto nos arts. 158 e 153, *caput*, e inciso VI e § 4.º, da CR, de competência da União, é uma excelente ferramenta para a aplicação das funções de extrafiscalidade do tributo, permitindo a gradação de alíquotas como forma de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e a isenção tributária sobre pequenas glebas destinadas ao trabalho familiar, promovendo a função social da propriedade rural.

Existem, abrigados pela legislação, outros casos de potenciais impostos com aplicações ambientais, como, por exemplo, nas hipóteses de redução do IPI sobre motores e veículos movidos à álcool, os incentivos fiscais para servir de base à conservação do solo e dos

⁵⁷ MINAS GERAIS. Lei n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1.995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o Inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 29 dez. 1.995. Disponível em <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

⁵⁸ MINAS GERAIS. Lei n.º 13.803, de 27 de dezembro de 2.000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2.000. Disponível em <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

⁵⁹ BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2.001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

regimes das águas e para florestamento e reflorestamento, como disposto na Lei 5.106/66⁶⁰; a redução do ICMS para operações com máquinas que visem à defesa do meio ambiente, prevista na Lei estadual 2.055/93, do Rio de Janeiro; a concessão de prazos especiais de pagamento do ICMS para indústrias ou agroindústrias que empreguem tecnologia inovadora que promova a defesa do ambiente, conforme Lei estadual 2.273/94, do Rio de Janeiro; o IPVA mais barato para automóvel à álcool e, ainda, a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, conforme art. 20, § 1º, da CF/88 e Leis 1.990/89 e 8.001/90⁶¹.

As taxas provavelmente representam a ferramenta tributária mais versátil para arrecadar tributos ambientais, dada à elasticidade do leque de suas aplicações e a amplitude dos fatos geradores englobados nos conceitos de poder de polícia e de serviços públicos. Por outro lado, enquanto os impostos são apenas aqueles previstos no CTN, as taxas podem ser criadas pelas leis que as instituem, respeitadas as competências apropriadas.

A contribuição de melhoria, de certa forma, incorpora uma ferramenta tributária plausível para a arrecadação de tributos ambientais, já que poderia ser afetada às atividades de melhoria ambiental que propiciassem valorização ao patrimônio do contribuinte, como a construção de praças e áreas verdes, arborização, criação de áreas de preservação, como parques públicos etc. No entanto, considerando-se que está ligada necessariamente à existência de uma valorização patrimonial definida, nem sempre obtida através das obras mencionadas e nem sempre de valoração possível, tem limites mais estreitos e menos precisos que aqueles possibilitados pela taxa. Além disso, poderia atrair uma indesejável antipatia à causa ambiental. Afinal, os principais princípios de direito que devem atrair a tributação são os do poluidor-pagador (o poluidor arca com os custos do financiamento de medidas que compensem o ambiente em face à detração por ele cometida) e da prevenção (o impedimento de atividades que representem riscos de possíveis prejuízos ambientais). Além desses, há de se considerar, também, o princípio do usuário pagador (quem usa o benefício ambiental cobre as despesas de sua conservação)⁶². A melhoria ambiental foge da circunscrição desses princípios.

Adiante, como há vinculação entre o valor da obra, no total, e o do acréscimo da valorização patrimonial de cada unidade imóvel beneficiada, no limite individual, a cobrança da contribuição poderia ser impossibilitada pela dificuldade de se valorar o ambiente preservado e os benefícios que propicia. Por fim, poderia ser inquinada de ilegal quando o acréscimo da qualidade ambiental ultrapassa os limites dos imóveis aparentemente beneficiados. Com efeito, qualquer melhoria ambiental passa ao patrimônio de todos, como benefício difuso que é, não se restringindo a uma benfeitoria exclusiva dos contribuintes efetivamente tributados.

Merece destaque a relevância das CIDEs, contribuições de intervenção no domínio econômico, à causa ambiental. É hoje, provavelmente, o único tributo que acata a vinculação do tributo a uma finalidade ambiental específica, como se vê do disposto no artigo 177, § 4.º, II, “b”, da CRFB. Por isso que, “*a espécie tributária mais adequada a servir como um tributo*

⁶⁰ BRASIL. Lei n.º 5.106, de 02 de setembro de 1.966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 1.966. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

⁶¹ O elenco legal foi apontado por: ARAÚJO, Cláudia Campos de et al. *Op. cit.*, p. 397-8.

⁶² ARAÚJO, Cláudia Campos de et al. *Op. cit.*, p. 389-93.

ambiental é a CIDE, por seu caráter finalístico de intervenção no domínio econômico”⁶³. Como a CIDE tem finalidade específica de intervir na economia, em razão do disposto no art. 149 da CRFB, pode ser individualizada. Assim, permite-se sua incidência apenas em determinados setores, com graduação de alíquota proporcional ao dano ambiental, o que se amolda ao disposto no art. 170, VI, da Carta Magna, quando prevê “*tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*” como um dos princípios da ordem econômica⁶⁴.

Cabendo ao Estado a garantia dos princípios instituídos pelo art. 170 da CRFB, compete-lhe, “*intervir na economia para induzi-la à proteção ambiental*”, propiciando que o desenvolvimento econômico se compatibilize com um nível aceitável de danos ambientais⁶⁵. Através da cobrança de CIDE foi criado o primeiro tributo explicitamente ambiental do país, destinado “*ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás*” (art. 177, § 4.º, II, “b”). As contribuições de intervenção no domínio econômico não se submetem à regra do art. 167, IV, da Carta Magna, nem ao art. 4.º do CTN, já que a destinação do valor arrecadado a esse título é básica à sua configuração. Ao ser instituída a contribuição, a lei que o fizer, sempre de competência da União, há que indicar “*a destinação específica dos recursos arrecadados, posto que tais recursos só podem ser destinados ao financiamento da própria atividade interventiva*”⁶⁶. A CIDE bem instrumentalizada e instituída com sabedoria pode ser um veículo apropriado, no âmbito da União, para se estabelecer tributos ambientais.

1.3.3. A função extrafiscal dos tributos

Os tributos são o meio constitucionalmente legítimo de o Estado buscar recursos para se financiar e financiar seus empreendimentos em busca de custear os serviços públicos que são de sua atribuição e que são fornecidos pelo poder público à população. No entanto, o mecanismo constitucional permite que o tributo possa ter fins diversos do da arrecadação financeira para custeio do erário, com o propósito de melhor adequar a distribuição de Justiça social, diversa de sua função precípua arrecadadora. Isso vem constituir a figura da extrafiscalidade do tributo, função tributária com objetivo de estimular ou desestimular determinados comportamentos que colocam em evidência benefícios ou riscos à coletividade (art. 151, I, da CRFB). Caracteriza-se pelo uso e manejo dos tributos, “*com a finalidade de atingir alvos diferentes da simples arrecadação de dinheiro*”⁶⁷.

⁶³ CASTELLO, Melissa Guimarães. **A possibilidade de instituir tributos ambientais em face da Constituição de 1988**. Em: **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 692, 28 mai. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6796>>. Acesso em: 13 out. 2005.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2.003. P. 128 e 134-5.

⁶⁷ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Manual de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. P. 18.

A extrafiscalidade consiste

*no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados*⁶⁸.

A utilização do imposto com caráter de extrafiscalidade é largamente aceita na doutrina nacional, já que

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária (...).

Modernamente, os tributos são usados como instrumento auxiliar do poder regulatório do Estado sobre a propriedade particular e as atividades privadas que tenham implicações com o bem-estar social. Até mesmo o Direito norte-americano, tão cioso das liberdades individuais, admite essa nova função extrafiscal dos tributos, para o incentivo ou repressão da conduta do particular (...)

Com efeito, através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade.⁶⁹

Vê-se, portanto, que os tributos chamados fiscais têm por finalidade o financiamento do gasto público, enquanto os chamados extrafiscais podem se dirigir a abrigar gastos de política econômica ou social, de políticas administrativa, demográfica, sanitária, cultural e até mesmo ambiental e de proteção dos recursos naturais, paisagísticos, arquitetônicos, culturais e outros de interesse difuso⁷⁰.

Considerando-se a natureza dos comportamentos que afetam diretamente o meio ambiente, de maneira a protegê-lo ou lesioná-lo, a concepção moderna de extrafiscalidade se presta a nortear os fundamentos da tributação voltada a atos típicos de intervenção ambiental, positivas ou negativas, seja para estimular comportamentos benéficos ao meio social ou coibir os prejudiciais. Isso pode ocorrer pela instituição de isenções ou incentivos fiscais para o primeiro caso e de alíquotas de tributação proporcionais à gravidade do risco ou do dano, no segundo caso. A busca de um necessário e urgente respeito à natureza pode perfeitamente contar com o apoio importante da tributação em perspectiva de extrafiscalidade. Questiona-se se o tributo extrafiscal proibitivo não seria meramente sanção, o que parece não proceder. Embora o tributo extrafiscal proibitivo, assim como a sanção, tenha por finalidade o

⁶⁸ ATALIBA, Geraldo. *Apud* COSTA, Regina Helena. **A Tributação e o Consumidor**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo20.htm>>. Acesso: em 18 mai. 2006.

⁶⁹ MEYRELLES, Ely Lopes. *Apud* FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. **Imposto, uma perspectiva ecológica**. Em: **Jus Navigandi**, Teresina, a. 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1724>>. Acesso em: 13 out. 2005

⁷⁰ *Ibidem*.

desestímulo de uma atividade tida como indesejável, ao contrário desta não é consequência de um ato ilícito. O legislador constituinte, ao definir o tributo, incluiu explicitamente a expressão “*que não constitua sanção de ato ilícito*”⁷¹.

1.3.3.1. Princípios de Direito aplicáveis

Para que se avalie a possibilidade e a oportunidade de aplicação do conceito de extrafiscalidade aos tributos ambientais, há que, Inicialmente, ressaltar alguns princípios tributários, segundo parâmetros constitucionais pátrios, que têm interferência direta com a questão tributária ambiental.

O primeiro a ser destacado é o *princípio da legalidade*, que impõe que o tributo seja instituído ou agravado apenas através de lei. Vê-se que tal regra é imperativa também na instituição de tributos que tenham finalidades de beneficiar o meio ambiente. Em seguida, temos o *princípio da tipicidade*, que faz com que seja observada a exigência de descrição pormenorizada do fato gerador bem como de todos os elementos essenciais à criação e instituição do tributo. Essa formatação da tipicidade, conhecida por tipicidade fechada, não se adéqua com perfeição aos tributos ambientais, já que estes, por possuírem natureza nitidamente extrafiscal, atraem uma tipicidade aberta, mais flexível e dinâmica, apropriada à natureza jurídica da preservação ambiental.

Adiante, há que se observar o *princípio da proporcionalidade*, essencial para manter os limites constitucionais da tributação ambiental. Por ser de tipicidade aberta, com conceitos indeterminados, poderia a tributação ambiental admitir abusos por parte da administração, caso não se aplicasse o princípio em foco, que impede os atos estatais de fugirem ao estabelecido na Carta Magna. Assim, o princípio da proporcionalidade imporá ao administrador uma ponderação quanto ao grau de gravidade do problema ambiental e sua equivalência tributária, mantendo a relação dos meios com os fins do ato fiscal.

A seguir, tem-se que avaliar o *princípio da não-afetação da receita*, que impede a vinculação de um imposto a uma finalidade específica. Em termos de tributação ambiental, com um objetivo específico, qual seja o de preservar o meio ambiente, deverá ocorrer, necessariamente, a afetação da receita auferida através tributo.

Também merece atenção o *princípio da anterioridade*. Nos moldes da Lei Maior, não se pode promover a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150). O § 1.º, porém, excepciona as situações em que a anterioridade pode ser descaracterizada, por serem dependentes de políticas públicas setoriais para a determinação de suas alíquotas, abrindo campo para a cobrança imediata de alguma forma de tributo ambiental. É válido que se destaquem, para objetivos ambientais, ainda, os *princípios do poluidor pagador, da prevenção e do usuário pagador*. Aquele impõe ao agente detratador do ambiente que arque com os custos dos danos provocados e com os das medidas mitigadoras, compensatórias ou supressoras desses danos. Nesse caso, o não poluidor sofreria menor taxaço tributária e os poluidores seriam

⁷¹ MACHADO, Hugo de Brito. *Op. cit.*, p. 92 e 97-8.

submetidos mais gravosamente, na proporção do agravo ou do risco de prejuízos ambientais embutidos em suas atividades. O segundo procura impedir antecipadamente que o dano chegue a ocorrer, apontando as medidas corretivas ou impedindo que as atividades degradadoras se concretizem. O último, por sua vez, impõe a quem se utiliza dos benefícios da natureza, ainda que não os polua ou os esgote, que financie mecanismos de conservação⁷².

Obediente a tais princípios, a tributação ambiental pode conceder ao empreendimento a alternativa de, se persistir poluindo ou criando um risco de poluir, ser por isso tributado e cada vez mais, proporcionalmente ao agravo perpetrado, caso os seus atos não impliquem em infrações administrativas ou penais. Ou, por outro lado, ser beneficiado pela adoção de tecnologia limpa e de uma política de conservação ambiental que contenha, impeça ou anule o potencial poluidor do empreendimento; que pague pelo uso dos bens naturais e colabore com sua conservação.

1.3.3.2. Extrafiscalidade e tributação ambiental

Como se observa, a função da extrafiscalidade do tributo é apropriada para a proteção do ambiente e abrigada pelas normas constitucionais o que se verifica, principalmente, nos artigos 170, VI e 177, § 4.º, I, “a” e II, “b”, da Constituição da República. Não restam dúvidas de que o sistema tributário hoje vigente merece reforma para que a cobrança de tributos ambientais seja corretamente instituída, sem maiores controvérsias administrativas, jurídicas ou judiciárias. Ao que parece, os instrumentos tributários mais consistentes para abrigar os tributos ambientais seriam as taxas e as contribuições, neste caso, realçando-se o exemplo da CIDE. Não se pode descuidar, no entanto, do extremo valor que, nesse sentido, também demonstram ter os impostos anteriormente citados, seja pela diferenciação de alíquotas, pela redução tributária, pela observância da capacidade contributiva, pela finalidade social de imóvel etc.

É de se ver que, a despeito de altamente recomendável, a necessidade de uma reforma tributária não deve impedir a imediata utilização de tributos ambientais, seja através de impostos, na forma como hoje são instituídos (exemplos do ICMS ecológico, do IPTU, do ITR, do IPVA, do IPI), seja pela instituição de taxas e contribuições, sempre aplicando e valorizando a função extrafiscal do tributo. Uma ampla reforma tributária, posterior, poderá criar novas figuras, pertinentes e direcionadas exclusivamente à questão ambiental. O que se espera é vontade e interesse políticos dos legisladores que nem sempre evoluem com as mesmas necessidades e a mesma velocidade que evoluem os problemas ambientais do país.

1.3.4. Tributação ambiental no Município

⁷² SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e Meio Ambiente na perspectiva do Direito Constitucional comparado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (Orgs.). **Princípios de Direito Ambiental – na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.003. P. 53 e segs. (2.ª parte).

Na forma do art. 30, III, da Carta Magna, o município tem competência para instituir e arrecadar tributos. O artigo 145 prevê que tanto a União, como os Estados e o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os tributos que enumera: impostos, taxas e contribuições de melhorias. Adiante, no art. 149-A autoriza os municípios e o Distrito Federal a instituírem contribuição para o custeio de iluminação pública. Os tributos apontados no art. 145 atraem regulamentação através de Lei complementar; a contribuição para custeio de iluminação pública poderá ser adotada, independentemente de regulamentação de tal hierarquia, apenas através de lei local.

O art. 156 estabelece que é da competência dos Municípios a instituição de impostos sobre propriedade predial e territorial urbana, sobre transmissões entre vivos e serviços de qualquer natureza, excetuados aqueles do art. 155, II. O § 1.º do art. 156 dá coloração de extrafiscalidade ao imposto sobre propriedade predial, autorizando o município utilizar alíquotas diferenciadas em razão do uso do imóvel.

O Código Tributário Nacional, quase integralmente recepcionado pelo sistema constitucional, estabelece regras quanto à cobrança de tributos pelo município, conceituando, nos artigos 78 e 79, poder de polícia e serviços públicos, situações jurídicas autorizadoras da instituição de taxas. É na instituição de taxas, que o Poder Público municipal encontra campo mais fértil para criar tributos oriundos de fatos relacionados à preservação do ambiente. Como visto anteriormente, não lhe compete instituir contribuições especiais (de competência exclusiva da União, art. 149, *caput*) nem se lhe é permitido instituir impostos não alinhados na discriminação constitucional do art. 156, incisos I a III.

Com efeito, o poder de polícia, uma das possibilidades jurídicas da taxa, traz um leque relativamente amplo de interpretação, já que o art. 78 da Lei 5.172/66 prevê que o poder público, ao regular a prática de ato ou abstenção de fato, desde que haja interesse público em razão de segurança, higiene, disciplina da produção e do mercado, exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização, tranqüilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, pode instituir taxas limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade. Assim, por exemplo, pode estabelecer taxas pelo licenciamento, na forma do art. 6.º da Resolução 237 CONAMA, das atividades de potencial poluidor local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Por outro lado, há uma grande variedade de opções de serviços públicos que podem ser taxados na forma do art. 77 do Código Tributário, que, no art. 79, identifica serviços públicos como sendo aqueles utilizados, efetiva ou potencialmente, pelo contribuinte, não exigindo a efetiva prestação dos serviços, desde que posto à disposição. Assim, aqui, além das várias taxas habitualmente instituídas, como de recolhimento de lixo ou limpeza pública, há a possibilidade de se instituir uma série de tributos com foco ambiental.

Os impostos, por outro lado, são mais restritivos, já que ao município não é permitido criá-los, mas apenas legislar sobre a instituição daqueles já rubricados no Código Tributário Nacional, em razão de competência exclusiva da União (art. 146, III, a, da CRFB). Dentre as três modalidades de impostos cuja instituição é atribuída ao município (art. 156 da CRFB e art. 132 e seguintes do CTN), predial e territorial urbano, transmissão entre vivos e serviços, o que se demonstra mais apropriado, como já visto, para o aprimoramento da execução de

política ambiental local, é o primeiro, que legalmente admite a possibilidade extrafiscal do tributo.

As contribuições de melhoria também estão ao alcance do Poder Público municipal, mas sempre limitadas pois se prestam tão somente a financiar obras públicas que obrigatoriamente se transformem em benfeitorias desde que tais benfeitorias valorizem o patrimônio do contribuinte. As dificuldades de adoção mais ampla desse tributo já foram acima apontadas.

De qualquer forma, o tributo instituído não poderá ter destinação específica para finalidades ambientais já que, face ao princípio da não afetação da receita, deverá compor o caixa único da arrecadação pública municipal. Apesar disso, poderá o administrador, respaldado em lei específica, criar o Fundo Municipal de Meio Ambiente, estabelecendo as fontes de onde se originarão os recursos pertinentes, que sempre se direcionarão a atividades de cunho nitidamente ambiental.

CAPÍTULO II – O AMBIENTE URBANO E O ESTATUTO DA CIDADE

2.1. URBANISMO E MEIO AMBIENTE, INTERESSES CONFLITANTES?

Urbanizar é tornar alguém ou algo cidadão. Por extensão, é todo um complexo aparato de ações que construa condições e permita as relações em um aglomerado humano civilizado, conhecido por cidade, ou urbe. Urbanismo, portanto, é “*o saber e a técnica da organização e da racionalização das aglomerações humanas, que permitem criar condições adequadas de habitação às populações das cidades*”⁷³.

A aglomeração humana pressupõe ocupação de espaço natural e a conversão desse espaço em ambiente urbanizado, artificial e modificado. Quanto maior a aglomeração, maior serão as interferências no meio natural. Começam pela ocupação do terreno, com as necessárias derrubadas de árvores e destruição dos vegetais que o cobrem, e vão até a consagração global da urbe, com uma complexa teia de descarte de dejetos líquidos e sólidos e de alteração da qualidade do clima e do ar, além de profundas alterações nos ecossistemas, com bolsões de miséria onde os menos afortunados sempre são os mais afrontados pelas crises que daí resultam^{74 75}. O ambiente natural, portanto, é alterado significativamente, perdendo, no espaço utilizado, as qualidades intrínsecas de prestador de serviços naturais à comunidade de seres vivos que formam o ecossistema local⁷⁶.

O ser humano, a seu turno, é uma espécie viva que domina o ambiente que ocupa e, na ocupação, elimina outras formas de vida da biota, provocando desequilíbrio ecológico de significativa relevância. Além disso, é um ser gregário que apenas sobrevive dentro de um sistema de amparo social. O afastamento do convívio com outros indivíduos de sua espécie provoca a incapacidade de sobrevivência física e mental. O humano Robson Crusoe, personagem central da obra de Daniel Defoe⁷⁷, capaz de sobreviver isolado em uma ilha

⁷³ **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, edição eletrônica.

⁷⁴ MINC, Carlos. **Ecologia e Cidadania**. 6.^a impress. São Paulo: Moderna, 2.002. P. 80-3.

⁷⁵ HELENE, Maria elisa arcondes. **Florestas: desmatamento e destruição**. São Paulo: Scipione, 2.002. P. 44.

⁷⁶ BARLOY, Jean-Jacques; MARTINS, Edilson. **Ecologia: a busca da nossa sobrevivência**. Tradução: MACHADO, Regina Maria A. Rio de Janeiro: Otto Pierre, 1.980. P. 169-84.

⁷⁷ DEFOE, Daniel. **Robson Crusoe**. Tradução: LOBATO, Monteiro. São Paulo: Brasiliense, 2.001.

deserta, é uma utopia irrealizável. Melhor retrato da humanidade está no jovem Chuck Noland⁷⁸ que em situação assemelhada beirou os limites da loucura e da morte.

A agregação impõe a conjugação de ações em um local geograficamente próximo e a construção da cidade. A evolução desse processo comum de sobrevivência direciona as aglomerações ao crescimento constante, resultando daí cada vez maior a interferência no ambiente natural originário. Somam-se a esse processo as realizações de metas simbólicas engendradas pela espécie sob o pretexto de harmonizar a convivência e de melhorar a qualidade de vida. Daí advêm o poder econômico, o poder social e o poder de mando, que habitualmente atraem ingerências e interferências de grande impacto no ambiente natural, como a extração de riquezas e as imensas construções que identificam os líderes.

As cidades proliferaram-se e aumentaram cada vez mais seu tamanho. A ocupação humana desabrochou paralelamente a um crescimento demográfico explosivo. De um contingente de indivíduos de cerca de três bilhões na década de sessenta, a população humana saltou, nos anos finais do século XX, para mais de seis bilhões, dobrando, no curto espaço de pouco mais de trinta anos, todo o valor numérico do período da ocorrência de domínio humano no planeta, de alguns milhares de anos.

Além disso, os recursos tecnológicos que prometem uma condição de existência mais confortável acumularam-se nas concentrações urbanas, atraindo os ocupantes de áreas rurais e provocando êxodo rural de significativa importância na construção do processo evolutivo das cidades. Hoje, cerca de 70% da população mundial e 82% da população dos mais de 5.500 municípios brasileiros concentram-se nas chamadas zonas urbanas⁷⁹, contra uma expressão de menos de 30% na década de 1.930⁸⁰.

A concentração de renda nas cidades acabou por realimentar os processos combinados de industrialização e urbanização, atraindo grande contingente de trabalhadores rurais que, em busca de melhores rendimentos, muitas vezes foram marginalizados às zonas periféricas em aglomerações muito pobres e muitas vezes clandestinas⁸¹. Tal ocupação explosiva trouxe consigo toda a gama de problemas peculiares à alta densidade urbana: ocupação de espaço com desmatamentos e destruição de biodiversidade, poluição do solo, da água e do ar, necessidade de alimentos de produção externa, doenças transmissíveis e uma infinidade de seqüelas como miséria, desemprego, violência etc⁸².

⁷⁸ Personagem fictício do filme: *NÁUFRAGO (Castaway)*. Direção: ZEMECKIS, Robert. Produção: Steve Starks e outros. Roteiro: BROYLES JR., William. Intérpetres: HANKS, Tom e outros. USA: Twentieth Century Fox e Dream Works Pictures, 2000. DVD (144 min.), NTSC, son., color.

⁷⁹ MENDES, Judas Tadeu Grassi. Desafios econômicos no ambiente dos mercados de bens e serviços. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005. Cap. 4. P. 95.

⁸⁰ FERNANDES, Edésio. Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: _____ (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1.998. P. 3.

⁸¹ *Ibidem*. P. 3-5.

⁸² *Idem*. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: _____ (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.001. P. 16-7.

O caos provocado pelo desenvolvimento desordenado chegou a níveis incômodos. A poluição veiculada pelo ar e pela água, a utilização de corpos hídricos por uns, interferindo nos benefícios que o recurso natural concedia aos que se encontravam a jusante, acabaram por criar situações conflitantes entre regiões e nações diversas⁸³. O Brasil, país com 5.507 municípios, chega a ter um acúmulo de cerca de 3.100 favelas, espalhadas entre menos de 0,5% das cidades, ou seja, entre apenas 15 municípios, dentre os maiores⁸⁴. O meio ambiente não possui fronteiras definidas; a poluição também não. A situação careceu de normas internacionais em busca de soluções para tais problemas, denominados de transfronteiriços, “os fenômenos ocorridos num território de um Estado, com efeitos em territórios de outros”⁸⁵.

Uma nova sociedade surgiu, de qualquer forma, a partir do século XIX, como necessidade da crescente industrialização dos artefatos necessários aos mecanismos de existência humana. Houve um recrudescimento do comércio mundial, que se organizou de forma tal a lançar tentáculos poderosos em todos os demais poderes de gestão do planeta. Com isso, a liberdade de comércio passou a ter primazia sobre a proteção ambiental. A economia, conduzida em benefício de grupos cada vez mais organizados e mais fortes e direcionada ao abastecimento das cidades, sufocou a idéia de preservação ambiental. A proteção dos recursos naturais foi desconsiderada sistematicamente em benefício da extração e da transformação de riquezas.

Em nível global, o tratamento do meio ambiente foi consubstanciado no artigo XX do texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁸⁶, como negociação estabelecida internacionalmente, dentro do processo de organização do comércio solidificado na OMC – Organização Mundial do Comércio. Esse artigo é a base que permite opor exceções à liberdade de comércio com base na proteção do meio ambiente. Mas o próprio texto foi redigido de forma a deixar margens para largas manobras pelos intérpretes do Acordo, quando impede que as tais exceções ao comércio sejam “*meio de discriminação arbitrária*”, “*meio de discriminação injustificável*”, “*restrição disfarçada ao comércio internacional*”. Além disso, condicionou-as a que sejam “*necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais ou à preservação dos vegetais*”, relacionadas “*à conservação dos recursos naturais esgotáveis*” e “*aplicadas conjuntamente com as restrições à produção ou ao consumo nacional*” (art. XX do GATT e alíneas). Isso implica em que as controvérsias envolvendo comércio e meio ambiente são quase sempre interpretadas a favor daquele⁸⁷.

Também na própria década de sessenta o ser humano começa um longo despertar, até hoje inconcluso, no sentido de se situar como parte integrante do sistema natural. Percebe que nele interfere e o saqueia ao perigoso ponto de levá-lo à exaustão de recursos. Começa a tornar-se consciente da dependência, para sua sobrevivência e para a sobrevivência de seus

⁸³ ARAÚJO, Regina. O Planeta Azul está em perigo? In: KUPSTAS, Márcia (Org.) **Ecologia em Debate**. 5.^a impress. São Paulo: Moderna, 2.000. P. 53-9.

⁸⁴ FUNDAÇÃO Victor Civita. **Meio ambiente e qualidade de vida**. Coleção Ofício de Professor – Aprender mais para ensinar melhor. Vol. 6. São Paulo: Abril, 2.002. P. 58.

⁸⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2003. P. 215.

⁸⁶ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. P. 255-75.

⁸⁷ VARELLA, Marcelo Dias. *Op. cit.*, p. 255-75.

descendentes, de um ambiente saudável. Seus olhos, até então obnubilados pelo egocentrismo e egoísmo peculiares à espécie, começam a desanuviar-se e enxergar que o espaço físico do planeta é finito e que as riquezas necessárias à existência humana são limitadas. Passa a ponderar sobre sua interferência e a se perguntar sobre os limites dos ecossistemas terrestres; sobre se a produção de alimentos suprirá o contingente populacional do futuro e se a tecnologia, e a que custo, será capaz de atender à demanda cada vez mais crescente por bens de consumo e de necessidades básicas.⁸⁸

A consciência despertada demanda a sistematização de regras apropriadas de conduta com vistas ao mecanismo ambiental, já que

quando o homem finalmente se apercebeu de que sua capacidade de ‘transformar’ a natureza poderia implicar graves perturbações no equilíbrio ecológico e, até mesmo, a deterioração irremediável de seu próprio *habitat*, iniciou a disseminação da idéia de que o ambiente, mercê de sua importância, estava a merecer atenção específica do Direito⁸⁹.

Dai há o nascimento de política de organização urbana apropriada à ocupação humana em harmonia com o ambiente natural. O ambiente artificial, urbanístico, passa a ser visto como um contrapeso na balança do desenvolvimento social e não mais como valor único e absoluto. Da Convenção de Estocolmo/72 à do Rio de Janeiro/92, o conceito de desenvolvimento sustentável se solidificou, tornando-se evidente nos fundamentos de um dos mais importantes documentos internacionais de todos os tempos: a Agenda 21.

No Brasil, desde a promulgação da vigente Constituição da República, em 1988, já resultaram inseridas, nas linhas que norteiam as políticas públicas e direcionamento legislativo, regras de sustentabilidade, invocando a preservação de um ambiente ecologicamente equilibrado capaz de propiciar sadia qualidade de vida às presentes e às futuras gerações. No mesmo texto, previu-se a adoção de regras para a necessária ordenação dos territórios dos municípios, com foco principal no território urbano.

Esse processo político e legislativo, passando pela adoção da Agenda 21 nacional e da lei de parcelamento do solo urbano, veio ter culminância na recente edição da Lei 10.257/01, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. É um dos mecanismos apropriados para a busca da sustentabilidade da cidade brasileira, um dos anseios de externar a necessidade de se ter preservado o ambiente natural ao lado do ambiente urbano e, neste, propiciar condições de vida adequada a seus ocupantes.

2.2. O MEIO AMBIENTE VISTO PELO ESTATUTO DA CIDADE

2.2.1. Evolução Legislativa

⁸⁸ ASSIS, Fátima Rangel dos Santos de. **Produzir, Consumir e Preservar. Responsabilidades empresarial, administrativa e jurídica**. Rio – São Paulo: Forense Universitária, 2000. P. 1.

⁸⁹ COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente. Vol. I, florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. P. 10-1.

A questão da preservação ambiental no Brasil está constitucionalmente formatada no art. 225 da CRFB, seus §§ e respectivos incisos. Nos moldes dessa superior ordenação jurídica, compete ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o ambiente ecologicamente equilibrado para que sirva de esteio à sadia qualidade de vida da presente e das futuras gerações. As regras, algumas gerais, outras restritivas, no que se refere ao aspecto ambiental, moldam as diretrizes que deverão ser observadas no planejamento urbano, direcionando as ações insertas nos artigos 21, inciso XX, e no art. 182 e seus §§.

Não há como se esquecer, ainda, que, por mandamento constitucional, cabe indistintamente à União, ao Estado e ao Município a proteção do meio ambiente, assim como o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII). Qualquer um dos entes federados deverá aplicar a legislação apropriada à preservação, ainda que seja de autoria de ente público diverso⁹⁰. Mas não há competência privativa da União para legislar sobre o elenco das situações ambientais inserido no art. 20 da CRFB, resultando daí que a própria União se submete às regras que também emanam, além dela própria, dos Estados e dos Municípios (na forma dos quatro parágrafos do art. 24 e dos incisos I e II do art. 30).

O inciso XX do art. 21, também da CRFB, estabelece a competência da União para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”.

O art. 182 determina que a

política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A conjugação desses textos constitucionais, moldados pelas regras gerais do art. 225, institui a base da política urbana nacional. O primeiro, atribuindo competência à União, dirige seu foco para o adequado sistema de cidades que constitui o planejamento em nível nacional ou macrorregional; o segundo, considerando o desenvolvimento urbano dentro dos limites do território municipal, visa o planejamento intra-urbano e confere competência legislativa aos municípios⁹¹. Prevista, ainda, a competência legislativa estadual concorrente, na forma do art. 24, I, concedendo ao Estado o direito de editar normas gerais de organização dos planos urbanísticos de suas regiões administrativas.

O § 1.º do art. 182 impõe que o Município com população superior a vinte mil habitantes elabore plano diretor, que define como “*o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”, e que será aprovado pela Câmara Municipal. Já o § 2.º informa que a “*propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Se a regra geral do *caput* do artigo é a procura do ordenamento da função social das cidades, se tais funções devem ser expressas no

⁹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 367.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 218.

plano diretor e este é de competência do município, com aprovação pela Câmara Municipal, tem-se, portanto, que a responsabilidade pela concretização do ideal de preservação do ambiente apropriado para a sadia qualidade de vida desta e das gerações futuras no meio urbano, ou seja, da cidade sustentável, é do Município.

A seu turno, de extrema relevância a elaboração de um plano diretor que observe a preservação do ambiente natural, já que a “*ordenação adequada dos espaços urbanos constitui, assim, um mecanismo dos mais importantes para a Política do Meio Ambiente*”⁹², ressaltando-se que um apropriado zoneamento de uso do solo também se demonstra como instrumento da maior importância quando se destina a organizar o espaço urbano atendendo à proteção do meio ambiente.

A legislação infraconstitucional pertinente ao ambiente urbano e que procura editar os processos de gerenciamento e organização do espaço, a nível nacional, são as leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1.979⁹³, que, alterada em parte pelas leis n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1.999, e n.º 10.932, de 3 de agosto de 2.004, e, no mais, recepcionada pelo vigente regime constitucional, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e n.º 10.257, de 10 de julho de 2.001, conhecida como Estatuto da Cidade.

De se apontar, ainda, a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2.001⁹⁴, que dispõe sobre o uso especial previsto no § 1.º do art. 183 da CRFB e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a Medida Provisória 1.956-50, de 26 de maio de 2.000 - após sucessivas reedições, firmou-se como a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2.001 - que alterou a Lei 4.771, de 15 de setembro de 1.965, e trata da supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana.

Como as diretrizes gerais das regras destinadas à política de organização urbana são de competência da União (art. 21, XX, da CRFB) e, concorrentemente, dos Estados (art. 24, I), restando aos municípios a competência restrita para legislar sobre interesses locais e para promover o “*adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*” (art. 30, I e VIII), os textos infraconstitucionais apontados indicam os rumos que devem ser tomados na legislação urbana e observados pela respectiva política de desenvolvimento e preservação.

É de se observar que, grosso modo, toda a extensa teia de normas jurídicas protetoras do meio ambiente tem vinculação direta em algum ponto com o ambiente urbano. Assim é que as normas que regem os corpos hídricos focalizam aspectos da degradação ambiental pelas diversas formas de poluição e ditam normas sobre saneamento, coleta e disposição de resíduos etc.; a Lei n.º 6.938/81, que estabelece a política ambiental brasileira, lança raízes de

⁹² SILVA. *Op. cit.*, p. 220-1.

⁹³ BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

⁹⁴ BRASIL. Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2.001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

maneira incisiva no ambiente urbano. Além dessas, inúmeras outras normas caminham por trilhas coincidentes com a regulação do ambiente urbano⁹⁵.

2.2.2. Lei 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano

A Lei 6.766/79, com as alterações promovidas pela leis n.º 9.785/99 e n.º 10.932/04⁹⁶, prevê as regras gerais para o parcelamento do solo urbano. Cuidou o legislador de embutir em seu corpo preceitos legislativos que buscam o equilíbrio natural entre a expansão urbana, principal personagem do parcelamento do solo, e a preservação ambiental.

Assim é que, já no art. 3.º, impede o parcelamento do solo urbano em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (inciso V). Adiante, determina, em seu art. 4.º, que os loteamentos deverão atender, minimamente, a certos requisitos, destacando que *“ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica”* (inciso III).

Além disso, Impõe que *“as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local”* (inciso IV).

O parágrafo 3.º do mesmo artigo acrescenta que, se

necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população **e a proteção do meio ambiente**, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes⁹⁷.

No mais, ao discriminar os requisitos indispensáveis aos projetos de loteamento ou de desmembramento, bem como ao especificar os processos de registro público, mantém sempre a filosofia de identificação de áreas não edificáveis, cursos de água, florestas etc., permitindo ao poder público municipal que, em suas normas internas, restrinja a utilização do solo de maneira a sempre possibilitar medidas de proteção ambiental.

⁹⁵ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4.ª ed. Rio – São Paulo: Forense Universitária, 2004. P. 131-8. Interessante colocar um olhar mais acurado nas normas aqui elencadas que, longe de esgotar o universo legislativo ambiental, compõem o rol das mais importantes.

⁹⁶ BRASIL. Lei n.º 10.932, de 03 de agosto de 2.004. Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano". **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 ago. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

⁹⁷ Destacou-se.

2.2.3. Medida Provisória 2.220/01

Nos termos do *caput* do art. 183 da CRFB,

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O parágrafo 3.º, no entanto, ressalva a impossibilidade de usucapir imóvel público.

Ampliando os efeitos desse instituto jurídico, a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, veio, em seu artigo 1.º, criar a figura do uso especial, ou seja permitir que quem,

até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados **de imóvel público situado em área urbana**, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de **uso especial** para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural⁹⁸.

Ou seja, impossibilitado de adquirir a propriedade por usucapião, o possuidor de imóvel público que preencher os requisitos alinhavados pelo dispositivo legal, adquiriu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia. O artigo 2.º da Medida Provisória estendeu o direito de concessão de uso especial, de forma coletiva, aos habitantes de baixa renda dos imóveis públicos, com as mesmas características, onde não for possível identificar-se os terrenos ocupados.

Observando-se, no entanto, que grande parte das aglomerações de habitantes de baixa renda em locais públicos e não urbanizados, situa-se em áreas de risco ou de delicada situação ambiental, os artigos 4.º e 5.º⁹⁹ prevêem a concessão do uso especial em área situada em outro local, sendo que essa

medida é muito importante pois não raras vezes se estabelece uma contraposição entre os chamados 'interesses sociais' e os de preservação ambiental, com a ocupação de encostas de morros, faixas marginais de proteção e outras áreas ambientalmente sensíveis e incapazes de assegurar moradias adequadas para as pessoas. O poder público, agora, tem os instrumentos legais adequados para providenciar a desocupação de áreas extremamente perigosas e ambientalmente sensíveis e, ao mesmo tempo, conceder direito de uso de bens públicos para aqueles que necessitam ter uma habitação adequada¹⁰⁰.

⁹⁸ Destacou-se.

⁹⁹ "Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local. Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação".

¹⁰⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. P. 354-5.

As finalidades da Medida Provisória são extremamente louváveis, tanto ao criar a figura do uso especial de terras públicas sob concessão, para ocupação habitacional urbana, como ao permitir que o uso seja exercido em outro local, por questões de segurança, de qualidade de vida e de preservação ambiental. Isso porque uma das mais sérias ocorrências de prejuízos ambientais significativos no meio urbano é a existência de aglomerados irregulares, muitas vezes em imóveis públicos, sem condições de perfeita habitabilidade por deficiência de esgotamento sanitário ou carência de outros itens de saneamento básico, como distribuição de água tratada e coleta de resíduos sólidos. Não raramente, a ocupação ocorre em áreas de preservação ambiental, com riscos de graves danos ao meio, por devastação da cobertura vegetal, poluição de mananciais, riscos de incêndios e outros.

Adiante, no art. 10¹⁰¹, a Medida Provisória cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com caráter deliberativo e consultivo, visando encaminhar o gerenciamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e emitir orientações sobre a aplicação da Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade, que estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana.

2.2.4. Medida Provisória 2.166-67/01

Através da Medida Provisória 2.166-67/01 (última reedição da MP 1.956-49/00) deu-se nova redação ao art. 4.º e seus §§ da Lei 4.771/65, Código Florestal, editando regras para a supressão de vegetação em área de preservação permanente. Nos termos do *caput* do art. 4.º alterado, a supressão

somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

O § 1.º do artigo, estatuinto regra geral, prevê a necessidade de autorização emitida pelo órgão ambiental estadual, mas com anuência prévia do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

O § 2.º se refere exclusivamente à vegetação protegida situada em área urbana. Dispõe que a supressão dessa vegetação

¹⁰¹ “Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências: I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano; II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano; IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e VI - elaborar o regimento interno”.

dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho do meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada e parecer técnico.

No caso das áreas urbanas, concede-se ainda ao órgão ambiental competente, Conselho Municipal de Meio Ambiente, o direito de autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em área de preservação permanente (§ 3.º). Apesar de não se referir especificamente ao ambiente urbano, também é interessante acentuar que o § 5.º autoriza supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, em caso de utilidade pública.

Essas alterações “provisórias” acabam por deixar vulneráveis as áreas de preservação permanente, quando se verifica que ao poder público se dá o direito de suprimir a correspondente vegetação, bastando que, através de procedimento administrativo próprio, classifique a área da interferência como sendo de utilidade pública ou de interesse social. Permite ainda que se suprima a vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e mangues quando a área de interferência for considerada de utilidade pública.

Considerando-se que o procedimento administrativo próprio será, via de regra, processado pelo próprio administrador que fará a intervenção, “*dá-se perigoso elastério a um importante instrumento de proteção das formações florestais, possibilitando a modificação desses espaços protegidos mediante a manifestação de vontade do administrador*”¹⁰², inclusive contrariando a diretiva constitucional, que, nos moldes do art. 225, § 1.º, inciso III, da CRFB, somente permite a interferência nos espaços territoriais especialmente protegidos através de lei, mas nunca de medida provisória.

A necessidade de autorização do conselho municipal, com anuência prévia do órgão estadual, quando a área de preservação estiver na zona urbana do município, nem sempre se reveste da eficiência protetora necessária, já que muitas vezes o órgão é comprometido, por questões políticas, com o administrador.

2.2.5. Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

2.2.5.1. Aspectos Gerais

A Lei 20.257, de 10 de julho de 2001, é fruto da necessidade de se normatizar no ordenamento jurídico nacional os artigos 182 e 183 da CRFB. Visa, nos termos do parágrafo único do artigo 1.º, estabelecer “*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*”. O art. 2.º expõe que a “*política urbana tem por*

¹⁰² CASTRO E COSTA NETO, Nicolau Dino. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente – Vol. I, Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003 P. 211.

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, em consonância com o disposto no art.182 da CRFB.

Como se observa, o foco principal da norma é cuidar do bem estar coletivo dos habitantes da cidade e do equilíbrio ambiental necessário à sua sobrevivência digna e segura, constituindo essas diretrizes na função social da cidade. Para o cumprimento desse objetivo, explicita os princípios que deverão ser respeitados¹⁰³, e dos quais podem ser destacados, por referência direta à preservação ambiental, os seguintes:

- a) garantia de cidades sustentáveis, visando a sadia qualidade de vida das presente e futuras gerações (inciso I);
- b) o planejamento urbano voltado a evitar e corrigir efeitos negativos do crescimento sobre o meio ambiente (inciso IV);
- c) ordenação e controle do uso do solo para que seja evitada a poluição e a degradação ambiental (inciso VI, alínea g);
- d) adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental (inciso VIII);
- e) o cuidado com o meio ambiente natural e construído e com o patrimônio paisagístico (inciso XII);
- f) audiências públicas quando da implantação de empreendimentos potencialmente perniciosos ao meio ambiente (inciso XIII);

¹⁰³ I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social”.

g) a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, respeitando-se as normas ambientais¹⁰⁴.

Vale a pena apontar aqui algumas novas figuras jurídicas que se sobressaem no texto legal em razão de sua importância à busca de se preservar o ambiente natural. São instrumentos legais com repercussão ambiental imediata¹⁰⁵:

a) *Direito de preempção*

Definido no art. 25 da Lei, que concede ao Poder Público municipal “*preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares*”. Para tanto há necessidade que lei municipal, baseada no plano diretor, delimite as áreas em que deverá incidir o direito de preempção e fixe prazo de vigência por período nunca superior a cinco anos, podendo ser renovado após um ano da cessação do prazo inicial. É esse direito, basicamente, uma preferência legal que se concede ao município para adquirir uma determinada área em certo espaço de tempo e com determinação do objetivo que autoriza o exercício da preferência. A preferência será exercida nos moldes previstos no art. 27 e seus §§.

Esse direito poderá ser exercido pelo Poder Público sempre que necessitar de áreas para, dentre outros itens elencados no art. 26, “*criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes*” (inciso VI) e “*criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental*” (inciso VII).

b) *Transferência do Direito de Construir*

Nos termos do art. 35, lei municipal baseada no plano diretor poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a transferir ou a alienar o direito de construir, previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, para “*preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural*”.

c) *Estudo de impacto de vizinhança*

Criado pelo art. 36 da Lei, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é uma inovação jurídica de extrema importância. Como nos itens anteriores, o EIV deverá estar previsto em lei municipal, e tem por finalidade “*contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades*” (art. 37). Deverá observar, no mínimo, análise das seguintes questões: I - adensamento populacional; II - equipamentos urbanos e comunitários; III - uso e ocupação do solo; IV - valorização imobiliária; V - geração de tráfego e demanda por transporte público; VI - ventilação e iluminação; VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Observe-se que o “*EIV, conforme se pode facilmente verificar, é uma evolução do Estudo de Impacto Ambiental – sendo ambos espécies de Avaliação de Impacto Ambiental, AIA –*

¹⁰⁴ Inciso XIV.

¹⁰⁵ Elenco apontado por: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 352-6.

*previsto na Constituição para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” sendo que “o EIV nada mais é do que um EIA para áreas urbanas”*¹⁰⁶.

2.2.5.2. Ordem urbanística

O Estatuto da Cidade moldou a expressão “*ordem urbanística*”, figura jurídica que passou a integrar o conjunto dos valores ou bens a serem defendidos pela ação civil pública (art. 1.º da Lei 7.347/85, com redação dada pelo art. 53 da Lei 10.257/01). Como a expressão não foi definida explicitamente, parece ser

razoável buscar no § 1.º do art. 1.º da Lei 10.257/2001 uma orientação para estabelecer seu conceito. *Ordem urbanística* é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos¹⁰⁷..

Entende-se que a “*ordem urbanística há de possibilitar uma nova cidade, em que haja alegria de se orar e trabalhar, de se fruir o lazer nos equipamentos comunitários e de se contemplar a paisagem urbana*”. Ademais, tanto os grupos sociais como o Ministério Público poderão socorrer-se da ação cautelar para instaurar ou restaurar a ordem urbanística, como lhes faculta o art. 54 da Lei 10.257/2.001, que deu nova redação ao art. 4.º da Lei 7.347/85¹⁰⁸.

2.2.5.3. Plano Diretor

Previsto no art. 182, § 1.º, da Constituição da República, o Plano Diretor, nos moldes do art. 40 da Lei 10.257, Estatuto da Cidade, “*é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” e deverá ser criado por lei municipal. Nos moldes da lei,

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômica¹⁰⁹.

O mesmo artigo determina que sejam respeitadas as diretrizes previstas no art. 2.º da Lei. Ou seja, a função social da cidade é o resultado do atendimento das diretrizes expressas no plano diretor.

¹⁰⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*

¹⁰⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op cit.*, p. 367-8.

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ Art. 39.

Portanto, o plano diretor é o cerne, a alma, o documento básico da política de desenvolvimento urbano que deverá ser implementada no âmbito do município (art. 40). Apesar de previsto no art. 4.º, ao lado de outros instrumentos dessa política (inciso III, alínea a), o plano diretor merece posição destacada por concentrar em seu bojo o instrumento de realização da função social da cidade, conforme previsão constitucional. O plano diretor será estabelecido por lei, que deverá ser revista a cada dez anos, depois de ser elaborado por processo que envolva a participação popular através de audiências públicas, debates, publicidade etc. (§§ do art. 40).

Apropriada a conceituação de plano diretor como sendo

um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal¹¹⁰.

Nos moldes do art. 41, o plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Importante lembrar que a lei também prevê que as cidades que se enquadram em um dos requisitos dos incisos I e II, acima, deverão, caso não tenham plano diretor aprovado, elaborá-lo no prazo de cinco anos a partir da vigência da lei (art. 50). Como a maioria das cidades do país com população superior a vinte mil habitantes, ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, não dispõe de plano diretor, deverá observar o prazo para sua aprovação até 9 de outubro de 2006, já que a lei 10.257 entrou em vigor em 10 de outubro de 2001.

2.2.5.4. *Gestão Democrática da Cidade*

No art. 43 do texto legal, instituiu-se como regra da política de desenvolvimento urbano a gestão democrática da cidade, relacionando-se, como instrumento direto da gestão democrática,

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

¹¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Estabeleceu, ainda, a lei, através do art. 4.º, inciso III, alínea “f”, a gestão orçamentária participativa que, nos moldes do art. 44, no âmbito municipal,

incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Por fim, o legislador estatui, através do art. 45, que

os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O que se vê de todo esse processo é uma indiscutível postura do legislador de permitir ao cidadão interferência direta na gestão administrativa das áreas urbanas, como seqüência evolutiva de um sistema que vem se firmando cada vez mais na gestão pública moderna, o da gestão compartilhada.

2.3. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E O URBANISMO DO SÉCULO XXI

O esboço das ações que deverão nortear os rumos do ambientalismo neste século foi traçado no tratado internacional conhecido como Agenda 21 Global¹¹¹, donde resultou um documento de quase 400 páginas, lavrado em 40 capítulos que tanto expõem as mazelas da civilização moderna, como pretende indicar as medidas corretivas. A filosofia básica de tão importante documento se concentra em uma idéia: desenvolvimento sustentável. Pela primeira vez expôs-se a um confronto pacífico o meio ambiente e o desenvolvimento. Reconheceu-se que o desenvolvimento praticado até agora é prejudicial ao ambiente e perigoso para a existência da espécie.

O documento reclama a participação de todos os habitantes do planeta e conclama as nações para um esforço global, prático e eficaz, no sentido de permitir a continuidade do desenvolvimento, mas em padrões que não impeçam o meio ambiente de prover as

¹¹¹ A Agenda 21 Global, aprovada por 179 países, é fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio ECO 92, que teve lugar em junho de 1992 na cidade brasileira do Rio de Janeiro. A agenda tem como data de celebração o dia 14 daquele mês. Apresenta, em 40 capítulos, 115 programas e aproximadamente 2.500 ações. Disponível na íntegra em: <<http://www.aultimaarcadenoe.com.br/index1.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2.006.

comunidades vivas, especialmente a espécie humana, de condições suficientes para a continuidade das gerações futuras.

A implementação das ações indicadas, todavia, há de ser individualizada a cada nação e, dentro dele, a cada uma de suas regiões específicas, com a celebração local das Agendas 21 nacional e regionais, estas tantas quantas forem necessárias e úteis, em todos os níveis políticos administrativos e em núcleos organizados de iniciativa pública ou privada. Para a proliferação dessa idéia, através da instituição das agendas 21 domésticas, os países deverão consolidar um novo direito ambiental. A matéria concernente às agendas 21 será deduzida oportunamente em outro capítulo deste trabalho.

Seria o século XXI aquele destinado à formação e consolidação dos direitos ambientais?¹¹² Afinal, “*a conquista dos direitos civis, políticos e sociais está associada a momentos diferentes da história; assim, a formação dos direitos civis está associada ao século XVIII, os direitos políticos, ao XIX e os direitos sociais ao século XX*”¹¹³. No campo das relações de poder e da política, o paradigma emergente é o da democracia eco-socialista, pressupondo uma evolução democrática em três aspectos: no plano estrutural, como alternativa ao paradigma até então dominante; no plano escalar, com a instauração democrática dissolvendo as múltiplas formas de autoritarismo e se fixando na democracia participativa, onde as relações de poder sejam transformadas em relações de compartilhamento de autoridade; e a expansão democrática na direção “*intergeracional, ou seja, o futuro deve ser pensado no presente e, nesse sentido, ‘as gerações futuras votam com igual peso que as gerações presentes’*”¹¹⁴.

Isso é resultado do olhar que o ser humano se viu forçado a lançar para dentro de si mesmo. O percurso adotado pela legislação, em busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida, partiu do convencimento de que todos os homens têm um destino comum, já que estão no mesmo barco.

Não existem, portanto, riscos estritamente individuais. E tão importante foi a constatação de que o risco coletivo é de determinação cultural, recíproca e pública, que gerou a necessidade de uma nova teoria da justiça para dar forma política aos riscos sociais¹¹⁵.

Resulta daí que, partindo de uma base que hoje se busca sedimentar através da adoção dos mecanismos de Agenda 21, há a necessidade emergente e indispensável de se criar um novo paradigma nas relações de poder e de política, calcado na politização da relação natureza-sociedade, onde o ambientalismo terá papel fundamental. O conceito de urbanismo, nesse novo paradigma, há de ser reescrito, na esteira das poucas bases que hoje já se vêem traçadas na busca do desenvolvimento sustentável.

¹¹² SILVA-SANCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil**. São Paulo: USP-Humanitas, 2000. P. 31.

¹¹³ *Ibidem*, p. 31, citando clássico estudo de Marshall.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 36-7

¹¹⁵ DALLARI, Sueli Gandolfi. Prefácio. In: PHILIPPI Jr, Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: Signus Editora – USP, 2004. P. VII.

Não há como se negar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, no que pese a tormentosa conceituação jurídica do termo, que clama por

vinculações, mandados e objetivos referidos a aspirações, necessidades e interesses humanos que se adscvem ora como nítidos dispositivos de direitos subjetivos, ora como enunciados de princípios e tarefas estatais (e às vezes individuais e sociais) de hierarquia constitucional¹¹⁶.

Deve merecer, portanto, a atenção jurídica que esse *status* lhe confere. E, concebido com tal qualificativo, compor a filosofia que há de nortear a adoção do paradigma emergente no processo de desenvolvimento urbano no novo século.

Esse início de ação, essa proto-sedimentação do novo paradigma ambiental, da consolidação dos direitos ambientais já começa a brotar, lançar raízes e galhos no sistema jurídico brasileiro, apontando um de seus focos mestres sobre o urbanismo, como restou demonstrado acima. Tal paradigma já faz parte do nosso estatuto básico ambiental, art. 225 da CRFB, quando por um lado impõe ao poder público e à coletividade responsabilidade de partilhar o cuidado com o ambiente e por outro demanda um ambiente saudável para as futuras gerações.

Na Agenda 21, esboço dos protótipos de ações essenciais ao desenvolvimento sustentável, a preocupação se volta prioritariamente para o desenvolvimento urbano. Tanto que institui capítulos específicos para educação, saneamento, combate à pobreza, proteção à saúde, promoção do desenvolvimento sustentável nos agrupamentos humanos, mecanismos de proteção gerais para o meio ambiente e para a manipulação de informações genéticas da biodiversidade e de elementos perigosos ou tóxicos, dentre outros.

Não só a Agenda 21 buscou correção de rumos nas ações necessárias ao equilíbrio ambiente e desenvolvimento.

De fato, nos últimos vinte e cinco anos, com essa multiplicidade de tratados assinados entre Estados, observou-se a consolidação de princípios básicos voltados à garantia de sustentabilidade ambiental para o Planeta. A incorporação desses princípios aos ordenamentos jurídicos de cada Estado constitui-se, em nosso entendimento, a grande conquista atingida no final do século passado¹¹⁷.

Na Agenda 21 Brasileira¹¹⁸, as ações são permanentemente direcionadas para o equilíbrio ambiental face o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano. O documento

¹¹⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada**, segunda parte. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. P. 89-92.

¹¹⁷ D'ÁVILA, Clarisse Mendes; TABET, Fernando de Faria. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental Internacional. In: PHILIPPI Jr, Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: Signus Editora – USP, 2004. P. 234.

¹¹⁸ A “Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional” foi criada por Decreto Presidencial sem número, de 26 de fevereiro de 1.997. Esse Decreto foi revogado por Decreto sem número de 28 de novembro de 2.003 e este último pelo Decreto sem número de 03 de fevereiro de 2.004, hoje vigente.

brasileiro oficial, elaborado através de longo processo de pesquisas temáticas, resultou publicado em 2.004, através do documento *Agenda 21 Brasileira: Ações Prioritárias*¹¹⁹.

Dentre seus diversos capítulos, com referência ao ambiente urbano, destacam-se: a)- “As mesorregiões pobres e as periferias metropolitanas”, pág. 49, objetivo 8, segunda parte; b)- “Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde”, pág. 51, objetivo 9; c)- “Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana”, pág. 53, objetivo 10; d) “Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável”, pág. 62, objetivo 13; e)- “Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável”, pág. 63, objetivo 14.

No que se refere às periferias metropolitanas, uma das metas propostas é

melhorar a qualidade de vida e a justiça social nas regiões metropolitanas, pela democratização do acesso aos serviços públicos de qualidade, e pelo investimento em infra-estrutura social, especialmente transporte de massas, habitação, infra-estrutura, saúde e educação.

As ações e recomendações adotadas no âmbito da Agenda 21 brasileira especificamente quanto ao desenvolvimento urbano, essência do objetivo 10, são as seguintes:

Promover a reforma do Estado, dentro da nova filosofia do federalismo cooperativo, tornando-o mais ativo e promotor do desenvolvimento urbano sustentável.

Garantir a governança e a sustentabilidade das cidades, criando a Autoridade Metropolitana. Na prática, significa criar uma legislação comum e consórcios participativos entre as prefeituras das regiões metropolitanas para a gestão integrada de seus serviços públicos.

Fortalecer a dimensão territorial no planejamento estadual, estimulando a regionalização interna dos estados federados e a cooperação entre municípios que tenham problemas urbanos e ambientais comuns por integrarem região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou a mesma bacia hidrográfica.

Combater a produção irregular e ilegal de lotes urbanos e o crescimento desnecessário da área de expansão urbana das cidades, pela aplicação efetiva de instrumentos de regulação do solo _ urbano e rural _ e da adoção de mecanismos de controle e fiscalização eficazes.

Desenvolver linhas específicas para a locação social, pelo aproveitamento do estoque existente e recuperação das áreas centrais degradadas, visando ampliar a oferta de alternativas habitacionais e o acesso à moradia adequada para aqueles que não têm condições de adquirir uma unidade habitacional.

Criar e/ou fortalecer órgãos de planejamento urbano e regional reforçando a dimensão ambiental em suas estruturas técnico-burocráticas, aperfeiçoando suas bases de dados sobre unidades territoriais de gestão e planejamento.

Implementar instrumentos de recuperação, pelo Poder Público, de parcela da valorização fundiária, resultante dos investimentos em infra-estrutura e melhorias

¹¹⁹ BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias**. 2.^a ed. Brasília, DF, 2.002. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 mai. 2.006.

urbanas, visando gerar recursos para programas habitacionais e de melhorias do meio ambiente.

Promover a elaboração dos planos diretores, conforme exigência do Estatuto da Cidade que põe à disposição dos governantes e da população, novos instrumentos de ação, negociação e de controle da intervenção urbana.

Promover o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro nos três níveis de governo visando à incorporação e à viabilização de instrumentos econômicos que promovam o uso sustentável dos recursos naturais e a adoção de princípios de extrafiscalidade que estimulem ações, empreendimentos e comportamentos sustentáveis dos agentes públicos e privados.

Implementar sistemas integrados de gestão urbana e que contemplem a descentralização e as parcerias, melhorando a qualidade e a eficiência tanto institucional quanto dos serviços prestados à população.

Como se pode ver, na essência dessas propostas encontram-se os suportes de apoio para a adoção do novo paradigma do estado de direito ambiental que se vislumbra como único horizonte plausível a uma verdadeira política de sustentabilidade dos aglomerados urbanos, de recuperação das utilidades do meio ambiente e da sobrevivência das espécies vivas, inclusive a sobrevivência da espécie humana. Encontrar os caminhos adequados, com a rapidez e a eficácia exigidas, não é apenas uma meta a se buscar nos meandros do incipiente século XXI, mas é o grande e vital desafio que, tal e qual a esfinge da lenda, terá que ser enfrentado e decifrado em curto período de tempo, sob pena de a espécie humana ser devorada por sua própria imprecaução.

2.4. OS RUMOS DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO

A ocupação urbana é uma atividade que frontalmente se choca com a idéia de preservação do ambiente natural. Há um movimento transformador incisivo e voraz. O ambiente natural se transfigura no ambiente urbano. Enquanto o primeiro dá provisão e sustento, fornecendo não só as riquezas naturais como ar, água e alimentação, este demanda espaço e exaure a biodiversidade: desmatamentos, queimadas, consumo de alimentos etc., deixando os resíduos de suas obras: poluição, lixo, contaminação, gases tóxicos ou nocivos ao ambiente. O processo transformador custa um preço excessivamente alto.

A capacidade de suporte da Terra não é ilimitada, e um incremento acentuado na demanda mundial trará impactos ainda mais significativos se levarmos em consideração a taxa de crescimento populacional, que se verifica nos países mais pobres, causa fundamental da miséria, uma das mais fortes agressões ambientais que o planeta sofre¹²⁰.

Se por um lado a espécie humana não consegue sobreviver sem as aglomerações urbanas e sem o desenvolvimento econômico, por outro, não pode sobreviver sem os serviços naturais prestados pelo ambiente original. As cidades podem ser reorganizadas em padrões

¹²⁰ ASSIS, Fátima Rangel dos Santos de. **Produzir, Consumir e Preservar. Responsabilidades empresarial, administrativa e jurídica.** Rio – São Paulo: Forense Universitária, 2000. P. 10.

compatíveis com os de conservação ambiental, e o discurso econômico há de ser redirecionado.

É interessante ter em mente que

de acordo com os discursos constitucional e infraconstitucional, a atividade econômica no Brasil deve conciliar-se com a necessidade de garantia de seu processo de continuidade, através da preservação dos recursos ambientais, havendo a clara indicação de que os padrões de desenvolvimento econômico juridicamente desejados são aqueles que satisfaçam aos critérios de preservação de nosso patrimônio ambiental natural. Assim, os modelos insustentáveis, que não se adéquam aos pressupostos da preservação do meio ambiente, não são considerados em nosso sistema como verdadeiros modelos de desenvolvimento. Essa orientação constitucional tem por corolário a criação de um dever geral de preservação da qualidade ambiental, o qual se encontra explicitado no *caput* do art. 225 da Constituição da República¹²¹.

Assim, há de surgir, como necessidade premente da própria sobrevivência humana, novos modelos de comportamento urbanístico. Um novo paradigma político e social impõe-se à espécie humana, já que não basta procurar apenas garantir sua sobrevivência, mas há uma indiscutível necessidade de que tal sobrevivência tenha qualidade de vida. E qualidade de vida se traduz em existir em um ambiente onde o equilíbrio ecológico propicie condições saudáveis. Além disso, a simples concepção do ideal de preservação da espécie se direciona para relações complexas, entre indivíduos e entre gerações, já que o objetivo ontológico do ser humano é perpetuar-se através da vida que transfere aos seus descendentes.

A sustentabilidade do desenvolvimento urbano é emergente e não pode ficar restrita apenas aos ideais utópicos de legislações preestabelecidas ou de governos isolados. A população precisa ocupar o lugar que lhe cabe nos aparelhos urbanos em um imenso projeto de gestão compartilhada, com a consciência de que não se lhe bastam alimento, diversão e sexo, mas que nunca poderá viver uma existência digna se não souber exercer em termos práticos a cidadania em seus mais amplos aspectos.

O planeta inteiro, sob o peso de uma população humana de mais de seis bilhões e meio de indivíduos, em processo de crescimento demográfico, transformou-se em uma única urbe universal. Mais: transformou-se no lar comum de todos e de cada um dos indivíduos da espécie¹²². Assim é preciso ser administrado: como um único e grandioso lar que acolhe, abriga e provê seus dependentes de todas as necessidades. Se bem compartilhado, pode conceder dadivosamente a necessária qualidade de vida, saudável e equilibrada para aconchegar as presentes e as futuras gerações.

¹²¹ CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental – Uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. P. 100.

¹²² GUEDES, Antônio Rezende. **Uma abordagem astronômica para questões ambientais: Planeta Terra nosso destino comum**. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~planetar/textos/Conscplanet.html>>. Acesso em 05 out. 2.005.

CAPÍTULO III – SISTEMAS DE MEIO AMBIENTE

3.1. SISTEMAS NACIONAL E ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE

3.1.1. Política Nacional de Meio Ambiente

3.1.1.1. Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA

Um sistema pode ser uma

estrutura que se organiza com base em conjuntos de unidades inter-relacionáveis por dois eixos básicos: o eixo das que podem ser agrupadas e classificadas pelas características semelhantes que possuem, e o eixo das que se distribuem em dependência hierárquica ou arranjo funcional¹²³.

Em termos jurídicos é “o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrina e contribuindo para a realização de um fim”. Acrescentando-se que “todo conjunto de regras, que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria, constitui um sistema”¹²⁴. “Num sistema, os componentes interligados funcionalmente por laços de informação compõem uma organização de ordem superior, como que adquirindo, pela própria razão de suas interconexões, propriedades não contidas em seus elementos formadores”¹²⁵.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – foi instituído através do artigo 6.º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981 – Lei do Meio Ambiente, que estabelece:

¹²³ **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Disponível em: < <http://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em 15 set. 2.005.

¹²⁴ SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, Vol. IV, 2.ª ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense, 1967. P. 1458.

¹²⁵ BRANCO, Samuel Murgel. **Meio Ambiente & Biologia**. São Paulo: SENAC, 2.001. P. 78.

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (...)

Assim, o sistema nacional é o entrelaçamento de todos os órgãos envolvidos com a questão ambiental nos três níveis federados: União, Estado (Distrito Federal comparado) e Município. Note-se que, como consequência da promulgação da vigente Carta Magna, não mais existem territórios no país.

O SISNAMA tem por finalidade estabelecer essa rede entre as diversas agências governamentais, em todos os níveis da Federação, para assegurar a implantação, através de mecanismos eficazes, da Política Nacional de Meio Ambiente¹²⁶.

A política “*mostra o corpo de doutrinas, indispensáveis ao bom governo de um povo*”. Dentro da política são “*estabelecidas as normas jurídicas necessárias ao bom funcionamento das instituições administrativas do Estado, para que assegure a realização de seus fundamentais objetivos*”¹²⁷. Assim, enquanto a Política Nacional de Meio Ambiente é a alma do Governo, através de normas e regras, para gerenciar eficientemente a situação ambiental do país, o SISNAMA é o corpo físico que propicia a materialização da política e estabelece a política no mundo objetivo.

Na definição legal, a Política Nacional de Meio Ambiente

tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana¹²⁸.

Os princípios da política nacional foram relacionados nos incisos I a X do mesmo artigo.

Já o Sistema Nacional, que se materializa na rede de interação de todos os agentes governamentais para o cumprimento dos objetivos da política nacional, é assim estruturado, conforme o art. 6.º da Lei, com a redação que lhe deu a Lei n.º 8.028/90:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

¹²⁶ ANTUNES, *Op cit.* P. 93.

¹²⁷ SILVA, De Plácido e. *Op. cit.*, Vol. III. P. 1176.

¹²⁸ BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1.981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Art. 2.º. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Na forma dos §§ 1.º e 2.º, os Estados e Municípios, observadas as áreas de suas jurisdições, deverão elaborar normas supletivas e complementares (o Estado pode, inclusive, elaborar padrões), relacionados com o meio ambiente, respeitando, no entanto, aqueles padrões estabelecidos pelo CONAMA. O Município, além desses, respeitará aqueles oriundos do Estado. Isso implica em que, para a efetividade ampla e benéfica perseguida pela Política Nacional, Estado e Município devem ter políticas próprias e sistemas locais de meio ambiente, ressalvado o respeito às normas de hierarquia superior.

Observe-se, ainda, que a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, herdeira da Secretaria Especial de Meio Ambiente, foi transformada, em 1.992, em Ministério do Meio Ambiente¹²⁹. Portanto, o órgão central do Sistema Nacional passou a ser o próprio Ministério.

Ao SISNAMA, como se disse, cabe executar a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, cujos objetivos se encontram expressos no art. 2.º da Lei, aplicando os princípios dos incisos I a X e buscando as finalidades do art. 4.º.

Dentre os princípios da PNMA contemplados pelos incisos do art. 2.º (I a X), vale realçar, por se relacionar diretamente ao tema deste trabalho, os seguintes: “*ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo*” (inciso I) e “*educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente*”(inciso X). Observe-se que este último inciso é tido como aquele através do qual se estabeleceu, em nosso sistema jurídico, o princípio da gestão democrática na preservação ambiental.

Os instrumentos da PNMA encontram-se no art. 9.º da Lei, incisos I a XII, realçando-se os quatro primeiros incisos, que dizem respeito à política municipal: estabelecimento de padrões

¹²⁹ A extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente, SEMA, criada em 1.973, era ligada ao Ministério do Interior e diretamente subordinada ao Ministro de Estado. Tinha como finalidades a: “*conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais*”. Foi extinta através da Lei 7.735 de 22 de fevereiro de 1.989 e substituída pela Secretaria Especial de Meio Ambiente, da Presidência da República (esta, criada pela Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1.990). Através da Lei 8.490, de 19 de novembro de 1.992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente e reestruturada a organização da Presidência da República, desaparecendo a Secretaria de Meio Ambiente pela revogação da Lei n.º 8.028/90.

de qualidade ambiental (I); zoneamento ambiental (II); avaliação de impactos ambientais (III); e licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (IV).

Um sistema saudável de meio ambiente, como adotado por nossa legislação, compreende três esferas de atuação, todas caracterizadas como agentes públicos: um órgão consultivo e, aconselhavelmente, deliberativo (colegiado), um órgão administrativo central (governo, em sentido estrito) e um órgão executivo, a quem cabe a aplicação e a fiscalização de cumprimento das normas e leis pertinentes (normalmente uma fundação pública ou uma autarquia). No caso da política nacional, esse poder tripartido é representado pelo CONAMA (Colegiado, órgão consultivo e deliberativo), pelo Ministério do Meio Ambiente (órgão central e administrativo) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA (autarquia, órgão executor)¹³⁰.

É certo que também outros órgãos, elencados no mencionado artigo 6.º, inclusive as redes públicas estaduais e municipais de proteção ao meio ambiente, compõem o Sistema em seu aspecto amplo, assim como o fazem outros sistemas próprios, como de recursos hídricos, por exemplo. Mas o arcabouço básico de moldagem dos sistemas de meio ambiente – ou dos subsistemas específicos –, em qualquer nível federado, obedecerá sempre essa organização tripartida.

3.1.1.2. CONAMA

O CONAMA é, portanto, o Colegiado que exerce as atribuições de órgão consultivo e deliberativo máximo do Sistema (art. 6.º, II). Observe-se que, hierarquicamente, o órgão superior do Sistema é o Conselho de Governo que tem como objetivo assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e no estabelecimento de diretrizes que beneficiem o ambiente (art. 6.º, I), mas para a execução de suas atribuições sempre dependerá de obter seus subsídios junto ao CONAMA, como se vê do inciso VII do art. 7.º do Decreto 99.274, de 06 de junho de 1.990¹³¹, com as alterações que lhe foram impostas pelo Decreto 3.942 de 27 de setembro de 2.001. A competência do CONAMA, prevista em 7 incisos do artigo 8.º da Lei 6.938/81, é regulamentada pelo mencionado Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1.990, com as alterações do Decreto n.º 3.942, de 27 de setembro de 2.001. Distribui-se em dezenove eixos, contidos nos incisos do art. 7.º da Lei, valendo aqui destacar os incisos I, VII, VIII e XVIII, respectivamente: estabelecer normas para licenciamento ambiental para atividades efetivas ou potencialmente poluidoras (I); assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais (VII); deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (VIII); e deliberar

¹³⁰ Art. 6.º da Lei 6.938/81, incisos II, III e IV.

¹³¹ BRASIL. Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1.990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jun. 1.990. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

para o cumprimento da PNMA através de resoluções, proposições, recomendações e moções (XVIII).

O Ministro de Estado do Meio Ambiente é o presidente do plenário (art. 5.º, I, do Decreto 99.274/90, com as alterações do Decreto 3.942/01).

3.1.1.3. Ministério do Meio Ambiente

Conforme mencionado, em 1.973 criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente, SEMA, que era vinculada ao Ministério do Interior e diretamente subordinada ao Ministro de Estado. A SEMA foi extinta em fevereiro 1.989, pela Lei n.º 7.735. Em abril de 1.990, pela Lei 8.028, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Em novembro 1.992, através da Lei 8.490, foi reestruturada a organização da Presidência da República, suprimida a Secretaria e criado o Ministério do Meio Ambiente (art.14, XX), que, por força da Lei 8.746, de dezembro de 1.993, foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Através da Lei 9.649, de 27 de maio de 1.998¹³², houve nova reestruturação organizacional da Presidência da República, mantendo-se o Ministério, com a denominação Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (art. 13, XIII). E, finalmente, em janeiro de 1.999, pela MP 1.795 (atualmente, após sucessivas reedições, MP 2.216-37, de 31.8.01), que alterou o mencionado artigo, foi outra vez transformado em Ministério do Meio Ambiente e elencado no inciso XII da Lei. Assim, por superposição normativa, o Ministério passou a ser o órgão central, no lugar da Secretaria, dentro do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Nos moldes do art. 14 da Lei 9.649/98, inciso XII, com as alterações que lhe imprimiram a Medida Provisória 1.795/99, hoje 2.216-37/01, é da competência do Ministério do Meio Ambiente: política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; políticas para integração do meio ambiente e produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e zoneamento ecológico-econômico.

3.1.1.4. IBAMA

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, é o órgão executivo (ou executor) do SISNAMA. Foi criado pela Lei 7.735, de fevereiro de

¹³² BRASIL. Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1.998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

1.989¹³³ (antes IBDF e SUDHEVEA). É uma autarquia federal vinculada ao MMA, Ministério do Meio Ambiente, com estrutura administrativa atual fixada pelo Decreto 3.059 de maio de 1.999¹³⁴.

Os objetivos do IBAMA são fixados no anexo I do Decreto:

executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle;

apoiar o Ministério do Meio Ambiente na execução da Política Nacional de Recursos Hídricos; e

executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes daquele Ministério.

O art. 2.º do Decreto indica as ações federais cabíveis ao IBAMA, em XXI incisos, com realce para: proposição de normas e padrões de qualidade ambiental (I); zoneamento ambiental (II); avaliação de impactos ambientais (III); licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental (IV); fiscalização ambiental (XII); aplicação das penalidades relacionadas aos danos e infrações sobre meio ambiente (XIII); execução de capacitação e de educação ambiental (XV).

3.1.1.5. Órgãos Setoriais

O texto original do art. 6.º, III, da Lei 6.938/81, antes das sucessivas mudanças a que foi submetido, apontava Órgãos Setoriais como componentes do Sistema Nacional. Tais órgãos eram identificados como

os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais.

Como exemplos dos citados órgãos setoriais poderiam ser apontados: Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, da Marinha, das Minas e Energia, Educação etc. O texto legal, que foi revogado, por si, já definia de modo claro os órgãos setoriais: aqueles que pertencem à Administração Pública Federal, e de alguma forma estão

¹³³ BRASIL. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1.989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 1.989. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

¹³⁴ BRASIL. Decreto n.º 3.059, de 14 de maio de 1.999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mai. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

associados à questão da preservação da qualidade ambiental ou de disciplina de uso de algum recurso ambiental. Note-se que o poder de atração do dispositivo é vasto, implicando em uma quase unanimidade da administração federal já que, em algum momento e de alguma forma, a maioria dos seus órgãos esbarram em situações tipificadas na lei.

É curioso observar que o Decreto 99.274/90, confundindo os conceitos legais de órgãos setoriais e órgãos seccionais, de maneira imprópria, transfere ao Ministério do Meio Ambiente a coordenação dos órgãos setoriais. Claro que, dada à multidisciplinaridade do tema, sob pena de violação de sua competência legal, não poderá o Ministério do Meio Ambiente invadir áreas de coordenação, ainda que relacionadas ao ambiente, afetas a outros órgãos que fujam à sua subordinação.

A questão, no entanto, resultou relegada ao plano de indagações doutrinárias e de curiosidades jurídicas, já que a Lei 8.028/90, ao proceder a profundas alterações no texto original da Lei n.º 6.938/81 (outroa também já também alterado em grande parte pela Lei 7.804/89, que buscou adaptar o texto legal à Constituição da República, então recém promulgada), suprimiu a identificação dos chamados órgãos setoriais do SISNAMA.

3.1.1.6. Órgãos Seccionais

Os órgãos seccionais são os órgãos e entidades dos Estados (e, naturalmente, do Distrito Federal, àqueles comparados para fins de competência) responsáveis “*pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental*” (art. 6.º, V, da Lei 6.938/81).

Os Estados, respeitados os limites de sua competência e de seu território, deverão elaborar normas supletivas e complementares às normas da Política Nacional, bem como estipular padrões a serem observados, relacionados ao meio ambiente, respeitando aquelas normas e padrões estabelecidos pelo CONAMA (mesmo artigo, § 1.º). Deverão, assim, instituir seu próprio sistema estadual de meio ambiente.

3.1.1.7. Órgãos Locais

Constituem a contrapartida municipal na composição do SISNAMA. São aqueles órgãos instituídos dentro do Poder Público Municipal, atuando nas questões ambientais dentro de sua esfera de competência e área de jurisdição (art. 6.º, VI, da Lei 6.938/81). Assim como os Estados, os Municípios deverão elaborar normas supletivas e complementares às normas das políticas nacional e estadual de meio ambiente, respeitadas as normas e os padrões federais e estaduais (mesmo artigo, § 2.º).

Os órgãos municipais, habitualmente, são a Secretaria de Meio Ambiente (como órgão central e executor) e o Conselho de Meio Ambiente (como órgão consultivo-deliberativo).

As normas federais fornecem padrões gerais que devem ser observados pelos Estados e Municípios. Estes, em suas atribuições administrativas e legislativas, podem estabelecer outros critérios, atendendo às particularidades regionais e locais, mas esses critérios não podem ser mais permissivos que o padrão fixado em âmbito federal. Os limites de tolerância máximo e patamares, no caso de conflito, são os federais. Da mesma forma, os municipais observarão os limites, patamares e padrões oriundos do Estado.

Os órgãos locais serão avaliados adiante juntos ao Sistema Municipal de Meio Ambiente.

3.1.2. Política Estadual de Meio Ambiente – Minas Gerais¹³⁵

3.1.2.1. Sistema Estadual de Meio Ambiente

Originalmente, a política estadual de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais foi estabelecida através da Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1.980¹³⁶, que, em seu capítulo II, Da Política Estadual de Proteção, Conservação e Melhoria do Meio Ambiente, dispõe, no art. 4.º, que “*política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação do Governo no campo dessas atividades*”. No parágrafo 1.º do artigo, informa que as “*atividades empresariais, públicas ou privadas, serão exercidas em consonância com a política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente*” e no parágrafo 2.º, que “*competete à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente coordenar a política estadual de que trata este artigo*”. Observe-se que, como se verá adiante, após várias reorganizações da Secretaria, acabou por se transformar na Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Um sistema estadual de meio ambiente guarda certa reciprocidade com o sistema nacional. Nesse passo, como já se disse, deverá ter um órgão central, um colegiado com caráter consultivo e deliberativo e um órgão executor. O sistema estadual mineiro é o SISEMA, Sistema Estadual de Meio Ambiente, composto pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, SEMAD, como órgão central, pelos Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM, e Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CERH, como órgãos consultivo-deliberativos, e pelos órgãos executores Fundação Estadual do Meio

¹³⁵ MINAS GERAIS (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Informações sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente, SISEMA, do Estado de Minas Gerais. Disponíveis em: <<http://www.siam.mg.gov.br>>; <<http://www.feam.br>>; <<http://www.semاد.mg.gov.br>> e <<http://www.ief.mg.gov.br>>. Acessados em: 04 e 05 mai. 2.006.

¹³⁶ MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1.980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 09 set. 1.980. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

Ambiente, FEAM, Instituto Estadual de Florestas, IEF, e Instituto Mineiro de Gestão das Águas, IGAM, responsáveis, respectivamente, pelas agendas marrom, verde e azul.¹³⁷

3.1.2.2. SEMAD

A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável é a responsável, como órgão central, pela coordenação do Sistema Estadual. É ela quem “*planeja, executa, controla e avalia as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proteção e à defesa do meio ambiente, à gestão dos recursos hídricos e à articulação das políticas de gestão dos recursos ambientais para o desenvolvimento sustentável*”¹³⁸.

A SEMAD foi instituída através da Lei 11.903, de 06 de setembro de 1.995¹³⁹, modificada em parte pelas Leis n.º 12.188, de 10 de junho de 1.996, n.º 12.277, de 25 de julho de 1.996, reformulada pela Lei n.º 12.581, de 17 de julho de 1.997, e finalmente organizada pela Lei Delegada Estadual n.º 62¹⁴⁰, de 29 de janeiro de 2.003 e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 43.249¹⁴¹, de 3 de abril de 2.003. Sofreu novas alterações recentemente, através da Lei n.º 15.972¹⁴², de 12 de janeiro de 2.006.

Nos moldes do art. 4.º da Lei Delegada n.º 62/03, integram a área de competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, como Conselhos Estaduais, o Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH; como Fundação, a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM; como Autarquias, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e o Instituto Estadual de Florestas – IEF.

¹³⁷ Informações disponíveis em: < <http://www.semاد.mg.gov.br/semاد.asp>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

¹³⁸ Informações disponíveis em: < <http://www.semاد.mg.gov.br/semاد.asp>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

¹³⁹ MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 11.903, de 06 de setembro de 1.995. Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a Denominação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 07 set. 1.995. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

¹⁴⁰ MINAS GERAIS (Estado). Lei Delegada n.º 62, de 29 de janeiro de 2.003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 30 jan. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

¹⁴¹ MINAS GERAIS (Estado). Decreto n.º 43.249, de 03 de abril de 2.003. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 04 abr. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

¹⁴² MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 15.972, de 12 de janeiro de 2.006. Altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a Lei n.º 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 13 jan. 2.006. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

3.1.2.3. COPAM

Um dos Colegiados que ocupam o plano de órgão consultivo e deliberativo do SISAMA é o Conselho de Política Ambiental, COPAM. Como colegiado, foi instituído em 1.977, na época sob a denominação de Comissão de Política Ambiental e, desde então, a formulação da política de meio ambiente do Estado tem a ele sido atribuída. Além disso, tem se responsabilizado, ainda, por grande parte da execução dessa política.

Traz consigo uma memorável e vasta lista de atividades em prol da realização efetiva e nos processos de elaboração e condução da política ambiental no Estado, sendo relevante destacar a adoção permanente de sua formatação em moldes de colegiado com a participação da sociedade civil, de maneira pioneira no país, mesmo antes da formatação legal do SISNAMA, desde a década de 1.970.

O COPAM é o colegiado dentro do Sistema Estadual que se identifica, quase complemente, com o CONAMA, tendo também, dentre suas competências, responsabilidade pela formulação de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental, além de lhe competir a outorga de autorização para implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras. Cabe-lhe, ainda, a aprovação das normas e diretrizes para o Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental.

Desde a publicação do Decreto 39.490¹⁴³ de 13 de março de 1.998, os órgãos executivos do COPAM e de assessoramento técnico às Câmaras Especializadas e ao Plenário do COPAM, são a Fundação Estadual do Meio Ambiente, FEAM, o Instituto Estadual de Florestas, IEF, e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, IGAM. Ao primeiro, instituído pelo poder público sob a forma jurídica de fundação, cabem as tarefas de secretaria executiva, com apoio técnico e assessoria, em atividades industriais, atividades de exploração de minérios e de infra-estrutura. Os demais, sob a forma jurídica de autarquias, exercem, respectivamente, as mesmas funções quanto às atividades agrícolas, pecuárias e florestais e quanto aos processos de outorga do direito de usos das águas mineiras.

Dentre as competências do COPAM vale realçar as seguintes: formular normas técnicas e estabelecer padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente; incentivar os municípios a adotarem normas de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente; autorizar a implantação e operação de atividade poluidora ou potencialmente poluidora; e atuar no sentido de formar consciência pública da necessidade de proteger, conservar e melhorar o meio ambiente, inclusive incentivando ou patrocinando programações culturais e educacionais.

¹⁴³ MINAS GERAIS (Estado). Decreto n.º 39.490, de 13 de março de 1.998. Regulamenta a Lei n.º 12.585, de 17 de julho de 1997, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 14 mar. 1.998. Revogado integralmente pelo Decreto n.º 43.278, de 22 de abril de 2.003. Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. **Minas Gerais – Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 23 abr. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

3.1.2.4. FEAM

Como se disse anteriormente, a FEAM é uma fundação instituída pelo Poder Público Estadual, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e ocupa, ao lado do IEF e do IGAM, a posição de um dos órgãos executores do Sistema Estadual de Meio Ambiente. Cabe-lhe a execução da política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente quanto à prevenção e à correção da poluição ou da degradação ambiental provocada por atividades industriais, de exploração de minérios e de infra-estrutura. Tem por função, ainda, promover e realizar estudos e pesquisas sobre a poluição, qualidade do ar, da água e do solo.

Dentre suas competências deve-se realçar: o monitoramento e o diagnóstico da poluição ou degradação ambiental; a realização de pesquisas e estudos, elaboração de sistemas, normas e padrões ambientais; a prestação de serviços técnicos destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental; o desenvolvimento de atividades informativas e educativas visando à compreensão, por parte da sociedade, dos problemas ambientais; o apoio aos municípios na implantação e no desenvolvimento de sistemas de gestão destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental; a atuação em nome do COPAM, quando do licenciamento de fonte ou atividade poluidora ou degradadora do meio ambiente; o apoio às Câmaras de Atividades Industriais, de Atividades Minerárias e de Infra-estrutura do COPAM.

3.1.2.5. IEF

O IEF é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que integra o Sistema Estadual de Meio Ambiente – e, consequentemente, o Sistema Nacional – como um outro órgão executor, ao lado da FEAM e do IGAM. Submete-se à observância das deliberações do COPAM e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, CERH, respeitados os limites das respectivas competências, além, naturalmente, das diretrizes originadas da SEMAD.

Compete-lhe, primordialmente, executar a política florestal do Estado e promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisa em biomassa e biodiversidade. São, ainda, de sua competência, dentre outras ações, as seguintes: coordenação, orientação, desenvolvimento, promoção e supervisão da execução de pesquisas que se relacionem à manutenção do equilíbrio ecológico; mapeamento, inventário e monitoramento da cobertura vegetal e da fauna silvestre e aquática; administração das Unidades de Conservação; promoção, apoio e incentivo do florestamento e reflorestamento; fiscalização, licenciamento e controle da exploração, utilização ou consumo de matérias-primas oriundas de florestas, pesca e biodiversidade; promoção de processos educativos ambientais; conservação de um sistema de informação, documentação e divulgação de conhecimentos técnicos relativos à sua área; aplicação de sanções administrativas.

3.1.2.6. Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH

Ao lado do COPAM, o CERH é um outro colegiado, compondo, de igual forma, a Política Estadual Mineira de Meio Ambiente e o Sistema Estadual de Meio Ambiente. A Política Estadual de Recursos Hídricos está contemplada na Lei n.º 13.199¹⁴⁴, de 29 de janeiro de 1.999, que dispõe sobre os fundamentos, os instrumentos da política e cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGRH/MG. Note-se que esse é um sistema específico relacionado a recursos hídricos e, apesar de estar incluído no Sisema e fazer parte do Sisnama, acaba por se configurar um subsistema autônomo. Assim como no Sistema Estadual de Meio Ambiente, também aqui o órgão central do SEGRH/MG é a SEMAD.

Na forma do art. 41 da Lei, ao CERH, na qualidade de órgão deliberativo e normativo (observe-se que as atribuições consultivas são inerentes a todo colegiado, independentemente de expressa menção em lei), cabe, dentre outras ações, estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos; aprovar proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos; decidir os conflitos entre comitês de bacia hidrográfica; atuar como instância de recurso nas decisões dos comitês de bacia hidrográfica; deliberar sobre projetos de aproveitamento de recursos hídricos que extrapolem o âmbito do comitê de bacia hidrográfica; estabelecer os critérios e as normas gerais para a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e sobre a cobrança pelo respectivo direito de uso; aprovar a instituição de comitês de bacia hidrográfica; reconhecer os consórcios ou as associações intermunicipais de bacia hidrográfica ou as associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos e deliberar sobre o enquadramento dos corpos de água em classes.

3.1.2.7. Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM

É um dos órgãos executores da política estadual de meio ambiente, como já apontado acima. Suas funções são aquelas apontadas no texto legal acima citado, Lei n.º 13.199/99, no que pese sua atuação estar incluída nos diversos textos da legislação relativa à criação e organização da SEMAD e do Sistema Estadual de Meio Ambiente, acima citados.

Na forma do art. 42 da Lei, compete ao IGAM, principalmente, superintender o processo de outorga e de suspensão de direito de uso de recursos hídricos; gerir o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos e manter atualizados, com a cooperação das unidades executivas descentralizadas da gestão de recursos hídricos, os bancos de dados do sistema; manter sistema de fiscalização de uso das águas da bacia e exercer outras ações, atividades e funções estabelecidas em lei, regulamento ou decisão do CERH-MG, compatíveis com a gestão de recursos hídricos.

¹⁴⁴ MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1.999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. **Minas Gerais – Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 30 jan.1.999. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

3.1.2.8. Outros órgãos do SEGRH/MG

Fazem, ainda, parte do Sistema Estadual os Comitês de Bacias Hidrográficas, uma regionalização dos colegiados, tendo como base o território de uma bacia hidrográfica, e as Agências de Bacias Hidrográficas, estas com jurisdição sobre o território de uma ou mais bacias. Aquele, como órgão consultivo, deliberativo e normativo, e estas como órgãos executores. As competências de ambos os órgãos estão previstas na Lei, nos artigos 43 e 45, respectivamente.

3.2. GESTÃO DAS ÁGUAS

3.2.1. Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH foi estabelecida pela Lei 9.433¹⁴⁵, de 08 de janeiro de 1.997 e baseia-se nos seguintes fundamentos: a água é um bem de domínio público; a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais; a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH; a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art.1.º).

Os objetivos da PNRH, dentre outros, na forma do art. 2.º da Lei, são: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados ao uso; utilização racional e integrada, visando o desenvolvimento sustentável; prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos (naturais ou por uso inadequado).

Seus instrumentos são: planos de recursos hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes; outorga de direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso; sistema de informação (art. 5.º).

Os planos de recursos hídricos são verdadeiros planos diretores, com objetivo de fundamentar e orientar a implantação da PNRH, com estratégias de longo prazo e objetivo voltados à obtenção de diagnósticos e às projeções de crescimento e desenvolvimento. Podem ser criados em nível local, regional e nacional (arts. 6.º a 8.º).

¹⁴⁵ BRASIL. Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1.997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 1997. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

O enquadramento dos corpos de água em classes, tem como finalidade assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos do combate à poluição das águas mediante ações preventivas permanentes (arts. 9.º e 10).

A outorga é prevista no art. 11 da Lei 9.433, que estabelece que: “*o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direito de acesso à água*”. O art. 12 prevê as hipóteses de outorga: derivação ou captação de parcela de água existente em corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; lançamento em corpo de água de esgotos e resíduos (diluição, transporte ou deposição final); aproveitamento de potenciais hidrelétricos; outros usos que alteram o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

A cobrança observa o princípio de que, aquele que auferir lucros da utilização de recursos ambientais deve suportar o pagamento por essa utilização. Os objetivos da cobrança são: reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (arts. 19 e 20).

3.2.2. Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

A administração nacional de recursos hídricos, assim como aquelas pertinentes ao meio ambiente em geral e à política estadual de recursos hídricos, já citados, é feita mediante um Sistema que comporta três classes de órgãos: um poder público central, um colegiado e um órgão executor. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos objetiva: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos (art. 32).

Os órgãos que integram o Sistema Nacional de Recursos Hídricos são, como Órgão central, o Ministério do Meio Ambiente; como colegiado, com funções consultivas e deliberativas, o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (a nível nacional) os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal e os Comitês de Bacias Hidrográficas (nos respectivos níveis); e como órgãos executores, a Agência Nacional de Águas e as Agências de Águas, regionais ou locais (art. 33).

Observe-se que, aqui, são referidas como áreas regionais aquelas que a bacia hidrográfica abrange mais de um Estado. Tratam-se de águas federais. As locais encontram-se apenas no território de um Estado ou do Distrito Federal e são por ele geridas. Não existe gestão municipal de águas. As Agências de Águas exercerão a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 41) e terão a mesma área de atuação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica (art. 42), respeitando-se as bacias por elas secretariadas. As agências serão criadas mediante autorização do CNRH, caso atendam a águas federais, ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, casam atendam bacias com

águas estaduais, sempre mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica interessados (§ único do art. 42).

No patamar federal, o órgão executor é Agência Nacional de Águas – ANA. Os órgãos gestores regionais ou locais terão sempre, no mínimo, a área de uma determinada bacia hidrográfica.

Existem, ainda, as Organizações Cíveis de Recursos Hídricos (art. 47): consórcios e associações intermunicipais; associações regionais, locais ou setoriais de usuários; organizações técnicas de ensino e pesquisa; organizações não governamentais de defesa das águas; outras organizações reconhecidas pelos Conselhos Nacional ou Estaduais, sempre constituídas nos moldes da legislação vigente (art. 48).

3.3. POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

3.3.1. Elementos da Política e do Sistema Municipal

Uma eficiente política municipal de meio ambiente deve ser composta por elementos jurídicos e administrativos que têm como finalidade comum a preservação, conservação e melhoria da qualidade ambiental nos limites territoriais e jurisdicionais do Município. Os elementos jurídicos são as normas legais editadas pelo Poder Público Municipal, através de decretos do executivo ou leis aprovadas pela Câmara Municipal e sancionadas pelo Prefeito. Dentre esses, o Município há de ter, no mínimo, uma lei de proteção ambiental, nela incluindo-se legislação específica sobre áreas de interesse especial, e uma lei instituindo um fundo de meio ambiente. Tais leis deverão ser regulamentadas por decreto do Executivo.

Tal legislação é básica para o direcionamento de uma política eficiente e a construção de um bom sistema municipal, mas não se isola em tal função. O Município precisará ainda de Lei criando o Conselho Municipal de Proteção Ambiental e outras correlatas, principalmente para aprovar o Plano Diretor, pressupondo-se ainda que aqui esteja contemplado o zoneamento ambiental, regulamentar a propaganda empresarial, instituir o fórum da Agenda 21 Local, estabelecer normas de educação em geral e ambiental em particular, saúde, trânsito etc. É claro que todo o tratamento legislativo municipal deve se revestir de necessária e indispensável interdisciplinaridade focando toda a teia de relação jurídica local no conceito de cidade sustentável.

Observe-se que sempre que possível o Município já deverá trazer os espíritos da preservação ambiental em sua lei magna, ou seja, na Lei Orgânica Municipal. Assim ocorrendo, garantir-se-á a implantação do sistema legislativo ambiental na área de atuação do Município, evitando-se pendengas legiferantes às vezes despropositadas e quase sempre ruinosas para a causa conservacionista.

No âmbito administrativo, essencial a criação de um Sistema Municipal que, a exemplo dos Nacional e Estadual, deverá agir através de três órgãos: um órgão central, um colegiado e

um órgão executor. Como órgão central, deverá ser instituída a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, através de lei regulamentada pelo Poder Executivo, ou estabelecido um setor administrativo apropriado. Note-se que a existência da Secretaria de Meio Ambiente, por razões óbvias, é sempre o caminho mais apropriado. O órgão Colegiado será o Conselho Municipal de Proteção Ambiental, também a ser instituído por lei, tendo o seu regimento interno aprovado por meio de decreto. O órgão executor, nos Municípios, acaba habitualmente por ser um setor determinado da Secretaria, não havendo impedimento, no entanto, se o tamanho do Município o comportar, que seja instituído através da criação de uma fundação ou de uma autarquia.

A esse sistema municipal deverão ser acrescentados, como instrumentos indispensáveis de realização da política ambiental do Município, o Plano Diretor, contemplando os diversos zoneamentos apropriados e, de maneira claramente definida, o zoneamento ambiental, aprovado por lei, e a Agenda 21 Local, cujo Fórum deverá ser criado por Lei ou por Decreto, além de outros, como a educação ambiental, a Agenda 21 Escolar etc.

Cada um desses elementos que, no conjunto, formatarão o sistema municipal de meio ambiente e construirão uma forte e eficiente política ambiental do Município, é de equivalente importância e, à falta de um deles, o sistema dificilmente estará completo e perfeitamente funcional.

3.3.2. Lei de Proteção Ambiental do Município

A Lei municipal, ainda que inspirada por princípios extremamente nobres, não poderá ofender as regras gerais estabelecidas por leis federais e estaduais, como anteriormente já se viu na análise da competência dos entes federados. Saliente-se que, quando as regras gerais estipularem pisos protecionistas, a regra específica, local, emanada do Poder Público Municipal, poderá elevá-los, sendo mais restritivas na proteção, mas nunca poderá elastizá-los. Isso quer dizer que o conflito se resolve sempre em favor do meio ambiente.

Através dessa lei, o Município deverá estabelecer sua política municipal de meio ambiente, e poderá, inclusive, criar o Sistema Municipal e o Conselho Municipal de Meio Ambiente, estabelecendo suas finalidades e competências. Uma lei de proteção ambiental deverá conter os princípios, os objetivos e os instrumentos da política municipal, bem como as possibilidades de licenciamento ambiental, as regras gerais de fiscalização, infrações e penalidades. A lei será regulamentada por Decreto do Executivo que indicará os procedimentos específicos de fiscalização adotados e as correspondentes multas pelas infrações.

O legislador deverá cuidar de compor o texto legal com a definição dos atores relacionados ao meio ambiente local, dos procedimentos administrativos e legais, relacionados aos responsáveis por seu cumprimento dentro da estrutura administrativa; das

normas de qualidade e dos padrões de emissões que serão admitidos e tolerados, do nível de delegação de responsabilidades e decisões a serem outorgadas¹⁴⁶.

A elaboração da lei deverá ser precedida de consultas aos diversos setores envolvidos, inclusive dentro da própria administração municipal, e o respectivo texto do projeto, a ser submetido ao Poder Legislativo, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente que tenha competência deliberativa e representatividade social, caso o Município já possua o Conselho instituído.

O recomendável é que os debates envolvam também o setor produtivo, mormente quanto aos critérios de instituição de taxas, preços e critérios para licenciamento de atividades, e a coletividade em geral, como conselhos ou associações de bairro, setor de ensino, organizações não governamentais etc., correspondendo à mais ampla participação possível.

3.3.3. Fundo Municipal de Meio Ambiente

O Fundo Municipal de Meio Ambiente é um importante instrumento na realização de obras de cunho ambiental. Deverá ser criado através de lei, regulamentado por Decreto, e concentrar valores obtidos através da arrecadação municipal. Tais valores poderão vir das multas por desrespeito aos padrões e à legislação ambiental do Município, de taxas de licenciamento ou outras taxas por serviços públicos ambientais, doações, contribuições etc. Note-se que, por restrições legais e, inclusive, constitucional, os valores recebidos pelo Município a título de tributos não poderão ser direcionados imediatamente ao Fundo, mas deverão constar de lei e de dotação orçamentária específica.

A lei que criar o Fundo deverá estabelecer as áreas prioritárias para a aplicação de seus recursos, valendo citar aqui, a título de modelo, aquelas que foram elencadas no Fundo Nacional: unidades de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental e aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas¹⁴⁷. O legislador municipal poderá invocar áreas outras que não as aqui apontadas, mas sempre direcionando a efetividade de aplicação dos recursos do Fundo a atividades que visem à melhoria da qualidade ambiental e à sustentabilidade.

O Fundo deverá ser administrado pela Secretaria de Meio Ambiente, ou Diretoria específica, na forma estabelecida em lei ou regulamento, mas a destinação de seu produto deve ser definida exclusivamente por deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão a quem caberá conhecer e avaliar os projetos que por ele serão beneficiados. De igual forma, a submissão do destino dos recursos do Fundo deverá estar expressamente contida na lei.

¹⁴⁶ PHILIPPI JR., Arlindo et al. Orientações básicas para a estruturação de um Sistema Municipal de gestão ambiental. In: *Idem* (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMA, 1999. P. 128-30.

¹⁴⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 119-20.

3.3.4. Conselho Municipal de Meio Ambiente

3.3.4.1. A administração pública através de Colegiados

O Estado é o grande gestor dos interesses públicos. A ele compete, através da política executada por intermediários ou representantes do povo, em um regime democrático, administrar o bem estar coletivo, criar as regras de convivência adequadas e cuidar para que sejam aplicadas e obedecidas. Em questões ambientais, não poderia ser diferente. O Estado, através dos poderes públicos, é o titular da gestão ambiental. Compete-lhe ditar normas de proteção e conservação e fazer com que sejam cumpridas.

A evolução democrática, no entanto, vem concedendo papel importante à participação cidadã no desenvolvimento das políticas públicas. Isso ocorre não apenas no sentido clássico de cidadania que permite ao cidadão eleger, através do voto, seus representantes no poder, com capacidade para, em seu nome, gerenciar os recursos públicos, criar normas e impô-las, mas participar de maneira ativa e pessoal no processo de gestão. No primeiro caso, ocorre o que conhecemos por democracia representativa, no segundo, democracia participativa. A democracia participativa só ocorre

quando o cidadão pode “*apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativa*” (Filla e Battini, 1993). Ou seja, mais precisamente, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando¹⁴⁸.

Dependendo da complexidade da participação cidadã, o processo pode ser democrático participativo direto, caso dos orçamentos participativos, onde o cidadão participa como pessoa física, ou, como é o caso de basicamente todos os colegiados, democrático participativo indireto, onde quem se faz representar no Colegiado é uma entidade, através de um de seus membros, devidamente autorizado. Os conselhos instituídos por lei para a formulação de políticas públicas se enquadram nesta última hipótese e sempre têm mandatos com prazos estabelecidos.

Vê-se, desta forma, que a gestão democrática participativa ocorre através dos colegiados. No caso específico da gestão ambiental a participação se evidencia de forma saliente, até porque o mandamento constitucional especializado, art. 245 da Carta Magna, ao estipular os direitos e deveres ao e para o ambiente ecologicamente equilibrado, distribui a responsabilidade de conservá-lo entre Poder Público e coletividade.

Os Colegiados, de uma maneira geral, a despeito de obterem, em situações diversas, nomes diferentes (Conselhos, Comitês, Comissões etc), são paritários, compostos igualmente

¹⁴⁸ PINTO LYRA, Rubens. **Teorias clássicas sobre a Democracia direta e a experiência brasileira.** Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm>> Acesso em: 29 jun. 2.006.

por membros da sociedade civil, ainda que identificados por segmentos, e representantes de órgãos oficiais da gestão pública. Em termos ambientais, o Colegiado de maior evidência no país é o Conselho Nacional de Meio Ambiente, já anteriormente analisado.

Os colegiados são chamados de conselhos de direito ou gestores de políticas públicas. São

uma consequência do princípio da participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas relativas aos direitos sociais, estabelecido na Constituição Federal (...) As políticas públicas relativas aos direitos sociais encontram-se reguladas por leis ordinárias que, junto com a Constituição Federal, integram o ordenamento jurídico brasileiro, que visam precipuamente, estabelecer uma sociedade na qual a cidadania seja não apenas um direito, mas realidade¹⁴⁹.

Não se pode esquecer, ainda, que os colegiados são “*uma instância relativamente recente e pouco estudada de elaboração de políticas públicas*” e seu perfil “*representa uma redefinição da democracia representativa e uma ampliação sem precedentes dos direitos políticos*”. São incumbidos, de modo geral, “*da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal*”¹⁵⁰.

Os colegiados tiveram um tímido nascimento nas décadas de 70 e 80, em leis esparsas e raras, mas se consagraram como instrumento indispensável à gestão política pública a partir da promulgação da vigente Carta Política, em 1988. O art. 1.º, em seu parágrafo único, introduz no sistema legal brasileiro a inovadora forma de democracia participativa quando estabelece que “*Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição*”¹⁵¹.

Não apenas em tal dispositivo, mas em muitas outras oportunidades, a

Constituição Federal contém vários dispositivos que fazem menção expressa à “*participação da comunidade*” na gestão pública, notadamente na área da saúde (CF, art. 198, III), da seguridade social (CF, art. 194, VIII), da política agrícola, “*envolvendo produtores e trabalhadores rurais*” no seu planejamento e execução (CF, art. 187, caput), e da assistência social, onde se estabelece, de forma específica, a participação da população “*por meio de organizações representativas*” na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF, art. 204, II). O Estatuto da Criança e do Adolescente talvez seja a primeira lei a atribuir à cidadania o exercício direto da gestão pública. Esta, aliás, lhe cabe com exclusividade, no caso dos Conselhos Tutelares, órgão mais importante previsto no estatuto, conforme o disposto no seu art. 132: “*Em cada Município, haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução*”¹⁵².

¹⁴⁹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa - o papel do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.entreamigos.com.br/textos/direitos/conselhos.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2.006.

¹⁵⁰ MASSA ARZABE, Patrícia Helena. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2.006.

¹⁵¹ Destacou-se.

¹⁵² PINTO LYRA, Rubens. **Os conselhos de direito do homem e do cidadão e a Democracia Participativa**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/w3/ceddhc/ceddhc/rubens2.htm>>. Acesso em 29 jun. 2.006.

Além dessas hipóteses, há um número bastante expressivo de disposições legais tanto na esfera federal, como dos estados ou municípios, de conselhos, em sua maioria constituídos dentro do espírito da democracia participativa. Desnecessário apontar, dada sua grande extensão, a legislação infraconstitucional vigente onde são criados e definidos um sem número de colegiados.

Os colegiados compõem a política pública e exercem atribuições próprias do Estado. São, portanto, entes públicos, mas não são subordinados à administração, apesar de se prestarem, dentro de suas atividades, a assessorá-la e direcionar suas ações, deliberando sobre questões concernentes à sua atuação. A eventual subordinação naturalmente faz com que o colegiado deixe de cumprir sua função de democracia participativa, não importando que seja composto, em parte, por órgãos governamentais.

Na esfera da proteção ambiental, no âmbito de competência da União, destacam-se o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, já analisados (não obstante a existência de outros de extrema importância, como o Conselho Nacional de Biossegurança, objeto do art. 8.º da Lei 11.105¹⁵³, de 24 de março de 2.005, ou, ainda, o Comitê Assessor de Educação Ambiental, criado pelo Decreto 4.281¹⁵⁴ de 25 de junho de 2.002, art. 4.º). Realçam-se, por outro lado, com abrangências regionais, os comitês de bacias hidrográficas, já analisados e as comissões interinstitucionais de educação ambiental (Decreto n.º 4.281/02, art. 4.º, I). Na esfera municipal, cabe ao Conselho Municipal de Meio Ambiente a manutenção da proteção ambiental.

Os Conselhos não possuem personalidade jurídica e, portanto, serão sempre dependentes de um órgão executivo, que administre seus bens e valores. Tais órgãos, via de regra, são autarquias ou fundações públicas e ainda, no município, na maior parte das vezes, a própria Secretaria de Meio Ambiente ou Diretoria ou serviço especializado para tanto normativamente autorizado.

3.3.4.2. O Conselho Municipal de Meio Ambiente

Desde a promulgação da Constituição de 1988, vem sendo estimulada, institucionalmente, a implementação de um novo paradigma de gestão das políticas públicas que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade. Com este sentido, foram criados nos municípios de todo

¹⁵³ BRASIL. Lei n.º 11.104, de 24 de março de 2.005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mar. 2.005. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

¹⁵⁴ BRASIL. Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2.002. Regulamenta a Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

o país diversos mecanismos de inserção de segmentos da população nos processos decisórios, dentre os quais, os Conselhos Municipais, que reúnem, de acordo com suas respectivas especificidades, entidades representativas do poder público, associações de moradores, associações profissionais, entidades de representação de trabalhadores, entidades religiosas e organizações ambientalistas, entre outras. Tais Conselhos, sobretudo quando se busca fortalecer o debate em torno da autonomia municipal, vêm tentando se firmar como novos canais de participação complementares às formas clássicas de representação indireta, via partidos políticos e representação legislativa.¹⁵⁵

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é um Colegiado, geralmente composto de maneira equilibrada pelo poder público e pela sociedade civil, com atribuições consultivas e deliberativas. O Conselho é criado por Lei e é neste instrumento legal que encontramos a área de competência e a formatação de sua composição. Ele é, sempre, consultivo, mas, dependendo dos termos legais, pode e deve ser, também, deliberativo. No primeiro caso, funciona como órgão de assessoramento e aconselhamento do Poder Executivo municipal para as questões ambientais. Tem papel de coadjuvante do executivo na área específica, sem, todavia, tomar decisões que encaminhem a política ambiental do Município. Nessa hipótese, não cumpre sua finalidade de compor o processo de democracia participativa.

Quando investido de propriedades deliberativas, caberá ao Conselho Municipal de Meio Ambiente decidir os temas ambientais apontados na Lei de sua criação. Note-se que as suas deliberações sempre se circunscreverão aos limites da competência que a norma legal lhe concedeu. Não pode, portanto, ultrapassar os limites da delegação normativa. No entanto, caso tenha recebido, além daquelas atribuições, também atribuições normativas, poderá editar resoluções que obrigará os munícipes. As atribuições normativas são expressas. Assim, o texto legal identificará em quais situações, sobre quais temas específicos e em que condições e limites poderá o Conselho editar normas. Claro é que nem mesmo através de autorização legal doméstica, as normas editadas poderão ofender regras gerais oriundas da União e do Estado, ou, mesmo, regras locais, compreendidas em leis ou decretos. No confronto, tornam-se inconstitucionais, já que ferem o disposto na Lei Maior, conforme análise anterior, apresentada no item relativo às competências normativas.

É bom que se esclareça que os Conselhos Municipais são a projeção, no âmbito do território dos respectivos municípios, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – que encabeça a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente, já analisado. Não há previsão legal específica para sua instituição, mas, dentro da previsão constitucional de competência do Município confere-lhe permissão para criar órgãos ambientais locais, inclusive Conselhos que, no caso, tomam por analogia o próprio CONAMA.

A estrutura ideal do Conselho Municipal de Meio Ambiente é que ele seja paritário e tenha atribuições consultivas e deliberativas. As normativas podem desencadear controvérsias jurídicas e questões judiciais que acabam por prejudicar o próprio desempenho do órgão. Muito mais proveitoso ao desempenho de suas atribuições é que, após análise e debates do fórum, apresente os resultados, sob forma de sugestão normativa, ao Executivo ou ao Legislativo municipais. De qualquer forma, a estrutura a ser obedecida depende da lei que o cria e que não poderá extrapolar em nenhuma hipótese. Muitas vezes vêem-se exemplos de conselhos formados unicamente por entes públicos. Ou por pessoas da própria administração municipal ou indiscutivelmente subordinadas ao executivo. Nem é preciso que se diga a

¹⁵⁵ CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de *et al.* **Gestão local e meio ambiente.** *Ambient. soc.* [online]. jan./jun. 2005, vol.8, no.1, p.121-140. Disponível em: <<http://test.scielo.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2006.

inconveniência de padrões dessa natureza: o Conselho acaba por ser apenas um assessor coletivo da administração, não cumpre a função constitucional de construir democracia participativa, e perde toda a rica gama de ações que lhe são apropriadas. O prejuízo, naturalmente, vai ser do desenvolvimento da política ambiental do município que não se escorará apropriadamente em uma de suas bases principais.

Um exemplo do prejuízo que um conselho assim formado traz ao município é a incapacidade deste de proceder a licenciamentos de empreendimentos cujo potencial poluidor for apenas local, ou seja, que tenha influência apenas em âmbito do território municipal. O licenciamento poderá ser um dos meios de se obter renda através da cobrança de taxas, conforme autorização contida na Resolução 237, de 19 de dezembro de 1.997, art. 6.º. Para isso, na forma do artigo 20 da Resolução, deverá ser constituído com caráter deliberativo e ter participação social.

Os segmentos que compõem o Conselho são, da mesma forma, previstos na lei que o traz à luz. E ali também devem ser previstas as condições pertinentes à sua gestão. Quanto mais bem elaborado é o texto de lei que cria o Conselho, maior será a sua estabilidade. Como já se disse antes, ideal é, mesmo, que o Conselho – assim como todo o Sistema Municipal de Meio Ambiente – tenha suas raízes fincadas na Lei Orgânica do Município. É certo que muitas questões poderão ser delegadas para decisão do próprio conselho, com o aval da administração através de decreto. É o caso da composição de diretoria, do tempo de mandato, de sua divisão interna administrativa e outros que poderão constar do Regimento Interno. Essa estrutura legal, no entanto, propiciará certa instabilidade ao Conselho já que, dependendo dos membros e dos segmentos que o compõem, poderá sofrer variações constantes e nem sempre benéficas a suas atribuições.

O Regimento Interno do Conselho é promulgado por decreto do executivo. Como a inspiração jurídica do conselho se encontra dentro dos moldes da gestão democrática participativa, adequado é que o regimento seja analisado e votado pelo próprio fórum que, em seguida, o remeterá ao Poder Executivo, para edição do decreto. Nem é preciso que se diga que o regimento interno é engessado pela lei que criou o Conselho e pelas leis federais, estaduais e municipais vigentes. Caso vulnere alguma delas caberá ao administrador municipal a sabedoria de, ao redigir o decreto que promulgará o regimento interno, negociar uma redação alternativa com o fórum ou simplesmente extirpar o texto inconveniente.

CAPÍTULO IV – INSTRUMENTOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

4.1. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

Instrumento é um “*objeto (...) que se usa para executar uma obra, levar a efeito uma operação mecânica, fazer alguma observação ou mensuração (em geral trabalhos delicados e de precisão); dispositivo, apetrecho, ferramenta*”¹⁵⁶. Vê-se, pois, que é o aparelhamento que propicia a realização de um determinado objetivo concreto. A efetivação da política ambiental, em qualquer nível, necessariamente terá que se utilizar de instrumentos apropriados para cumprir seus princípios e atingir seus objetivos finalísticos. Esses instrumentos dependem das necessidades do local de ação da lei (no país, em algum estado ou município), mas sempre serão aquelas ferramentas e aqueles dispositivos que possibilitarão a Administração Pública alcançar suas metas, em obediência aos princípios estabelecidos, na área da implantação da política local de meio ambiente.

No plano federal, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, nos moldes do art. 9.º da Lei 6.938/81, conhecida por Lei do Meio Ambiente, são os seguintes: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; criação, nos três níveis de governo, de áreas especialmente protegidas; sistema nacional de informações; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e penalidades disciplinares ou compensatórias por ofensas ao meio ambiente.

Nos termos da Lei 9.433/97, que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos, são instrumentos dessa política, os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes; a outorga dos direitos de uso; a cobrança pelo uso; a compensação a municípios e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (art. 5.º).

¹⁵⁶ **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**, edição eletrônica Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2006.

Cada Estado e cada Município, ao elaborarem suas leis de proteção ambiental naturalmente devem especificar seus próprios instrumentos de execução da política. Tais instrumentos poderão ter denominações diferentes, mas sempre estarão objetivando dar materialidade no mundo jurídico e administrativo aos princípios de proteção ambiental adotados pelo Poder Público.

Dentre as muitas ferramentas possíveis de serem utilizadas nesse sentido, dentro do Município, realçam-se, como aparentemente indispensáveis na gestão ambiental municipal dos dias atuais, as seguintes: gestão democrática participativa e orçamento participativo; sustentabilidade ambiental; Agenda 21 Local e Agenda 21 Escolar; Plano Diretor e Zoneamento Ambiental, Educação Ambiental; áreas especialmente protegidas; arrecadação de receita ambiental; licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A adoção desses, e de outros instrumentos que se tornarem úteis ou necessários, ao lado da construção de um Sistema Municipal de Meio Ambiente fortalecido, abrirão caminhos de horizontes amplos para o desenvolvimento sustentável e proteção ambiental, com elevada qualidade de vida dos munícipes.

4.2. GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

4.2.1. Gestão compartilhada

Como já se analisou anteriormente, a gestão compartilhada é uma evolução dos processos democráticos de gestão, com seu princípio jurídico brasileiro atualmente insculpido no parágrafo único do art. 1.º de nossa Carta Magna, materializando-se na chamada democracia participativa ou participação popular, *“entendendo-se por participação popular a luta ou a exigência de uma coletividade para transformar ou alterar o rumo de um determinado processo social, econômico, tecnológico ou científico através da vontade social”*¹⁵⁷.

A despeito da idéia sábia que embasa a constituição de organismos de gestão democrática participativa, há um evidente desencontro entre a filosofia que prega e a prática que executa. De fato, os instrumentos mais apropriados de gestão democrática, consagrados por uma grande variedade de textos legais (alguns anteriormente citados), são os colegiados, aqui sob o nome de conselhos, lá sob o nome de comissões ou de comitês. À parte a instituição dos orçamentos participativos, de grande relevância à gestão ambiental do Município, no âmbito local os instrumentos mais conhecidos são os conselhos. Na questão ambiental sobressai-se o Conselho de Meio Ambiente, no que pese a relevante importância dos de Educação, Saúde, Patrimônio Público e Histórico e outros mais. Mas, como revelam observações apropriadas sobre a situação, fica patente o descompasso entre a existência dos órgãos de gestão

¹⁵⁷ CASTRO, Mary Lobas, et al. Conselho Municipal de Meio Ambiente na Formulação de Políticas Públicas. In: PHILIPPI JR., Arlindo et al (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente – Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 1.999. P. 118.

participativa e sua real e efetiva interferência na construção das políticas municipais, principalmente no que se refere à ambiental¹⁵⁸.

PEREIRA FILHO questiona, refletindo sobre a necessidade da efetiva participação da coletividade nos processos de políticas públicas: “*quando o município vai querer atuar na questão ambiental?*”¹⁵⁹. Pondera que nem sempre interessa aos dirigentes políticos locais uma atuação marcante na área de preservação do ambiente. Muitos fatores contribuem para uma absorção lenta e cautelosa da necessidade de cuidar do patrimônio natural difuso: criar obstáculos à poluição pode, por exemplo, afastar um empreendimento rentável, que propiciaria divisas com tributos e empregos. Com isso pode desvalorizar a moeda de troca de grande parte dos agentes públicos: o voto, que possui peso significativo na decisão de muitos políticos. Isso, sem que se leve em conta que, muitas vezes, o próprio gestor é aquele que mais precisa receber educação cívica e ambiental¹⁶⁰.

Em face de tal cautela e até porque, em escala significativa, há deficiência de dados técnicos embasando as decisões do administrador, nem sempre assessorado por expertos que possuam visão da necessidade preservadora, não se cuida de dar voz necessária à comunidade participante dos colegiados. A conquista desse espaço, portanto, deverá crescer no meio da própria população através de mecanismos de educação ambiental, para que fique ciente da importância dos colegiados e da participação direta ou indireta do cidadão.

Já SOUZA NETO, realçando a falsa idéia muitas vezes perseguida pela população quanto à arrecadação e investimentos na área ambiental, e alertando para a precariedade desses valores, aponta a falta de diálogo consciente e ético do indivíduo com os administradores. Afirma que “*precisamos reinventar as instituições, porque as instituições que aí estão se acham corroídas por dentro, e precisamos refazer o diálogo entre Estado e sociedade com outras bases, outros valores, outros modelos*”¹⁶¹.

A verdade é que, para que os mecanismos de gestão democrática participativa renasçam com força e aptos a exercerem papel tão relevante como os que lhe são destinados, os próprios valores e paradigmas da população devem ser transformados e reconstruídos em torno de uma consciência holística, desperta, reigente e construtiva. Hoje, além da habitual mediocridade dos interesses individuais de muitos participantes, que defendem pontos de vista próprios ou de segmentos por eles protegidos, grande parte da população não compreende a importância do papel de participação na gestão democrática. A situação aparenta ser mais grave e maior o descaso quando se fala em participação popular nos colegiados que se referem a meio ambiente. Afinal, “*grande parte da população não associa os seus problemas cotidianos com a degradação do meio ambiente, nem se sente envolvida nesse processo*”¹⁶². Assim, por desânimo, descaso ou ignorância prefere fugir das responsabilidades de compor um colegiado

¹⁵⁸ PEREIRA FILHO, Edmundo Ramos. Sistema de Gestão Ambiental e Participação da Comunidade. SOUZA NETO, Paulo. Reinventando Instituições. Ambos In: PHILIPPI JR., Arlindo et al (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente – Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 1.999. P. 99-102.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ LACROIX, Michel. **Por uma Moral Planetária contra o Humanicídio**. São Paulo: Paulinas, 1.996. P. 83.

¹⁶¹ CASTORIADES, Corneles. *Apud* SOUZA NETO, Paulo, *op. cit.*, p. 101.

¹⁶² CASTRO, Mary Lobas et al. *Op. cit.*, p. 110.

e do conseqüente trabalho voluntário e não remunerado, abandonando fatia dessa responsabilidade à ganância daqueles que buscam atender interesses próprios, ou que não tem a mínima noção da importância de seu papel no colegiado. Isso sem falar nas inúmeras ocasiões em que o gestor público usa um arremedo de gestão participativa tão somente para validar atos cuja participação popular seja exigida por lei.

Outros fantasmas assombram o reino dos colegiados e da democracia participativa, como a vaidade humana, cruel opositora a qualquer processo que envolva o compartilhamento de idéias e ideais no meio de agrupamentos humanos. O que habitualmente se destaca e impera em reuniões são pessoas isoladas tentando impor suas idéias aos demais, sem a mínima consciência de consenso. Os argumentos são aceitos se corresponderem às expectativas próprias, mas nunca se contrariá-las. Há uma escassez gritante do elemento humildade e da vontade de contribuir com o benefício comum, geral, difuso. Outras vezes, o tráfico de influência, oriundo de terceiros não ligados ao colegiado, distorce a verdadeira e nobre intenção de seus fundamentos e de seus objetivos. O que resta são discussões e até agressões verbais e físicas que se estendem infinitamente por reuniões a fio, sem acrescentar um til aos propósitos do grupo e às necessidades sociais e ambientais. Prestam-se apenas para quebrar a harmonia necessária à deliberação e para afastar pessoas bem intencionadas do convívio. Aqui, no caso do agrupamento em torno de colegiados para o sagrado exercício do direito-dever de democracia participativa não vale uma preciosa regra religiosa; sem qualquer intenção de ofender crenças, poder-se-ia reescrevê-la sob o seguinte enunciado: quando dois ou mais se reunirem em meu nome (da democracia participativa, da finalidade de gestão democrática ínsita dos colegiados), a intransigência imperará e vão ocorrer agressões.

Dentre outros obstáculos ao bom desenvolvimento dos trabalhos do Colegiado, podem ser citados os seguintes: discussão de questões já vinculadas a decisões prévias e imutáveis, o que faz com que o debate se torne inócuo; inexistência de obrigação de comparecimento dos componentes, o que pode ensejar a insistência pela reavaliação de decisões já tomadas; carência de pronunciamento de membro, cuja opinião fica diluída ante a decisão coletiva (defeito que pode ser corrigido pela coleta de votos individuais); ordens do dia preparadas de maneira superficial e apressada, desconhecidas dos membros¹⁶³; e falta de publicidade da matéria a ser discutida e do resultado das sessões, o que pode ensejar insurreições de membros ou de outros cidadãos.

Não se resolvem problemas ambientais sem a participação coletiva, inter e multidisciplinar de segmentos diversificados e engajados na grandeza dessa causa: a preservação do ambiente como fator de qualidade de vida necessária à presente e às futuras gerações.

Cabe, portanto, ao administrador municipal empenhado e consciente trabalhar em busca do fortalecimento dos colegiados locais, inclusive e principalmente através de educação ambiental; a seu turno, cabe à população, valorizando o conhecimento que é inerente a cada um, enriquecer os movimentos de participação popular na gestão do Município. Claro que esse não é um caminho a se percorrer com um único passo, mas se descortinará paulatinamente à medida que se avançar nos processos de gestão participativa, até finalmente alcançar um destino mais justo e melhor.

¹⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 142-3.

4.2.2. Terceiro Setor

A importância do chamado Terceiro Setor na composição dos colegiados e na participação dentro do processo de gestão democrática é relevante e cada vez mais acentuado. A sociedade civil organizada se espelha, em grande parte das vezes, através das entidades que o compõem e traz os anseios e as aspirações coletivas para dentro dos colegiados e, como consequência, para os processos de elaboração das políticas públicas.

Cada vez mais a legislação impõe a presença de entidades não governamentais em colegiados e a Agenda 21 Global dedica todo um capítulo à importância da presença dessas organizações na gestão das políticas públicas. Com efeito, o Capítulo 27 tem o seguinte título: *Fortalecimento do papel das organizações não-governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável*. Ao enunciar a “base para ação”, aponta que “As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa”, acrescentando que, portanto, “devem ser reconhecidas como parceiras na implementação da Agenda 21”¹⁶⁴.

O termo Terceiro Setor advém da contraposição de organizações não governamentais e sem finalidades econômicas às entidades chamadas de Primeiro Setor – aquelas de direito público, ou seja, o Estado, “entendendo este como o ente com personalidade jurídica de direito público, encarregado de funções públicas essenciais e indelegáveis ao particular”¹⁶⁵ – e às de Segundo Setor. Este último, constituído pelas organizações de mercado, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado a quem cabem as atribuições de produzir e comercializar bens e serviços, “tendo como escopo o lucro e o enriquecimento do empreendedor”¹⁶⁶. “O terceiro setor é a sociedade civil que se organiza para resolver os problemas sociais”¹⁶⁷. São “entidades beneficentes que ajudam o próximo, organizações não governamentais que agem politicamente em defesa de uma causa ou de um grupo (...) sem fins lucrativos”¹⁶⁸.

Ao terceiro setor são atribuídas aquelas funções com características, na maior parte das vezes, de serviços públicos, mas prestadas por organizações que não são estatais e não visam lucros financeiros para si ou para seus dirigentes. Assim, de uma maneira mais simplória, pode-se dizer que quando uma entidade com personalidade jurídica de direito público realiza obras tipicamente públicas, é do primeiro setor. Quando um ente com personalidade jurídica de direito privado realiza obras privadas, ou obras públicas passivas de delegação, é do segundo setor. Mas quando, a despeito da personalidade jurídica de direito privado, a entidade realiza obras tipicamente públicas, surge o terceiro setor.

¹⁶⁴ Link para acesso ao texto integral da Agenda 21 Global é apontado adiante, quando da análise pertinente ao tópico Agenda 21 Global.

¹⁶⁵ RESENDE, Tomáz de Aquino. **Roteiro do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2.003. P. 19-20.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ MOURA, Francisco Graça de. **Construção de Parcerias e Alianças Estratégicas**. Itabira, MG: Funcesi, 2.004. P. 15.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

A participação do terceiro setor na elaboração de políticas públicas, nasce da necessidade de um exercício pleno e eficiente da democracia participativa, já que indivíduos isolados, ainda que de reconhecida competência, dificilmente conseguem se fazer ouvir junto aos governos e às empresas¹⁶⁹. Na Agenda 21 está expresso que

as organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína¹⁷⁰.

A necessidade de atuação do terceiro setor na elaboração de políticas públicas, fiscalização dos atos administrativos e participação social ampla vem se realçando cada vez mais, e cada vez mais sendo abrigada por acordos internacionais e por normas legais internas. De um agrupamento romântico, interesseiro ou rebelde dos anos setenta, passa a ocupar, no início do novo milênio, uma posição interventiva e necessária no direcionamento das políticas e na realização e acompanhamento de atividades públicas, sendo extremamente importante, por exemplo, sua participação nos processos municipais de regularização fundiária¹⁷¹.

Mas há ainda caminhos a serem seguidos para que, de um lado, não haja abusos com a locupletação ilícita de alguns ou dissimulações na representação de interesses ilegítimos, e, de outro, ganhe força e espaço na defesa de interesses sociais legítimos, participando da tarefa de inspeção e monitoramento de fontes poluidoras; agindo como assistentes do Ministério Público e com acesso amplo a processos judiciais que mirem à defesa de interesses difusos e coletivos¹⁷².

Em sentido amplo, dá-se às organizações do terceiro setor a denominação de organizações não-governamentais (ONGs). Essa denominação não expressa com fidelidade o sentido do termo: afinal, qualquer organização que não esteja no primeiro setor, mas pertença ao segundo ou ao terceiro, é não-governamental. Termo mais bem adequado, legalmente, é o que identifica terceiro setor como Organizações da Sociedade Civil (OSCs)¹⁷³, mas que, no entanto, não tem a amplitude de uso daquele outro. A expressão Organização Não-governamental surgiu no seio da Organização das Nações Unidas, após a segunda guerra mundial, para identificar organizações supranacionais e internacionais não incluídas nos acordos governamentais, quando foram identificadas como *Non-Governmental Organizations*¹⁷⁴.

¹⁶⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 82.

¹⁷⁰ Item 27, § 1.º da Agenda 21 Global.

¹⁷¹ POLIS, Instituto. **Regularização da terra e moradia** - o que é e como implementar (cartilha). São Paulo, 2.002. P. 48-9.

¹⁷² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 83-4.

¹⁷³ LOURENÇO, Marcus Santos. Políticas públicas e desenvolvimento. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável** – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005. P. 55.

¹⁷⁴ ASSOCIAÇÃO Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). **Manual de Fundos Públicos 2004** - Controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2.004. P.23-4.

As organizações não-governamentais são cada vez mais reconhecidas como importantes elos no processo de criação do desenvolvimento sustentável e no de representação da sociedade civil, de forma organizada e eficaz. Hoje são estimadas em cerca de 250 mil em atividade, principalmente na área de assistência social, sindicatos, associações de moradores, cultura, esporte e lazer¹⁷⁵. Não é à-toa que, na Rio Eco-92, foram consagradas como “os olhos da população”¹⁷⁶. Podem ser divididas em associações e fundações, incluídas no gênero Terceiro Setor¹⁷⁷, desde que não demonstrem o intuito de lucro e enriquecimento em suas atividades e sejam pessoas jurídicas de direito privado.

O termo Instituto, de uso bastante comum e nem sempre compreendido, não tem nenhuma relevância na identificação do organismo, já que tanto pode designar uma associação, como uma fundação, ou um ente de direito privado que visa lucro¹⁷⁸. Da mesma maneira, pode ser constituído dentro da administração pública, como ente do primeiro setor, sob forma jurídica de autarquia ou fundação. Ou seja, “instituto” é tão somente um nome dado a uma organização, sem qualquer vinculação jurídica a este ou àquele setor e sem qualquer identificação legal precisa.

4.2.2.1. Associações

O sistema adotado do atual Código Civil¹⁷⁹ divide as associações em “*associações públicas*”, pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, IV, segunda parte) e simplesmente “*associações*”, pessoa jurídica de direito privado (art. 44, I). Aqui, no caso, apenas as associações de direito privado vem a interessar, mesmo porque as primeiras, ao que tudo indica, equivalem às autarquias e estão incluídas no setor governamental.

As associações são uma das modalidades das organizações não governamentais sem fins lucrativos, ao lado das fundações. Seu regime jurídico vigente encontra-se distribuído entre os artigos 53 e 61 do Código Civil, com as alterações que lhe imprimiram a Lei n.º 11.127, de 28 de junho de 2.005¹⁸⁰. Segundo o art. 53, as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

¹⁷⁵ LOURENÇO, Marcus Santos. *Op. cit.*, p. 55.

¹⁷⁶ GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. 3.ª ed. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2.002. P. 114.

¹⁷⁷ RESENDE, Tomás de Aquino. *Op. cit.*

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ BRASIL. **Código Civil**. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2.002 e que passou a vigorar em 10 de janeiro de 2.003, por força do disposto em seu art. 2.044. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>> . Acesso em 04 jun. 2.006.

¹⁸⁰ BRASIL. Lei n.º 11.127, de 28 de junho de 2.005. Altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2.005. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

Fins não econômicos são aqueles definidos pelo art. 1.º, § 1.º, da Lei 9.790¹⁸¹, de 23 de março de 1.999, segundo o qual

considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

As expressões legais “*fins não econômicos*” ou “*sem fins lucrativos*”, não impede à associação de comercializar bens e serviços, com isso auferindo receitas, ou que não possa remunerar seus dirigentes. O que a lei impede é a distribuição de excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio. Qualquer vantagem obtida pela entidade deverá ser aplicada integralmente na consecução do respectivo objeto social¹⁸².

Antes da vigência do Código Civil, a Lei 9.790/99, citada, instituiu a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, OSCIPs, estabelecendo que poderiam buscar essa qualificação as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que atendam a determinados requisitos legais. Conjugando-se este dispositivo legal ao Código Civil, que lhe sobreveio, verifica-se que as OSCIPs, em sua maior parte, são associações como aquelas aqui previstas, mas qualificadas pelo atendimento a outros requisitos legais lá estipulados e que lhe foram especificamente destinados. Note-se que o art. 2.º da lei impede a qualificação de algumas organizações de direito privado, mas tais exceções não atingem os fundamentos das associações em sentido estrito.

Assim, compete às OSCIPs toda e qualquer atribuição inerente às associações em geral, com as exigências e restrições da Lei 9.790/99, mas também com os benefícios que dela se extraem, como parcerias com o Poder Público (art. 9.º) para a execução dos objetivos elencados no art. 3.º. Interessante ressaltar que a “*defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável*” é um dos objetivos da associação que possibilitam sua qualificação¹⁸³.

4.2.2.2. Fundações de Direito Privado

Incluem-se dentre as organizações não-governamentais e, portanto, também aptas a ocupar espaço nos colegiados que acatem tal segmento. O regime jurídico das fundações é

¹⁸¹ BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1.990. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

¹⁸² RESENDE, Tomás de Aquino. *Op. cit.*, p. 41.

¹⁸³ Art. 3.º, VI.

aquele instituído pelos artigos 62 a 69 do Código Civil. Distingue-se das associações na própria gênese, já que, enquanto aquelas constituem a reunião de pessoas para a execução de um determinado fim, as fundações têm sua origem em um patrimônio vinculado ao objetivo social a que se direciona. É “*um tipo especial de pessoa jurídica*”, não vinculado a uma associação de pessoas, mas a “*um conjunto de bens, com um fim determinado, ao qual a lei atribui a condição de pessoa*”¹⁸⁴. Gera uma gama acentuada de controvérsias o parágrafo único do art. 62 quando restringe as fundações àquelas com fins “*religiosos, morais, culturais ou de assistência*”, mesmo porque toda associação necessariamente deve ter objeto lícito e, portanto, moral, e o termo “*assistência*” é de uma amplitude quase ilimitada. Como os termos são excludentes (um *ou* outro daqueles fins) o parágrafo se torna inócuo e praticamente sem uso no mundo jurídico.

No direito pátrio, a fundação

pode ser definida como uma instituição de caráter social, criada e mantida por iniciativa particular ou do Estado, com finalidades filantrópicas, educacionais, assistenciais, culturais, científicas ou tecnológicas, tendo, como fundamento de sua existência, um patrimônio destinado a um fim.¹⁸⁵

Note-se que não há impedimento legal de a fundação ter finalidades econômicas, no que pese a dificuldade legal de se constituí-las com visão direcionada a lucros. Se a fundação for instituída pelo poder público, será integrante do primeiro setor; se tiver interesses econômicos, integrante do segundo setor. Apenas aquelas que objetivam as ações coletivas ou difusas acima apontadas, sem intuito econômico, é que pertencem ao terceiro setor e são aqui consideradas ONGs, podendo compor, no segmento sociedade civil organizada, os colegiados.

4.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 21

4.3.1. Desenvolvimento sustentável

4.3.1.1. Bases históricas

O progresso trouxe uma série de problemas paralelos. Enquanto o homem caminha em direção a uma utópica qualidade de vida com uma infinidade de facilidades tecnológicas, vai deixando atrás de si um rastro macabro de destruição e um trágico caminho de mortes. As destruições se acumulam nas situações mais singelas da interferência humana: desde a acanhada produção doméstica de lixo e resíduos esgotados pelos processos de saneamento - nem sempre adequados, mas sempre e fatalmente danosos ao ambiente – até interferências

¹⁸⁴ RESENDE, Tomás de Aquino. *Op. cit.*, p. 42-3.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 44.

espetaculares e desastrosas como inúmeros acidentes com materiais poluentes, tóxicos ou radioativos que vivem assombrando os noticiários a intervalos sempre menos espaçados.

O preço do progresso é a destruição do sistema natural: devastações de ecossistemas, poluição do ar, do solo e das águas, aceleração do aquecimento global etc. O chamado passivo ambiental se acumula de forma aterrorizante e a cada momento se desenvolve mais veloz e mais trágico. A degradação se avoluma e cresce, como uma bola de neve que despenca do alto de uma montanha e vai terminar em uma catastrófica avalanche no final de seu percurso. Assim como a bola de neve do exemplo, a ação da ganância progressista da evolução comercial destrói seus horizontes de forma cada vez mais danosa e rápida e vai crescendo sempre em efeitos nefastos e em volume de devastação.

O processo se transformou em um ciclo vicioso e evolutivo. Um ciclo crescente e potencialmente mais danoso e destrutivo a cada volta. Crescimento populacional gera necessidade de alimentos, que gera necessidade de produção, que gera necessidade de extração, que gera necessidade de comercialização, que gera ganância, que gera produção, que traz a necessidade do consumo, que gera o consumidor, que incentiva o crescimento populacional, que provoca a miséria, que incentiva catástrofes, que... que... Uma genealogia macabra que se auto-sustenta como as próprias engrenagens que simbolizam a revolução industrial: implacáveis e definitivas, a qualquer custo.

Desnecessário e inócuo identificar e acusar o elo primário, a engrenagem que primeiro movimentou essa equivocada máquina de destruição. Nos dias de hoje a reciprocidade energética de todos os componentes da máquina a transforma em um todo harmônico, voraz e insaciável, colocando em risco a vida planetária. O ser humano caminha às cegas em direção a uma utopia impossível de ser alcançada: a concentração desmesurada de riqueza e poder. À parte as inúmeras e já conhecidas teorias psicológicas e sociais sobre o fenômeno da apressada e afobada autodestruição humana, vale relembrar que por trás correm os caudalosos rios da inconsciência que o alimenta. Mitigar a pressão nociva desse processo é unanimidade entre os estudiosos.

O que emerge, hoje em dia, desse verdadeiro caos, como a provável e aparentemente única alternativa, é o conceito de desenvolvimento sustentável. Inicialmente, é interessante avaliar os fundamentos teleológicos da idéia de sustentabilidade. O ideal de desenvolvimento sustentável nasce da necessidade de não se restringir o comércio, mas sim permitir que ele continue em escala ascendente, desde que não comprometa os componentes ambientais e sociais do planeta. Ou seja, a sustentabilidade é filha de um ideal mercantilista. Traveste-se de amparo aos anseios dos movimentos ambientalistas – e também dos sociais – mas se propõe, como de resto o grosso das ações globais, a proteger o comércio.

O poder econômico, em sua ânsia, ganância e volúpia de auferir resultados positivos que o gratifiquem e tornem possível o retorno em prazo curto do capital empenhado, mantém-se cego aos abusos sociais e aos transtornos ambientais que resultam da busca de seu objetivo. A meta é um acréscimo de lucro que lhe garanta evolução ascendente, maior fatia das riquezas circulantes e aumento no potencial de dominação, “*Nossa indústria retrata nossa arrogância. O que mais almejamos é a conquista e o controle da natureza. Ela se apresenta a nós como algo que precisamos vencer*”¹⁸⁶. Mas, na verdade, o inimigo a derrotar não está no ambiente,

¹⁸⁶ LACROIX, Michel. *Op. cit.*, p. 95.

mas no interior do ser humano: “*É a força que isola o homem racional de suas emoções e intuições*”¹⁸⁷.

A escalada tecnológica é acompanhada de inúmeros problemas ambientais. Mesmo as aparentes soluções da tecnologia para problemas sociais ou ambientais são meros experimentos que apenas o tempo vai decifrar. Brilhantes idéias da inventividade humana podem acabar por trazer problemas ainda mais sérios, como o exemplo do uso dos gases clorofluorcarbonados (CFCs) para refrigeração, danoso à camada de ozônio do planeta, ou o uso de catalisadores em veículos, para reduzir a carga de poluentes atmosféricos mas que agregam cargas perigosas de óxido nitroso, grande responsável pelo efeito estufa, na atmosfera¹⁸⁸. Problemas não menos graves foram causados por uso indiscriminado de agroquímicos, inicialmente tidos como importantes aliados no incremento da produção agrícola¹⁸⁹.

Um rastro de devastação ambiental e de acréscimo da pobreza e da miséria é o resíduo insólito, imoral, não ético e material do crescimento. Mas essa é a doutrina pregada pela cartilha econômica que rege os interesses dos detentores da quase totalidade da riqueza planetária¹⁹⁰. Tanto assim é que chegamos ao início de um novo milênio com um planeta superpovoado por seis bilhões e meio de indivíduos da espécie humana, dominante, onde mais de 70% foram deslocados para dentro das chamadas linhas de pobreza e miséria e apenas 6% controlam mais de 60% de toda a riqueza circulante.

O comércio enfim se apercebe que seu modo de ação o coloca, dentro de um mundo de riquezas finitas e de horizontes limitados, em um aparente paradoxo: não pode se retrair para não ocasionar um colapso de proporções inimagináveis tanto no mundo econômico, como no próprio mundo social. Mas também não pode permanecer em sua contínua expansão porque as riquezas naturais, de onde extrai sua riqueza circulante, estão se esgotando. A usurpação abusiva da riqueza natural também conduz para o caos social. Xequemate? Talvez ainda não. Talvez reste uma última jogada: desenvolver-se com sustentação ambiental e social.

Pode-se concluir, portanto, que a sustentabilidade no momento atual é necessidade básica da economia. Não estivesse o planeta na iminência de colapso econômico, dificilmente seriam lançadas bases para a sua construção. Como os padrões ideais de desenvolvimento econômico nascem de um paradigma cartesiano e objetivo, o conceito de sustentabilidade, nesse início de existência, traz em seu ventre os frutos dos velhos paradigmas. Por essa razão, escora-se e ancora-se fundamentalmente em três dimensões básicas reducionistas e apartadas entre si: econômica, ambiental e social.

Verdade seja dita, os ideais de sustentabilidade vêm se realçando e adquirindo corpo e alma cada vez mais significativos e autônomos desde meados do século passado, e ganharam vestimenta definitiva e voz mundial na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio Eco-92. Um dos resíduos da Conferência e o mais importante, voltado para o desenvolvimento sustentável, é a Agenda 21, instrumento que

¹⁸⁷ WEIL, Pierre. **A arte de viver em paz**. 6.^a ed. São Paulo: Gente, 1.993. P. 21.

¹⁸⁸ DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2.001. P. 129-32.

¹⁸⁹ BRANCO, Samuel Murgel. **Natureza e Agroquímicos**. 2.^a ed. São Paulo: Moderna, 2.003. P.38-9.

¹⁹⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões ocultas** – ciência para uma vida sustentável. Trad.: CIPOLLA, Marcelo Brandão. São Paulo: Cultrix, 2.002. P. 156-9.

permite uma fuga estratégica do fatal xeque-mate que encurrala os povos. Mesmo sendo resultado da necessidade de sobrevivência do imperialismo econômico e seu conseqüente embasamento filosófico cartesiano, é a única luz que se acendeu no fim desse perverso túnel da devastação ambiental e da degradação social.

As brumas da ignorância ecológica global começaram a se dissolver a partir de um evento de tremendo potencial destrutivo e degradador: a explosão experimental do protótipo da primeira bomba atômica, em julho de 1.945, e, meses depois, as explosões homicidas dos artefatos definitivos sobre Hiroshima e Nagasaki. O mundo nunca mais foi o mesmo e a consciência da capacidade humana de se autodestruir plantou as primeiras sementes do movimento ambientalista, dando início à “*idade ecológica*”¹⁹¹. Daí, acompanhando a cronologia de seu desenvolvimento, os ideais de sustentabilidade ambiental passaram por alguns marcos significativos. O primeiro deles, a publicação do celebrado e antológico *Silent spring*, de Rachel Carson, em 1.962. A autora denuncia, nessa obra fascinante e premonitória, o emergente risco da aplicação de agroquímicos nos processos de agricultura e o relaciona ao desaparecimento de espécies¹⁹².

Em seguida, vem a publicação do pioneiro *The population bomb*, de Ehrlich, em 1.968, alertando para o crescimento desmedido e exponencial da população do planeta. Os movimentos ambientalistas foram, a partir desses marcos, crescendo e tomando forma, mas foi somente a partir do início da década de 1.970 quando, após a crise do petróleo de 1.973, vários países intensificam sua corrida em busca da energia nuclear, que movimentos sociais se organizaram legal e institucionalmente¹⁹³. Antes, os desagregados e tímidos movimentos de preservação constituíam, na visão de muitos autores, mera “*nebulosa ecológica*”¹⁹⁴.

Em 1.972 ocorre em Estocolmo, Suécia, o primeiro encontro oficial destinado a avaliar a sobrevivência da humanidade: a *Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente*. Como resultado dessa conferência foi criado o Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente – PNUMA – ainda hoje coração de atividades que visam a elaboração de mecanismos de controles de problemas ambientais de poluição. Nesse cenário surge, em sentido pouco delineado, a idéia de sustentabilidade, aqui com o nome de “*abordagem de ecodeenvolvimento*”¹⁹⁵. Nesse mesmo ano, por encomenda do Clube de Roma (um grupo de empresários preocupados com as conseqüências que a crise ecológica poderia trazer à economia), técnicos do *Massachusetts Institute of Technology* – MIT elaboraram o chamado *Relatório Meadows*. Considerado radical, por se opor decisivamente ao desenvolvimento e pregar o “crescimento zero”, o relatório foi duramente atacado não só pelo segmento capitalista, ávido de lucros, como pelos países em desenvolvimento, incluindo-se aí o Brasil, que prenunciavam o congelamento das desigualdades sociais e econômicas. Esse foi o marco ancestral inicial que evidenciou a necessidade de se preocupar com desenvolvimento

¹⁹¹ WORSTER, D. *Apud* GRÜN, Mauro. **Ética e Educação Ambiental - a conexão necessária**. 8.^a ed. Campinas, SP: Papirus, 2004. P. 16.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ DUPUY *apud* GRÜN, Mauro. *Op. cit.*, p.16.

¹⁹⁵ GUIMARÃES, Roberto Pereira. *Apud* ROMERO, Marta Adriana Bustos. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fau/planodecurso/graduacao/Pu2B/CIDADESSUSTENTaVEIS.doc>>. Acesso em: 03 jun. 2.005.

sustentável, e colocou o mundo econômico face a face com os riscos do desenvolvimento desenfreado¹⁹⁶.

No mesmo ano, publica-se em Londres o *Manifesto pela sobrevivência*, denunciando o consumismo desenfreado e o capitalismo voraz como causadores da degradação ambiental do planeta. Em 1.983 foi criada a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em assembléia geral da ONU. O objetivo, uma avaliação detalhada dos problemas ambientais globais e sua relação com o comércio.

Ao término de seis anos, a Comissão publicou os resultados de seus detalhados estudos no *Relatório Brundtland*, ou *Our Common Future*, formulando o conceito de desenvolvimento sustentável. “Este relatório caracteriza-se por uma mudança de enfoque, apontando para a conciliação entre conservação da natureza e crescimento econômico”¹⁹⁷. O relatório não

apresentou um planejamento detalhado das ações que levariam ao desenvolvimento sustentável, porém apontou os caminhos para tal, propondo a adoção de estratégias que permitissem às nações substituir os atuais modelos de crescimento: retomada do crescimento, mudança na qualidade desse crescimento, atendimento às necessidades humanas básicas, manutenção de um nível populacional sustentável, conservação e melhoria da base de recursos, reorientação tecnológica e a inclusão da variável ambiental na economia e nos processos decisórios¹⁹⁸.

O Relatório Brundtland¹⁹⁹, *Our common future* (Nosso futuro comum), trouxe, como uma de suas principais recomendações, a realização de uma conferência mundial para traçar os rumos das questões ambientais. Daí abriram-se caminhos para a realização no Brasil, em junho de 1.992, do maior evento mundial de discussão da questão ambiental planetária, a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, popularmente conhecida por Rio Eco-92, que contou com a participação de todos os países do mundo, a presença de representantes de mais de 180²⁰⁰ e possibilitou produção de extensa gama de instrumentos ambientalistas. Nela foram aprovadas duas convenções internacionais, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, além de duas declarações de princípios (a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração sobre Florestas). Nesta conferência foram também criadas as bases para o instrumento de construção do processo de desenvolvimento sustentável global: a Agenda 21, uma declaração de intenções que foi imediatamente subscrita por 179 países, ou a quase totalidade de todas as representações presentes e de todas as nações do planeta.

4.3.1.2. Conceito de Desenvolvimento Sustentável

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ GRÜM, Mauro. *Op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁸ ALMEIDA, Josimar Ribeiro de et al, **Planejamento ambiental**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Universidade Estácio de Sá e Thex Editora, 2.002.

¹⁹⁹ O nome Relatório Brundtland, se deve ao fato de a Comissão ser presidida por Gro Harlem Brundtland, então Primeira-ministra da Noruega.

²⁰⁰ GRÜM, Mauro. *Op cit*, p. 16-8.

O termo “Desenvolvimento Sustentável” foi utilizado, ao que se sabe, primeiramente no início da década de 1.980, por Lester Brown, fundador do Worldwatch Institute, quando definiu comunidade sustentável como aquela “*capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras*”²⁰¹. Anos após, no próprio Relatório Brundtland consagrou-se o conceito de desenvolvimento sustentável, como base às suas propostas de cunho protetor do ambiente e do desenvolvimento das nações: “*O Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades*”²⁰².

No ordenamento jurídico brasileiro, é o artigo 245 da Constituição da República que traz à luz o conceito de desenvolvimento sustentável quando estabelece que todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e necessário à sadia qualidade de vida, competindo ao Estado e à sociedade o dever de preservá-lo para a atual e para as futuras gerações. O equilíbrio ecológico só é possível na medida em que o país se desenvolva de maneira sustentável; o dever de preservá-lo para as futuras gerações caracteriza o cerne e a alma da sustentabilidade.

O conflito entre os objetivos de satisfação dos interesses humanos, que configuram o desenvolvimento, e o comprometimento do futuro da espécie pela exploração excessiva dos recursos, mostra claramente que é fácil definir o desenvolvimento sustentável, porém bastante problemática sua viabilização prática. Da maneira como hoje vêm agindo os humanos nas tarefas pertinentes a sua ocupação planetária ampla, nem todas as necessidades do presente estão sendo atendidas – nem o serão, a curto prazo –, nem se lega às gerações futuras a possibilidade de atenderem suas próprias necessidades²⁰³. Ao contrário, o bolsão de miséria se expande e se agrava velozmente e o déficit ambiental cada vez mais se amplia. Por isso o desenvolvimento sustentável tem que ser um programa pensado, trabalhado e implementado em níveis planetários, globais e urgentes. Urge a construção de mecanismos que possibilitem a sua viabilização prática.

Se a necessidade de se promover um desenvolvimento com bases sustentáveis é global, o campo mais fértil para sua implementação é a célula administrativa do Estado, ou seja, o Município, impondo-se, em primeiro passo, a constituição de cidades sustentáveis. Um dos instrumentos melhor adequados à formulação de políticas de desenvolvimento sustentável, no âmbito municipal, é a Agenda 21 Local do município. Observe-se que todo o direcionamento de construção de agendas 21, sejam elas a global, as nacionais ou as locais converge para a construção de um planeta, um país ou uma célula base sustentáveis.

4.3.1.3. Município sustentável

²⁰¹ CAPRA, Fritjof. Alfabetização Ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003. P. 19.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ ALMEIDA, Josimar Ribeiro de et al. *Op. cit*, p. 99

A evolução do processo de desenvolvimento sustentável passa pela construção de métodos que permitam a existência de municípios sustentáveis. Afinal, a sustentabilidade de um país é um grande edifício que se constrói com os tijolos de municípios fortalecidos e harmônicos. Uma gama abrangente de estratégias tem sido adotada e apregoada para que sejam encontrados os caminhos apropriados a um espaço que tenha sustentabilidade. Vale enunciar: a construção de uma sociedade sustentável; o respeito e o cuidado com os seres vivos; a melhora da qualidade da vida humana; a conservação dos atributos de vida e da diversidade do planeta; o respeito aos limites da capacidade de carga do planeta; a transformação pessoal; o cuidado com o ambiente a cargo de comunidades locais; a estruturação da nação visando integrar desenvolvimento e conservação e uma aliança global²⁰⁴.

A idéia de se promover o desenvolvimento sustentável e a lógica daí decorrente que convergem para a necessidade dos municípios sustentáveis, é antiga e acompanha a evolução dos movimentos socioambientais no mundo. Mas a formatação de bases veio a acontecer formal e conclusivamente na Rio Eco-92, como objeto de temas específicos no processo de elaboração da Agenda 21 Global. Com efeito, o capítulo 7 trata da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Ao enunciar o capítulo, na introdução, o documento reza que o “*objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais*” (7.4)²⁰⁵.

As áreas de programas que o capítulo abriga são: habitação adequada a todos; manejo aprimorado dos assentamentos humanos; planejamento e manejo sustentáveis do uso da terra; existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; sistemas sustentáveis de energia e transporte; planejamento e manejo dos assentamentos localizados em áreas de risco; atividades sustentáveis na indústria da construção; recursos humanos aprimorados e capacitação institucional e técnica no avanço dos assentamentos (7.5.).

Cada uma dessas áreas é prioritária e essencial na construção do Município sustentável, mas vale chamar a atenção para a segunda delas, que trata de aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos. A esse respeito, na descrição de sua base para a ação, dispõe o documento:

Embora os assentamentos humanos, especialmente nos países em desenvolvimento, apresentem muitos dos sintomas da crise mundial do meio ambiente e do desenvolvimento, isso não os impede de gerar 60 por cento do produto nacional bruto; caso gerenciados adequadamente, eles podem desenvolver a capacidade de sustentar sua produtividade, melhorar as condições de vida de seus habitantes e obter recursos naturais de forma sustentável²⁰⁶.

²⁰⁴ BOFF, Leonardo. **Saber cuidar** – Ética do humano – compaixão pela terra. 7.^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.001. P. 134-5. Citando estratégia para o futuro da vida no planeta, elaborada por: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Fundo Mundial para a Natureza e União Internacional para a Conservação da Natureza, sob o título “Cuidando do Planeta Terra”.

²⁰⁵ O texto integral da Agenda 21 Global está disponível em: <www.ultimaarcadenoe.com.br> . Acesso em: 10 out. 2.005.

²⁰⁶ Agenda 21 Global. Item 7.13.

A construção de um município sustentável passa por um leque muito mais amplo de abrangência além daquelas ações apontadas, que têm foco específico no assentamento humano e, portanto, na esfera social. De fato, o capítulo 8 da Agenda trata da integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões, revelando as seguintes áreas de ação: integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos político, de planejamento e de manejo; criação de uma estrutura normativa eficaz; adoção de instrumentos econômicos e de incentivos do mercado e outros; estabelecimento de sistemas integrados de contabilidade ambiental e econômica. Já o capítulo 14 fala da promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, o capítulo 30, do fortalecimento do papel do comércio e da indústria e o 32, do fortalecimento do papel dos agricultores.

Todos esses elementos são básicos para que haja a sustentabilidade de um município, nos planos social, ambiental e econômico. No curso de todo o documento da Agenda 21 Global – sobre a qual mais será dito adiante – são apontados requisitos macrocósmicos de desenvolvimento com sustentabilidade, quase todos eles, de alguma forma, plausíveis de se verem espelhados no universo microcósmico do Município.

No processo de construção da Agenda 21 Brasileira dedicou-se todo um capítulo às cidades sustentáveis. Note-se que, aqui, o foco se fecha sobre a zona urbana do município, ou seja, a cidade em sentido estrito. O documento informa que *“a problemática social e a problemática ambiental urbana são indissociáveis. A sustentabilidade das cidades tem que ser situada na conjuntura e dentro das opções de desenvolvimento nacional”*²⁰⁷.

O documento caminha na direção dos seguintes objetivos da sustentabilidade urbana: busca de equilíbrio dinâmico entre população e a respectiva base ecológico-territorial para diminuir a pressão sobre os recursos disponíveis; responsabilidade ecológica aprimorada pelo aumento da capacidade dos atores sociais de identificar as relações de interdependência entre os fenômenos e aceitar o princípio da co-responsabilidade de países, grupos e comunidades na gestão dos recursos e dos ecossistemas compartilhados, como o ar, oceanos, florestas e bacias hidrográficas; eficiência energética, com redução significativa no consumo e busca de fontes energéticas renováveis; desenvolvimento e utilização de tecnologias ambientalmente adequadas; padrões de consumo revistos com diminuição significativa na produção de resíduos; recuperação de áreas degradadas e reposição do estoque dos recursos estratégicos (solo, água, cobertura vegetal); manutenção da biodiversidade existente²⁰⁸.

Existem problemas que comprometem a formatação da cidade sustentável, relacionados às questões intra-urbanas, e que podem ser apontados como a dificuldade de acesso à terra, o déficit habitacional, a carência de saneamento ambiental, a deficiência das políticas de transporte e de trânsito, o desemprego e a precarização do emprego²⁰⁹.

O maior desafio do gestor municipal que busca estabelecer bases para o Município sustentável é encontrar modelos de políticas que, a um só tempo, harmonizem as necessidades da economia, impulsionadas pela globalização, regulem os mecanismos da produção local,

²⁰⁷ BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://mma.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2004.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Ibidem*.

enquanto enfrentam os problemas da exclusão social e da degradação ambiental. Ao buscá-los, surgem das experiências atuais alguns procedimentos importantes e necessários, como: as parcerias, a descentralização, a gestão democrática participativa, destacando os instrumentos que contemplam criação de órgãos colegiados para a co-gestão dos serviços comunitários e a melhora nos regulamentos de construção e ocupação, entabulamento de parcerias com o setor privado e a comunidade. “A elaboração de orçamentos públicos participativos, assim como a implementação de planos estratégicos, planos diretores e de desenvolvimento local, ambiental, Agendas 21 locais etc., dá substância a tais iniciativas”²¹⁰.

Observa-se, assim, que o equilíbrio buscado acaba por se escorar em um tripé básico constituído por sustentabilidade social, sustentabilidade econômica e sustentabilidade ambiental ou ecológica. Com razão, muitos autores e estudiosos acrescentam diversos outros indicadores que embasam o município sustentável. Pode-se dizer que o equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental é o piso, ou a estrutura absolutamente básica para que seja reconhecida a sustentabilidade. Mas inúmeras outras variantes são necessárias para que se aprimore, cada vez mais, a qualidade de vida. Uma qualidade de vida básica pode ser uma meta, ansiada e indispensável, mas não deve ser o destino final: pode ser sempre melhorada e enriquecida.

O modelo ideal na busca da razoável qualidade de vida deve compreender, além daquelas três constantes, a *sustentabilidade espacial* e a *sustentabilidade cultural*. No conjunto, podem ser assim definidas: *Sustentabilidade Social*, a consolidação de um processo de desenvolvimento que abrigue melhor distribuição de bens e renda e a reduza a distância entre padrões de vida de abastados e carentes; *Sustentabilidade econômica*, a que possibilite alocação e gestão mais eficiente dos recursos e um fluxo regular do investimento público e privado, escorada em critérios macrossociais e não apenas de lucratividade microempresarial; *sustentabilidade ecológica*, baseada em (a) intensificação do uso de recursos naturais com um mínimo de dano aos sistemas e com propósitos socialmente válidos; (b) limitação do consumo de combustíveis esgotáveis ou prejudiciais e sua substituição por aqueles renováveis e inofensivos; (c) redução do volume de resíduos e da poluição; (d) limitação auto imposta de consumo nas esferas sociais privilegiadas e ricas; (e) normas protetoras eficientes e eficazes²¹¹.

Sustentabilidade espacial é a que, enquanto estabelece reservas naturais e de biosfera, protetoras da biodiversidade, se volta para uma estrutura rural-urbana mais equilibrada, com melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas, impedindo a concentração excessiva nas áreas metropolitanas e a destruição de ecossistemas frágeis. E que, além disso, promova paralelamente projetos de agricultura regenerativa e de reflorestamento, que serão operados por pequenos produtores com acesso a técnicas adequadas, a crédito e ao mercado, e, ainda mais: que dê ênfase na industrialização descentralizada, associada a tecnologias modernas. Como *sustentabilidade Cultural* tem-se a que adote modelos de modernização e de sistemas rurais integrados de produção que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local^{212 213}.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ ROMERO, Marta Adriana Bastos. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fau/planodecurso/graduacao>>. Acesso em 03 jun. 2.005.

²¹² *Ibidem*.

Para que se desenvolva uma clara idéia do processo de sustentabilidade da cidade, é necessário que se evolua através dos conceitos de “Cidade Biocida” – que são “*verdadeiras máquinas de destruição da natureza e produtoras de stress humano*” – e “Cidades Ecológicas”, “*onde há uma consciência ambiental por parte dos gestores e cidadãos*”²¹⁴, passando pelas conferências internacionais Habitat I (1976) e Habitat II (1996). Naquela havia a visão catastrófica das megalópoles e apelo urgente de se fixar o homem ao meio rural; na última, o reconhecimento das possibilidades de se transformar os centros urbanos em espaços sustentáveis, mesmo porque, hoje, esses centros são responsáveis por 60% da produção de riquezas no planeta. Com efeito, é evidente o fracasso das tentativas políticas de devolver o homem para o campo. No período que mediou as duas conferências, de vinte anos, a concentração urbana aumentou e o que se percebe ainda hoje em dia é que tal tendência se mantém. Cada vez mais as concentrações urbanas são a opção para muitos egressos da zona rural e, na urgência da necessidade de buscar caminhos para o desenvolvimento sustentável, o município tem que levar em conta essa tendência como um fator hoje definitivo²¹⁵.

Com isso, deve-se abandonar o paradigma da cidade como um caos a ser evitado em prol de uma política de administração concreta dos problemas que as aglomerações acabam ocasionando, mormente no setor social e no ambiental. As soluções para tal modelo de administração estão se estruturando aos poucos, passando por tentativas e erros, vontade política do administrador, interesses econômicos envolvidos e muitos outros parâmetros de interferência, inclusive um despertar da população para um consumo consciente²¹⁶. O que se vê é que ainda não há um modelo definitivo, pronto, e que possa atender a todos os municípios, ou às respectivas aglomerações urbanas. Cada um deverá tatear em busca de seu caminho e de seu destino de sucesso, o que não impede, naturalmente, que haja uma maciça troca de informações e experiências, um sistema de partilha que vai enriquecer sempre e cada vez mais a cada um e a todos. Nesse ponto, exsurge como ferramenta de grande valia a contribuição social válida, através de processos legítimos e efetivos de gestão democrática participativa.

Na partilha de técnicas, conhecimentos e experiências surgem estratégias que merecem ser tentadas na busca do almejado caminho da sustentabilidade. Algumas delas representam consenso comum como caminhos necessários de se percorrer em busca de soluções dos inúmeros problemas das cidades. São elas: *mudança de escala* (política de incentivo ao estabelecimento de cidades menos inchadas ou de núcleos autônomos); *integração das ações de gestão* (o que reduz custos, aumenta os fatores positivos da administração e permite a sinergia entre as diversas áreas administrativas); *planejamento estratégico* (todo crescimento deverá se submeter a planejamento); *descentralização de ações administrativas e recursos* (o que permite contemplar prioridades locais e evitar a uniformidade de padrões de gestão para

²¹³ BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21: Um novo modelo de civilização**. Série *Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade*. Brasília, DF: MMA. No processo de implementação da Agenda 21 Brasileira ainda são previstas as sustentabilidades política (construção de cidadania e participação social), demográfica (capacidade de suporte do território e de sua base de recursos) e institucional (para criar e fortalecer engenharias institucionais sob o crivo da sustentabilidade). Dados disponíveis em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2.006.

²¹⁴ GIRARDET. **Cidades**, 1.989. *Apud* ROMERO, Marta Adriana Bastos. *Op. cit.*

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Educação; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Consumo sustentável** – Manual de Educação. Brasília, DF, 2.005. P. 16-23.

áreas em situações diferentes); *incentivo à inovação* (o financiamento e o incentivo geral às pesquisas tecnológicas e científicas, em busca de soluções úteis e modelos novos de organização); *inclusão dos custos ambientais e sociais* (que deverão compor os orçamentos municipais inclusive em projetos de infra-estrutura); *indução de novos hábitos de moradia, transporte e consumo* (aqui incluídos hábitos de economia de água, energia elétrica, combustíveis fósseis, combate ao consumo desnecessário, incentivo à produção não comercial de fontes de alimentos e lazer – como hortas comunitárias, jardins, praças, áreas verdes florestadas com árvores frutíferas etc.); e, finalmente, o *fortalecimento da sociedade civil e dos canais de participação*²¹⁷ (o já comentado processo de edificação da gestão democrática participativa).

Duas noções vieram se firmando e são essenciais: a primeira, de que deve haver uma “*sustentabilidade ampliada*”, ou seja, a inclusão permanente de componentes novos e úteis de sustentabilidade nas políticas públicas e nos modelos de gestão; a segunda, que “*a sustentabilidade é um processo*” e não um estado, pelo que somente poderá vir a acontecer como resultado progressivo de atitudes que a busquem e a construam. O progresso do processo, da não sustentabilidade à sustentabilidade, tem como componentes essenciais os seguintes: “*busca de equilíbrio dinâmico*” entre população e base ecológica (visando anular a pressão humana sobre o ambiente); “*promoção da responsabilidade ecológica*” (em suma, uma forte e eficiente educação ambiental constante, permanente e cada vez mais efetiva); “*busca da eficiência energética*” (redução de consumo e busca de fontes alternativas); “*desenvolvimento e utilização de tecnologias brandas ou limpas*” (pela alteração gradativa dos padrões produtivos); “*diminuição na produção de rejeitos e no consumo*”; “*recuperação de áreas degradadas e reposição do estoque de recurso*”; e a “*manutenção da biodiversidade existente*”²¹⁸

Vale a pena colacionar aqui, resumidamente, as premissas que compuseram o programa brasileiro de “*Formulação e implementação de políticas públicas compatíveis com os princípios do Desenvolvimento Sustentável*”²¹⁹ e que são as seguintes: “*crescer sem destruir*” (aumentar a produtividade, o emprego, os níveis sociais, o conhecimento, a informação a educação, com redução da contaminação, do desperdício, da pobreza e das desigualdades); “*indissociabilidade da problemática ambiental e social*” (combinar dinâmicas de promoção social com as de redução dos impactos ambientais); “*diálogo entre as estratégias da Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento*” (a sustentabilidade das cidades deve estar dentro da estrutura do desenvolvimento nacional); “*especificidade da Agenda Marrom*” (a sustentabilidade local depende da implementação e cumprimento da chamada Agenda Marrom, que visa a melhoria da qualidade sanitário-ambiental das populações urbanas e sua universalização); “*incentivar a inovação e a disseminação das boas práticas*” (não ficar

²¹⁷ ROMERO, Marta Adriana Bustos. *Op. cit.*

²¹⁸ *Ibidem.*

²¹⁹ O texto compunha o chamado “Documento para discussão” do Ministério do Meio Ambiente, MMA, e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, editado sob o nome “Cidades sustentáveis da Agenda 21 Brasileira” em 1.999. O programa brasileiro de Agenda 21 foi profundamente reformulado em 2.003, e o documento, a despeito de sua inegável utilidade na orientação dos mecanismos de busca das cidades sustentáveis, não foi reeditado e não se encontra no elenco daqueles fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente junto à série de documentos da Agenda 21 Brasileira (verificar em: <www.mma.gov.br>, abas, respectivamente, “agenda 21” e “publicações”). Aparentemente, foi substituído pelo capítulo da **Agenda 21 Brasileira, Estratégias para o Desenvolvimento**, que se refere às “Cidades Sustentáveis” (já avaliado anteriormente).

apenas em estratégias mitigadoras, mas valorizar práticas urbanas existentes, valorizando as iniciativas); “*fortalecimento da democracia*” (principalmente no que se refere à gestão democrática urbana participativa); “*gestão integrada e participativa*” (a reorientação, o alinhamento e a harmonização das políticas públicas e do desenvolvimento urbano); “*foco na ação local*” (que deve ser obtido através da construção da Agenda 21 Local); “*mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação*” (adoção paulatina de instrumentos de incentivo com a redução compensatória dos de punição); e “*informação para a tomada de decisão*” (a democratização dos processos de informação, já que o conhecimento é básico para melhorar a consciência da população e auxiliar na tomada de decisões mais inteligentes).

A tarefa de construção do Município sustentável, como se vê, não é simples nem fácil, nem rápida. Mas é necessária e emergente. Há uma tendência das políticas nacionais para incentivar cada vez mais o aprimoramento dos respectivos processos e a preocupação a nível federal tem toda a razão de ser: não se estrutura uma nação sem que suas células estejam sadias e cumprindo com eficiência suas funções básicas. Ao administrador municipal compete direcionar suas ações de gestão para a busca do modelo ideal de sustentabilidade que melhor se adéque às necessidades do Município que gerencia. Os passos e os esclarecimentos aqui estampados podem servir de guias ou de inspiração para a adoção de projetos próprios e apropriados, que sempre serão enriquecidos e terão caminhos redirecionados pela sabedoria da experiência administrativa, conjugada com a participação democrática popular nos processos de aprimoramento dessa árdua, porém gratificante e enriquecedora, tarefa.

A cada passo dado em direção ao futuro sustentável, novos horizontes se descortinarão, desvelando a plausibilidade de qualidade de vida ideal para toda a população e, naturalmente, a gratificação será sempre mais satisfatória, à medida que o processo evolua de uma expectativa para uma realidade. Cada passo dado com sucesso servirá não só de apoio, mas de alavanca para o crescimento do processo como um todo indivisível e definitivo.

4.3.2. Agenda 21

4.3.2.1. Agenda 21 Global²²⁰

A Agenda 21 Global é um programa de ações formalizado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 ou Rio Eco-92, que se realizou na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, entre 3 e 14 de junho de 1992. Foi a reunião mais celebrada e profícua dentre as outras conferências internacionais já realizadas no planeta sobre meio ambiente. Dela participaram 179 países que foram signatários do imenso acordo chamado de Agenda 21. A finalidade da Agenda 21 é a implantação de um sistema de Desenvolvimento Sustentável durante o curso do século 21 (daí, o nome). Na redação final do texto do documento, abrigando as inúmeras situações que vitimam os aspectos sociais, econômicos e ambientais planetários, foram realizados inúmeros

²²⁰ O índice da Agenda 21 Global, com elo para acesso direto do texto relativo ao capítulo de interesse, está disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21/indice.htm>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

outros trabalhos preparatórios, envolvendo milhares de atores, uma infinidade de relatórios, reuniões, conferências etc., que ocuparam vinte anos de atividades. Todos os trabalhos e reuniões anteriores pertinentes ao tema desenvolvimento sustentável foram utilizados como base para a formatação definitiva do documento, que tem 40 capítulos, 115 programas e aproximadamente 2.500 ações.

Na visão de muitos segmentos socioambientais, a Agenda 21 “*é o mais completo e importante documento redigido pela humanidade, pois preconiza uma nova forma de desenvolvimento, abrangendo e disciplinando todos os setores ou atividades humanas no sentido de se desenvolver uma sociedade mais condizente com a manutenção da qualidade de vida global*”²²¹.

Além da Agenda 21, a Conferência produziu ainda outros documentos de extrema importância, tais como “*A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*”²²², uma espécie de complementação da Convenção de Estocolmo, 1972 (“*Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente*”). Nela, restou demonstrada, em 27 princípios, a importância de se proteger o meio ambiente em nível global, denunciando a relação entre a pobreza e a degradação do ambiente²²³. Outro documento relevante é a *Convenção da Biodiversidade*²²⁴, aprovada pelo Brasil através do Decreto Legislativo n.º 2²²⁵, de 3 de fevereiro de 1.994 e promulgada pelo Decreto 2.519²²⁶, de 16 de março de 1.998, que teve como uma de suas importantes consequências a celebração do *Protocolo de Biossegurança*. Ainda, de lá surgiu a *Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas*²²⁷, que serviu de base ao Protocolo de Kyoto, de 1.997²²⁸.

²²¹ AGENDA 21: Introdução. Disponível em: <<http://www.ultimaarcadenoe.com.br>> . Acesso em 05 mai. 2.006.

²²² Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Texto integral disponível em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1752-Declaradorio.wiz>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

²²³ SANTOS, Celeste Leite dos. **Crimes contra o Meio Ambiente** – Responsabilidde e sanção penal. 3.ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.002. P. 194-9 (íntegra).

²²⁴ Convenção sobre Diversidade Biológica. Objetivos: “*Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado*”. Texto integral disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

²²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto-legislativo n.º 2, de 03 de fevereiro de 1.994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimeto, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de julho de 1992. **Diário do Congresso Nacional – Seção I**. Brasília, DF, 04 fev. 1.994. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²²⁶ BRASIL. Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1.998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2006.

²²⁷ Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas. Texto integral disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

O texto da Agenda 21 tem 40 capítulos distribuídos em quatro seções, assim organizadas: Seção I, com o título *Dimensões Econômicas e Sociais*, englobando os capítulos 2 a 8. A Seção II, com o título *Conservação e Gerenciamento de Recursos para o Desenvolvimento* contém os capítulos 9 a 22; a Seção III, com título *Fortalecimento do papel dos grupos principais*, os capítulos 23 a 32, e, por fim, a Seção IV, com o título *Meios de implementação*, os capítulos 33 a 40²²⁹.

O capítulo 2 trata da *Cooperação Internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas*. É subdividido em *Promoção do desenvolvimento sustentável por meio do comércio*, *Estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente*, *Oferta de recursos financeiros suficientes aos países em desenvolvimento* e *Estímulo a políticas econômicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável*. O capítulo 3 trata do *Combate à pobreza*, o 4 das *Mudanças de padrões de consumo*, subdividido em *Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo* e *Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais para estimular mudanças nos padrões insustentáveis de consumo*.

Capítulo 5: *Dinâmica demográfica e sustentabilidade*. Subdivide-se em: *Aumento e difusão de conhecimentos sobre os vínculos entre tendências e fatores demográficos e desenvolvimento sustentável*, *Formulação de políticas nacionais integradas para meio ambiente e desenvolvimento*, levando em conta tendências e fatores demográficos e *Implementação de programas integrados de meio ambiente e desenvolvimento no plano local*, levando em conta tendências e fatores demográficos.

Capítulo 6: *Proteção e promoção das condições da saúde humana*. Subdivide-se em: *Satisfação das necessidades de atendimento primário da saúde, especialmente nas zonas rurais*, *Controle das moléstias contagiosas*, *Proteção dos grupos vulneráveis*, *O desafio da saúde urbana* e *Redução dos riscos para a saúde decorrentes da poluição e dos perigos ambientais*.

Capítulo 7: *Promoção do desenvolvimento sustentável dos agrupamentos humanos*. Subdivide-se em: *Oferecer a todos habitação adequada*, *Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos*, *Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra*, *Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos*, *Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos*, *Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres*, *Promover atividades sustentáveis na indústria da construção* e *Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos*.

Capítulo 8: *Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões*. Subdivide-se em: *Integração entre meio ambiente e desenvolvimento nos planos político, de planejamento e de manejo*, *Estabelecimento de uma estrutura jurídica e regulamentadora eficaz*, *Utilização eficaz de instrumentos econômicos e incentivos de mercado e de outros tipos* e *Estabelecimento de sistemas de contabilidade ambiental e econômica integrada*.

²²⁸ Protocolo de Kyoto. Texto integral disponível em: <<http://www.ana.gov.br>> . Acesso em: 05 mai. 2.006.

²²⁹ SANTOS, Celeste Leite dos. *Op. cit.*, p. 200-2 (índice).

Capítulo 9: *Proteção da atmosfera*. Subdivide-se em: *Consideração das incertezas: aperfeiçoamento da base científica para a tomada de decisões, Promoção do desenvolvimento sustentável: (I) Desenvolvimento, eficiência e consumo da energia; II) Transportes; (III) Desenvolvimento industrial; (IV) desenvolvimento dos recursos terrestres e marinhos e uso da terra, Prevenção da destruição do ozônio estratosférico e Poluição atmosférica transfronteiriça.*

Capítulo 10: *Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres*. Não tem subdivisões.

Capítulo 11: *Combate ao desflorestamento*. Subdivide-se em: *Manutenção dos múltiplos papéis e funções de todos os tipos de florestas, terras florestais e regiões de mata, Aumento da proteção, do manejo sustentável e da conservação de todas as florestas e provisão de cobertura vegetal para as áreas degradadas por meio de reabilitação, florestamento e reflorestamento, bem como de outras técnicas de reabilitação, Promoção de métodos eficazes de aproveitamento e avaliação para restaurar plenamente o valor dos bens e serviços proporcionados por florestas, áreas florestais e áreas arborizadas e Estabelecimento e/ou fortalecimento das capacidades de planejamento, avaliação e acompanhamento de programas, projetos e atividades da área florestal ou conexos, inclusive comércio e operações comerciais.*

Capítulo 12: *Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca*. Subdivide-se em: *Fortalecimento da base de conhecimentos e desenvolvimento de sistemas de informação e monitoramento para regiões propensas a desertificação e seca, sem esquecer os aspectos econômicos e sociais desses ecossistemas; Combate à degradação do solo por meio, inter alia, da intensificação da atividades de conservação do solo, florestamento e reflorestamento; Desenvolvimento e fortalecimento de programas de desenvolvimento integrado para a erradicação da pobreza e a promoção de sistemas alternativos de subsistência em áreas propensas á desertificação; Desenvolvimento de programas abrangentes de anti-desertificação e sua integração aos planos nacionais de desenvolvimento e ao planejamento ambiental nacional; Desenvolvimento de planos abrangentes de preparação para a seca e de esquemas para a mitigação dos resultados da seca, que incluam dispositivos de auto-ajuda para as áreas propensas à seca e preparem programas voltados para enfrentar o problema dos refugiados ambientais e Estímulo e promoção da participação popular e da educação sobre a questão do meio ambiente centradas no controle da desertificação e no manejo dos efeitos da seca.*

Capítulo 13: *Gerenciamento de ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável das montanhas*. Subdivide-se em: *Geração e fortalecimento dos conhecimentos relativos à ecologia e ao desenvolvimento sustentável dos ecossistemas das montanhas e Promoção do desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas e de meios alternativos de subsistência.*

Capítulo 14: *Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável*. Subdivide-se em: *Revisão, planejamento e programação integrada da política agrícola, à luz do aspecto multifuncional da agricultura, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável; Obtenção da participação popular e promoção do desenvolvimento de recursos humanos para a agricultura sustentável; Melhora da produção agrícola e dos sistemas de cultivo por meio da diversificação do emprego agrícola e não-agrícola e do desenvolvimento da infra-estrutura; Utilização dos recursos terrestres: planejamento, informação e educação; Conservação e reabilitação da terra; Água para a*

produção sustentável de alimentos e o desenvolvimento rural sustentável; Conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos vegetais para a produção de alimentos e a agricultura sustentável; Conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos animais para a agricultura sustentável; Manejo e controle integrado das pragas na agricultura; Nutrição sustentável das plantas para aumento da produção alimentar; Diversificação da energia rural para melhora da produtividade e Avaliação dos efeitos da radiação ultravioleta decorrente da degradação da camada de ozônio estratosférico sobre as plantas e animais.

Capítulo 15: *Conservação da diversidade biológica.* Não tem subdivisões.

Capítulo 16: *Manejo ambientalmente saudável da biotecnologia.* Subdivide-se em: *Aumento da disponibilidade de alimentos, forragens e matérias-primas renováveis; Melhoria da saúde humana; Aumento da proteção do meio ambiente; Aumento da segurança e desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional e Estabelecimento de mecanismos de capacitação para o desenvolvimento e a aplicação ambientalmente saudável de biotecnologia.*

Capítulo 17: *Proteção dos oceanos, de todo tipo de mares inclusive mares fechados e semifechados e das zonas costeiras e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos.* Subdivide-se em: *Gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas, inclusive zonas econômicas exclusivas; Proteção do meio ambiente marinho; Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto mar; Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional; Análise das incertezas críticas para o gerenciamento do meio ambiente marinho e a mudança do clima; Fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional e Desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas.*

Capítulo 18: *Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos.* Subdivide-se em: *Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos; Avaliação dos recursos hídricos; Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos; Abastecimento de água potável e saneamento; Água e desenvolvimento urbano sustentável; Água para produção de alimentos e desenvolvimento rural sustentáveis e Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.*

Capítulo 19: *Manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos.* Subdivide-se em: *Expansão e aceleração da avaliação internacional dos riscos químicos; Harmonização da classificação e da rotulagem dos produtos químicos; Intercâmbio de informações sobre os produtos químicos tóxicos e os riscos químicos; Estabelecimento de programas de redução dos riscos; Fortalecimento da capacidade e potencialidade nacionais para o manejo dos produtos químicos; Prevenção do tráfico internacional ilegal de produtos tóxicos e perigosos e Intensificação da Cooperação Internacional relativa a várias Áreas de Programa.*

Capítulo 20: *Manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos.* Subdivide-se em: *Promoção da prevenção e a minimização dos resíduos perigosos; Promoção e fortalecimento da capacidade institucional do manejo de resíduos perigosos; Promoção e fortalecimento da cooperação internacional para o manejo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e Prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos.*

Capítulo 21: *Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos*. Subdivide-se em: *Minimização dos resíduos*; *Minimização ambientalmente saudável do reaproveitamento e reciclagem dos resíduos*; *Promoção da disposição e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos* e *Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos*.

Capítulo 22: *Manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos*. Não tem subdivisão.

Capítulo 24: *Ação mundial pelas mulheres, com vistas a um desenvolvimento sustentável e equitativo*. Não tem subdivisão.

Capítulo 25: *A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável*. Subdivide-se em *Promoção do papel da juventude e de sua participação ativa na proteção do meio ambiente e no fomento do desenvolvimento econômico e social* e *A criança no desenvolvimento sustentável*.

Os capítulos 26, *Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades*, 27, *Fortalecimento do papel das organizações não governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável*, 28, *Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21*, e 29, *Fortalecimento do papel dos trabalhadores e de seus sindicatos*, não têm subdivisões.

Capítulo 30: *Fortalecimento do papel do comércio e da indústria*. Subdivide-se em: *Promoção de uma produção mais limpa* e *Promoção da responsabilidade empresarial*.

Capítulo 31: *A comunidade científica e tecnológica*. Subdivide-se em: *Melhoria da comunicação e cooperação entre a comunidade científica e tecnológica, os responsáveis por decisões e o público* e *Promoção de códigos de conduta e diretrizes relacionados com ciência e tecnologia*.

Os capítulos 32, *Fortalecimento do papel dos agricultores*, 33, *Recursos e mecanismos de financiamento*, e 34, *Transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional*, não têm subdivisões.

Capítulo 35: *A ciência para o desenvolvimento sustentável*. Subdivide-se em: *Fortalecimento da base científica para o manejo sustentável*; *Aumento do conhecimento científico*; *Melhoria da avaliação científica a longo prazo* e *Desenvolvimento de capacidades e meios científicos*.

Capítulo 36: *Promoção do ensino, da conscientização e do treinamento*. Subdivide-se em: *Reorientação do ensino no sentido do desenvolvimento sustentável*; *Aumento da conscientização pública* e *Promoção do treinamento*.

Capítulo 37: *Mecanismos nacionais e cooperação internacional para o fortalecimento institucional nos países em desenvolvimento*. Não tem subdivisões.

Capítulo 38: *Arranjos institucionais internacionais*. Aponta, como subdivisão, diversas instituições internacionais, de organização, orientação e apoio à Agenda.

Capítulo 39: *Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais*; e capítulo 40: *Informação para a tomada de decisões*. Subdividem-se em alguns temas pertinentes aos enunciados.

Como se vê a Agenda 21 Global é um programa bastante abrangente, fruto de anos de estudos e composições de milhares de envolvidos em todo o planeta. Ao que parece, a prática se encontra um pouco distanciada da teoria. De fato, a despeito dos quase quinze anos de idade, a Agenda ainda ensaia tropeçadamente seus primeiros passos em alguns Estados e sequer deu mostras de vida em grande parte deles²³⁰. Tudo aponta no sentido do incentivo e fortalecimento dos processos de construção de Agendas 21 Locais e sustentabilidade nos Municípios. É aqui que existem chances de o mundo despertar para sistemas que permitam acolher a vida humana com qualidade adequada, sem desrespeitar os ecossistemas e o sagrado direito de vida dos demais seres do planeta.

4.3.2.2. Agenda 21 Brasileira²³¹

O processo de construção da Agenda 21 Brasileira teve seu início pelo Decreto presidencial sem número de 26 de fevereiro de 1.997, que criava a *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. Em 2.003, houve substancial alteração nos rumos políticos do processo, sendo o Decreto original revogado pelo Decreto presidencial sem número de 28 de novembro. A Comissão foi ampliada e mantida, alterando-se apenas o termo “*Nacional*” para “*Brasileira*”. Esse decreto foi revogado pelo Decreto presidencial sem número de 03 de fevereiro de 2.004, que é o texto legal hoje vigente. O nome da Comissão foi mantido, assim como o âmbito de sua atuação. As alterações significativas ficaram na composição do colegiado, dentre algumas outras alterações ampliando o leque da participação do terceiro setor que, antes, detinha três vagas para o Fórum Brasileiro de ONGs e, na nova formatação, essas três vagas ficaram para o Fórum e para os Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e para o Desenvolvimento.

Os trabalhos concernentes à implantação da Agenda brasileira foram precedidos de dois documentos básicos, “*Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*”, onde se consolidou o resultado de inumeráveis fóruns, seminários, pesquisas, debates etc. e “*Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*”²³². Este último, como o próprio nome já indica, aponta, dentre o universo de ações necessárias colacionadas, aquelas que demandam um regime prioritário de interferência. Com inegável sabedoria, na apresentação deste último volume, o então Ministro do Meio Ambiente e Presidente da Comissão, José Carlos Carvalho, informa

²³⁰ GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. 3.^a ed. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2.002. P. 112-3.

²³¹ BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Documentos **Agenda 21 Brasileira: resultado da Consulta Nacional** e **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. Brasília, DF. Disponíveis em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

²³² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta nacional**. 2.^a ed. e **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. 2.^a ed. Brasília, DF, 2.002. Disponíveis em <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

que a Agenda brasileira não está restrita à preservação do meio ambiente, mas tem como escopo o

desenvolvimento sustentável ampliado e progressivo que introduz, na discussão, a busca do equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental. Trata-se, portanto, da procura por uma nova racionalidade que garanta a solidariedade e a cooperação, tanto quanto a continuidade do desenvolvimento e da própria vida para as gerações futuras, ameaçadas pelo consumismo perdulário e pela exploração predatória dos recursos naturais.

Aqui, observa-se resumidamente o espírito que norteia a construção desse grande edifício, que é a Agenda 21 de uma nação.

O documento discriminou vinte e uma ações prioritárias como plataforma de ações, naturalmente registrando uma homenagem ao número 21 que compõe o nome da Agenda. Os objetivos das ações prioritárias foram agrupados em cinco tópicos, que são: *A economia da poupança na sociedade do conhecimento*, abrigo os objetivos 1 a 5; *Inclusão social para uma sociedade solidária*, reunindo os objetivos 6 a 9; *Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural*, contendo os objetivos 10 a 14; *Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas*, juntando os objetivos 15 e 16; e *Governança e ética para a promoção da sustentabilidade*, incluindo os objetivos 17 a 21.

Os objetivos, cada um contendo uma série de ações e recomendações que lhe são apropriados, são os seguintes: Objetivo 1 – *Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício*; objetivo 2 – *Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas*; objetivo 3 – *Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional*; objetivo 4 – *Energia renovável e biomassa*; objetivo 5 – *Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável*; objetivo 6 – *Educação permanente para o trabalho e a vida*; objetivo 7 – *Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS*; objetivo 8 – *Inclusão social e distribuição de renda*; objetivo 9 – *Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde*; objetivo 10 – *Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana*; objetivo 11 – *Desenvolvimento sustentável do Brasil rural*; objetivo 12 – *Promoção da agricultura sustentável*; objetivo 13 – *Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável*; objetivo 14 – *Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável*; objetivo 15 – *Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas*; objetivo 16 – *Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade*; objetivo 17 – *Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local*; objetivo 18 – *Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos*; objetivo 19 – *Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável*; objetivo 20 – *Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação*; e objetivo 21 – *Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade*.

A transformação dos objetivos em realidade palpável, social, econômica ou ambientalmente é um processo de longa duração e que esbarra na necessidade de reorganização das células-base do país, os Municípios. Já se disse, não há como construir o enorme edifício do país sustentável se insustentáveis são os núcleos municipais, mas, sem sombra de dúvidas, um olhar mais atento do Poder Público federal para tais núcleos pode gerar uma política ampla de maior apoio, principalmente financeiro e tecnológico, enquanto também lhes direciona uma maior responsabilidade de ações concretas.

Em 2.002, quando da revisão dos processos de implantação das agendas nacionais, em Johannesburg, na África do Sul, na conferência conhecida por Rio + 10, o Brasil, ao lado da maioria das nações participantes, viu-se obrigado a fazer um exame de consciência e a reconhecer a pouca efetividade de seu processo. As necessidades nacionais apresentadas no encontro constaram de documento então elaborado²³³. Por enquanto, a coordenação da Agenda 21 brasileira resolveu concentrar suas energias em três ações básicas: implementação da Agenda 21 brasileira, apoio a processos de construção e implementação de agendas 21 locais e formação de multiplicadores em agenda 21 local. Tais ações compõem o *Programa Agenda 21 no Plano Plurianual 2004/2007*²³⁴.

4.3.2.3. Agenda 21 Local²³⁵

Agenda 21 não é apenas um documento. Nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva^{236 237}.

Esse é um enunciado que vale para qualquer processo de construção de Agenda 21, seja ele global, nacional, de um Estado-membro, de uma bacia hidrográfica, de um consórcio de municípios, de um município ou mesmo de um bairro, uma empresa, uma escola etc. Muito feliz o autor ao, em uma simples pincelada, apontar o sopro de vida que alimenta o processo: participação da sociedade, do governo, do setor econômico e social em um fórum de discussão de problemas e elaboração da forma participativa de resolvê-los. Cabe acrescentar à imagem o fato de que a agenda é um processo contínuo e permanente, já que não tem fim e nunca se exaure, pois à medida que situações vão sendo solucionadas, há a inclusão de novas temáticas e a conservação daquelas concretizadas.

Afinal,

²³³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Geo Brazil 2002 – Environment Outlook in Brasil**. Brasília, DF: IBAMA, 2.002.

²³⁴ CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Márcia. **A Agenda 21 e os objetivos de desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local**. Série Caderno de debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Os textos, na íntegra, dos cadernos de debates “Agenda 21 e Sustentabilidade” estão disponíveis em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²³⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Documentos: **Passo a passo da Agenda 21 Local e Construindo a Agenda 21 Local**. Disponíveis em <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²³⁶ NOVAES, Washington. **Agenda 21: um novo modelo de civilização**. Caderno de debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²³⁷ Os conceitos de sustentabilidade ampliada e progressiva foram expostos quando do estudo dos Municípios Sustentáveis.

A Agenda 21 Local é excelente instrumento para o planejamento participativo que expressa a visão da sociedade, que procura enxergar além daquilo que nossos olhos permitem, para deixar às futuras gerações possibilidades de conviver em um mundo equilibrado, saudável e com justiça social. Para tal é de extrema importância a participação efetiva de todos os atores sociais, para que cada um reconheça na Agenda sua visão de futuro, e que entenda que cada desafio, sucesso ou fracasso de percurso, tem parte de sua responsabilidade²³⁸.

A Agenda 21 Local é a formatação do processo de construção de desenvolvimento sustentável em uma área geográfica predeterminada, que pode ser um Estado-membro, uma bacia hidrográfica, um consórcio de Municípios, uma Unidade de Conservação, um Município, um bairro, uma empresa, uma escola etc. O que importa é que a área seja previamente conhecida e delimitada, inclusive em seus contornos geográficos e que, de preferência, compartilhe interesses comuns e harmônicos. Na verdade, dentro de um sistema holístico de elaboração de soluções adequadas à vida com qualidade satisfatória, e dentro do conceito filosófico de ecologia pessoal ou ecologia interior, fala-se da importância significativa da adoção de agendas 21 no lar, no ambiente profissional e, mesmo, individuais. É muito salutar e altamente recomendável, por exemplo, que uma empresa adote a tarefa de construir sua agenda 21. Nesse caso, não só estará contribuindo com seus processos de gerenciamento interno como, através da educação socioambiental que a agenda propicia, estará preparando seus dirigentes e empregados para contribuir com a agenda do Município, ou da região, em busca de um futuro sustentável.

As raízes da Agenda 21 Local estão fincadas dentro do extenso processo de elaboração da Agenda 21 Global, sob o qual já se falou. Com efeito, em seu primeiro parágrafo, o Capítulo 28 da Agenda Global preconiza que *“Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos”*. E, em seguida, no parágrafo terceiro do mesmo artigo, informa que *“cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações e empresas privadas e aprovar uma Agenda 21 Local”*. Logo, na sequência, dá as bases da agenda local, esclarecendo que *“por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais obtendo, assim, as informações necessárias para formular as melhores estratégias”*.

Para o gestor municipal, a adoção de um processo similar na sua estrutura administrativa é de grande valia para a melhor execução de seus deveres públicos e para incrementar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

4.3.2.3.1. Agenda 21 Local do Município

A Agenda 21 Local do Município é aquela que aqui, ao lado da Agenda Escolar, chama mais a atenção e demonstra ter maior relevância. Isso porque é um dos instrumentos diretos da implantação da Política Municipal de Meio Ambiente. É dentro da implementação do

²³⁸ VIANA, Gilney Amorim (Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável). Planeando o desenvolvimento sustentável. In: **Passo a passo da Agenda 21 Local**. Abertura. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> . Acesso em: 05 mai. 2.006.

processo de Agenda 21 Local que o Município, como um todo coeso, representado pelo poder público, pela sociedade civil, pelo poder econômico, pelo setor científico e educativo, traçará suas metas e suas ações em direção ao desenvolvimento sustentável local. Para que nasça um Município sustentável, ou seja, aquele que equalize principalmente as situações econômica, social e ambiental no patamar da qualidade de vida sadia preconizada no art. 225 da Constituição da República, para as gerações presente e futuras, um processo de Agenda 21, ou similar, há de ser adotado.

É bom que se esclareça neste ponto que, na verdade, a Agenda 21 é um nome dado a um processo de organização racional e eficaz de objetivos, atitudes, políticas, esclarecimento científico e educacional, que passa pela participação conjunta de segmentos do poder público e da coletividade, abrigando aqueles conceitos inerentes à busca de desenvolvimento sustentável através da gestão democrática participativa. É, portanto, uma ferramenta, um *instrumento*, como já se disse. Não é um programa, um projeto, nem uma norma legal, mas sim um sistema, onde os programas, os projetos e as normas legais ocupam papel relevante, mas não absoluto.

Por ser exatamente um processo, a adoção do nome “*Agenda 21 Local*” é, acima de tudo, didático, não imprescindível, mas altamente recomendável. Ocorre que, ao ser pronunciado, o nome colabora com a identificação dos propósitos das ações então invocadas. Por isso, é extremamente útil e deve ser mantido. A criatividade, neste caso, pode colocar o processo em descompasso intelectual com os demais processos com os quais necessite dialogar, ou seja, com outras Agendas 21 locais dentro do Município e a de outros Municípios ou regiões (inclusive bacias hidrográficas), com a Agenda do Estado membro ou a nacional. Um processo de construção de políticas públicas, como é o da Agenda 21, não pode se ilhar e se afastar da experiência ou do contexto de outros análogos ou harmônicos, ou com os quais vá colaborar ou neles se integrar. Além disso, a existência de um processo de construção de Agenda 21 no Município, e o nome aqui vai ter importância relevante, já tem atraído e atrairá investimentos públicos e privados que lhe são vinculados por normas legais ou internas ou para cumprimento de projetos específicos. Um nome diferente poderá afastar o financiamento ou dificultá-lo.

Da mesma forma, não existe uma receita absoluta e pronta, que deva ser obrigatoriamente seguida para que o Município inicie marcha rumo ao desenvolvimento sustentável através de sua Agenda 21, mas é interessante observar que inovações nesse sentido podem dificultar ou, mesmo, descaracterizar o processo. A economia de tarefas experimentais desnecessárias e a cautela em adotar procedimentos inovadores podem ser extremamente úteis ao processo. Por isso, recomenda-se a adoção do roteiro elaborado pelos técnicos da Agenda 21 Brasileira, com fundamento em inúmeros trabalhos de consulta popular e obtenção de dados estatísticos e científicos. Esse roteiro está exposto de maneira clara, objetiva e prática nos documentos “*Construindo a Agenda 21 Local*” e “*Passo a passo da Agenda 21 Local*”, do Ministério do Meio Ambiente, *Programa Agenda 21*.

O pontapé inicial para a construção da Agenda 21 não tem autor predefinido: pode ser dado pelo administrador público, por uma entidade de classe, uma associação privada, um clube de serviço ou qualquer outra instituição legalmente constituída ou até mesmo um grupo de cidadãos legitimamente interessados. Quem pretender iniciar o processo, naturalmente deverá buscar apoio de outras instituições para angariar um número mínimo de participantes que possam colaborar na organização e execução do passo inicial da construção. Tais participantes se agregarão em um grupo de trabalho que atraia para si as atividades de início

do processo, e que, de preferência, mantenha padrões mínimos de representatividade da sociedade e do Poder Público. Esse grupo

deve: (1) estabelecer metodologia de atuação; (2) reunir informações sobre algumas das questões básicas para o município; (3) examinar as possibilidades de financiamento para a elaboração da Agenda 21 Local; (4) iniciar negociações sobre a forma de institucionalizar o processo junto às autoridades locais; (5) identificar quais os setores da sociedade que devem estar representados, em função das particularidades locais²³⁹.

A despeito de recomendável a adoção do roteiro expresso nas publicações mencionadas, ou seja, do esqueleto estrutural da construção, não se pode esquecer que serão as peculiaridades regionais ou locais que sempre fornecerão a matéria-prima para complementar e preencher a estrutura do edifício, os elementos necessários ao desenvolvimento da área de ação da Agenda. Em nenhuma hipótese, os processos de construção de uma Agenda 21 local devem ser engessados, seja por recomendações ou normas de níveis políticos hierarquicamente superiores, seja por adoção de políticas públicas internas, emanadas unilateralmente da Administração. Afinal, é um processo necessariamente participativo e evolutivo que se desenvolve em mesa de negociações e de partilha, em fóruns legalmente constituídos e legítimos, do qual fazem parte tarefas de avaliação, revisão e de retomada de cursos, quando a situação trabalhada assim o exigir. Tais situações, além disso, são específicas e próprias do local, com o peso das necessidades peculiares e das diversidades culturais e regionais, que pedem a adoção de uma personalidade própria em cada projeto.

Antes de se percorrer o roteiro deve-se esclarecer que os limites geográficos da Agenda 21 Municipal, que é uma agenda local, por natural e óbvio, serão aqueles coincidentes com a área do Município. Caso haja necessidade de ultrapassá-la, para abrigar regiões dentro de jurisdição de outros Municípios, deverá ser firmado um consórcio com os vizinhos. Se, por outro lado, a intenção for a de concentrar a agenda em uma área menor que a do Município, deverá ser denominada Agenda 21 Local da região municipal “X”, e deverá ter seus contornos territoriais claramente demarcados. Nesse caso, será uma agenda local, unida em torno de peculiaridades da região, mas não se configurará uma agenda municipal.

O roteiro oficial, acima mencionado, faz uma criativa e feliz analogia entre o processo de criação da agenda e uma ciranda²⁴⁰, já que a “*ciranda, assim como a rede da comunidade de vida do planeta, acolhe a todos numa relação de cooperação*”²⁴¹. Traça, assim, os passos que, nessa dança cooperativa da formulação da Agenda local, irão possibilitar a concentração participativa de todos os atores envolvidos que, com o acréscimo de sua colaboração, darão base, forma, cor, acabamento e vida ao edifício da sustentabilidade local.

²³⁹ **Construindo a Agenda 21 Local**, citado.

²⁴⁰ “Ciranda (citando BRINCANTES. Recife: PCR. Fundação de Cultura Cidade do Recife, 2000. p.108-112) é uma brincadeira de roda praticada por uma comunidade que não tem preconceito de etnia, gênero, idade, condição social ou econômica. Também não há limite para o número de pessoas que queiram participar. Começa com um grupo pequeno que pode aumentar na marcação dos passos ritmados. Os participantes podem entrar ou sair na hora que quiserem, mas o círculo se mantém seguro pelas mãos dadas dos parceiros. O grupo pode aumentar, mas quando o círculo atinge um tamanho que dificulta a movimentação, forma-se outro no seu interior. A marcação é executada por pessoas posicionadas no centro do círculo, com seus instrumentos de percussão e de sopro. As canções do “mestre-cirandeiro” têm resposta no coro de todos”. Documento **Passo a passo da Agenda 21 Local**. citado.

²⁴¹ *Ibidem*.

São seis os passos sugeridos: *Mobilizar para sensibilizar governo e sociedade*; *Criar o fórum da Agenda 21 Local*; *Elaborar o diagnóstico participativo*; *Elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável e publicar o documento da Agenda 21 Local*; *Implementar o plano local de desenvolvimento sustentável* e *Monitorar e avaliar o plano local de desenvolvimento sustentável*.

1.º passo: *Mobilizar para sensibilizar governo e sociedade* – Esse é um trabalho absolutamente indispensável e sobre ele se escorará grande parte do edifício a ser construído. Uma agenda que se inicie sem uma mobilização que efetivamente se traduza na sensibilização do governo e da sociedade está fadada a encarar problemas sérios nos passos seguintes. É como uma árvore que foi plantada em condições desfavoráveis, sem adubação, em cova imprópria, sem umidade necessária: somente irá progredir e frutificar após a superação das deficiências, correndo grande risco de perecer sem consegui-lo. A mobilização pode e deve começar por um amplo projeto de educação ambiental junto à população; é necessário que todos tenham acesso a um grau suficiente de informação sobre o que seja um processo de construção de Agenda 21. Afinal, “*para tornar-se um instrumento de mobilização social*” a Agenda 21 Local

necessita, em um primeiro momento, que seus conceitos e pressupostos sejam difundidos junto à comunidade, associação de moradores, movimentos sociais, sindicatos, comunidades escolares, associações patronais, entidades dos setores produtivos urbanos e rurais, instituições públicas, etc.”²⁴².

Essa mobilização deve se utilizar de todos os meios possíveis e disponíveis na comunidade, como seminários, cursos, palestras, visitas, divulgação ampla de informações nos meios de comunicação locais e de interferência local, distribuição de panfletos, folhetos, revistas, jornais etc., realização de eventos culturais, educativos e sociais, realização de concursos literários, científicos e populares etc. Deve se utilizar de amplo apoio de todos os segmentos que eventualmente possam vir a se envolver no processo, como organizações não governamentais, movimentos estudantis, associações de bairro, conselhos comunitários, os diversos setores do Poder Público, estabelecimentos de ensino, grupos de arte (música, teatro, dança, literatura) e voluntários.

Enfim, esse passo é básico para o início da ciranda. Tropeçar aqui, logo no início, vai prejudicar a execução de qualquer dos passos seguintes.

2.º Passo: *Criar Fórum da Agenda 21 Local* – a criação do Fórum deve ser levada a efeito apenas quando o estágio da mobilização tiver sido bem sucedido. Isso é importante porque, através da mobilização vão surgir potenciais participantes do Fórum. Um dos objetivos da mobilização é exatamente esse: encontrar os parceiros ideais para compor e fortalecer o Fórum.

O Fórum é um Colegiado, instituído dentro do princípio da ampla e genuína gestão democrática participativa indireta, ou seja, seus componentes serão os segmentos públicos e privados de relevância no Município, que, por sua vez, se farão representar por cidadãos por eles indicados. A criação do Fórum será precedida de Lei Municipal (origem no Poder Legislativo) ou de Decreto (a ser baixado pelo Prefeito Municipal). A norma legal deverá conter o número de participantes do Fórum, identificar os segmentos que nele serão representados, determinar as competências do colegiado, estabelecer prazo para elaboração de

²⁴² *Ibidem*.

regimento interno e determinar outras medidas pertinentes, com o cuidado de não se transformar em mordanças ou viseiras que engessem ou direcionem rigidamente as atividades.

Considerando-se que a norma precederá a constituição do colegiado, é importante que, após formalizada essa constituição, caso haja necessidade de se alterar a composição dos membros ou a quantidade deles, ou, mesmo, as respectivas atribuições, o próprio Fórum se empenhe em sugerir ao Poder que editou a norma, que a adéqüe às necessidades de suas tarefas. Sugere-se que o instrumento legal de formatação do Fórum seja a Lei, o que implicará em um certo compromisso e participação imediata dos dois Poderes que administram o interesse do Município, o Legislativo (que a elaborará) e o Executivo (que a sancionará). De qualquer forma, se o administrador público entender pela urgência da medida, para agilizá-la poderá se socorrer da menor formalidade que exsurge da edição do Decreto.

Para que seja evitado um número significativo de colegiados em uma mesma localidade, muitas vezes dividindo a força de trabalho de segmentos parceiros de grande relevância (o que ocorre habitualmente em Municípios pequenos), o Programa Nacional tem sugerido que as atribuições de Fórum de Agenda 21 sejam direcionados a um colegiado preexistente. Nesse caso, a norma legal que instituir o Fórum especificará qual o colegiado abrigará tais funções, mantendo suas competências, se forem condizentes com as necessidades, ou alterando-as ou ampliando-as, se isso se fizer necessário. Qualquer colegiado já existente e que seja incumbido das atribuições do Fórum deverá ser participativo, ou seja, deverá ter participação social, deverá ser paritário, ou seja, deverá ser composto por setores do Poder Público e da iniciativa privada por igual, seus representantes deverão ser originários de segmentos sociais, econômicos, ambientais ou públicos.

É de grande importância que participem do Fórum, pela parte da sociedade civil, os segmentos representativos de movimentos populares, organizações voltadas à proteção do meio ambiente, meio acadêmico, educacional e científico, setores produtivos urbanos e rurais (comércio, indústria, agropecuária), sindicatos, movimentos sociais e outros que ocupem relevância em um processo de desenvolvimento sustentável. A norma legal deverá abrir parâmetros que norteiem quais são os possíveis segmentos que participarão do Fórum.

A norma legal exporá, ainda, a duração do mandato dos representantes do Fórum e dará um prazo para que seja elaborado o seu Regimento Interno que, após aprovado pelo Colegiado, deverá ser editado via Decreto do Prefeito Municipal. Instituído o Fórum, seus membros elegerão um Coordenador, que dirigirá os trabalhos de plenário. Recomenda-se, também, a eleição de um Secretário Geral, a quem incumbirá a guarda de documentos, elaboração de atas, redação de correspondências e outras atividades necessárias. Como os conselhos não têm personalidade jurídica, não há a necessidade de se ter um tesoureiro. As funções de tesouraria e de secretaria executiva do Fórum poderão ser exercidas por uma associação legalmente habilitada ou por um setor da própria administração, como, por exemplo, a Secretaria de Meio Ambiente. O Fórum acompanhará e fiscalizará as atividades dessa instituição no que se refere à função de secretaria executiva da Agenda.

Caso a iniciativa de construção da Agenda tenha partido de uma instituição não governamental e haja dificuldades de negociação com o Poder Público para edição da norma legal de constituição do Fórum, os participantes poderão se socorrer da possibilidade de apresentar projeto de lei de iniciativa popular. Mas dificilmente prosperará um processo que se inicie em desacordo com os Poderes públicos locais, até mesmo porque a sustentabilidade é

também o resultado da aplicação de políticas adequadas, que, pressupõe-se, serão orientadas pelo Fórum da Agenda 21 Local.

Para uma melhor organização e para que seja aproveitada a força de trabalho e realização dos participantes, o Fórum deverá constituir os grupos de trabalho, destinando, no Regimento Interno, as atribuições de cada um. Recomenda-se que antes de mais nada, tão logo seja escolhido o Fórum, componha-se uma comissão para elaboração imediata de um projeto de regimento interno, que deverá ser aprovado pelo plenário e, como se disse, editado via Decreto. O regimento é fundamental para direcionar os caminhos do fórum, orientar seus participantes e distribuir atribuições.

Caberá ao Fórum desenhar, ainda, de maneira participativa, um cenário futuro desejado, que simbolize um regime de desenvolvimento sustentável, e que o processo de construção da Agenda 21, em um primeiro momento, buscará realizar. Através de diagnóstico, próximo passo, será identificado o distanciamento entre o cenário atual e aquele que se busca.

3.º passo: *Elaborar o diagnóstico participativo* – Constituído o Fórum, e consolidada sua atuação, é hora de dar o passo seguinte, conhecer e compreender a realidade local por meio de um trabalho amplo e bem direcionado de diagnóstico participativo. Para tanto, compete ao Fórum definir o trajeto dessas tarefas: quem irá elaborar o diagnóstico, como será ele elaborado, seus elementos, sua amplitude etc. A sugestão é que se constitua um grupo de trabalho específico para definir a metodologia, a forma de atuação e estipular prazo para a realização do diagnóstico. A finalidade do diagnóstico é levantar a realidade do Município, suas deficiências e mazelas, identificando os entraves ao desenvolvimento sustentável e que impossibilitam ou dificultam o Município de alcançar seu futuro desejável.

Deverá ser realizado através de levantamento dos dados preexistentes, consultas ao Plano Diretor e ao Plano Plurianual, planejamento estratégico etc., completado com questionários e pesquisas junto à coletividade e aos setores interessados. Os dados obtidos deverão ser sistematizados em um banco de dados que permita a comparação do cenário atual com aquele desejado. O diagnóstico deverá ser submetido à apreciação do plenário e à sua aprovação, para a continuidade do processo, em busca do desenvolvimento sustentável.

4.º passo: *Elaborar um plano local de Desenvolvimento Sustentável* – Segundo orientação do documento cuja metodologia aqui se respeita, o Plano de Desenvolvimento Sustentável deverá conter, no mínimo, a visão estratégica da comunidade, incluindo o cenário futuro desejado; objetivos, oportunidades, problemas e prioridades levantadas no diagnóstico participativo; metas específicas que devem ser alcançadas; ações concretas e específicas para atingir as metas; estratégias e meios de implementação das ações; recomendações, estratégias de revisão do Plano e dos pactos firmados, de forma periódica; indicadores de desenvolvimento sustentável e outros instrumentos de controle social como pesquisas, consultas e campanhas.

Para a elaboração do plano, dever-se-á identificar as situações apuradas no diagnóstico, distingui-las entre ações prioritárias e estruturantes, programar a execução das ações de curto, médio e longo prazo identificando cada ação e pessoas ou instituições responsáveis pela sua execução, instituir indicadores que possibilitem o acompanhamento das ações e o grau de sua eficiência, definir as estratégias de acompanhamento que serão adotadas pelo Fórum e os processos de articulação de parcerias e promover ampla divulgação de todo o processo através

dos meios de comunicação, sempre tendo como mira o cenário desejado que se esboçou anteriormente.

É em seguida ao Plano que o Município deverá elaborar o seu documento próprio “Agenda 21Local”. Tal documento deverá conter toda a história prévia do processo, com as propostas de alteração ou complementação das políticas públicas locais para a transformação da realidade no cenário desejado, ou seja, apontar a situação atual, os objetivos perseguidos e as ações necessárias, mostrar fotos e documentos de interesse público, divulgar os participantes dos trabalhos. Esse é um documento que deve ser escrito em linguagem facilmente inteligível à comunidade e direcionado à população, aos parceiros, às autoridades, aos setores envolvidos direta ou indiretamente etc.

Esse documento

deverá refletir uma estratégia local para o desenvolvimento sustentável e: (1) ser claro e conciso; (2) identificar as principais questões e metas a serem alcançadas, com estratégias de ação para cada tema de acordo com os entraves identificados no diagnóstico; (3) relacionar organizações e setores envolvidos; (4) definir as responsabilidades de cada um; (5) estabelecer prazos; (6) definir formas de acompanhamento das ações e avaliação de desempenho. É essencial lembrar, sempre, que o documento é um marco no processo e não a conclusão²⁴³.

5.º passo: Implementar o Plano local de Desenvolvimento Sustentável – O que significa dar andamento prático às ações necessárias em direção aos objetivos traçados no Plano. Implica em todo o processo de elaboração ou alterações de normas legais que viabilizem as ações, conseguir parcerias, adotar ferramentas e instrumental apropriado, elaborar projetos, concretizar canais de negociação com os poderes legislativo e executivo e com o setor produtivo e, enfim, buscar a realização das ações esboçadas. Isso sempre deverá ser fartamente documentado e amplamente divulgado. No correr do processo de implementação, rumos deverão ser corrigidos e ações novas poderão surgir, como consequência da necessidade de se concretizar as ações básicas.

6.º passo: Monitorar e avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável – O monitoramento das etapas de implementação do Plano é imprescindível e deve ser o mais amplo possível. Monitorar é obter os dados sobre o andamento das ações, já avaliar “*implica em trabalhar as seguintes etapas: medir continuamente os indicadores; comparar os resultados reais e os resultados esperados; tomar decisão sobre medidas corretivas que reduzam falhas e aumentem a eficiência, ou seja, um procedimento contínuo e integrado*”.

Para o monitoramento e a avaliação do Plano, é necessário, pelo menos, que sejam elaborados registros sistemáticos dos aspectos avaliados, constituindo-se em uma série histórica; que haja análise permanente desses registros em busca de indicadores para a manutenção ou reestruturação do Plano; que os resultados de implementação do Plano sejam periodicamente revistos, se necessário, bem como os efeitos de sua influência nos processos de elaboração das políticas públicas; e que haja divulgação permanente de seus resultados.

Tendo em mente a filosofia de implantação de um processo de Agenda 21 Local do Município, tomando como parâmetros os caminhos delineados pelos passos acima apontados, a Política Municipal de Meio Ambiente pode e deve ser acrescida com mais esse poderoso

²⁴³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Construindo a Agenda 21 Local**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 25.05.06.

instrumento, e tem grandes possibilidades de alçar seu vôo em busca do Desenvolvimento Sustentável local.

4.3.2.4. Agenda 21 Escolar

4.3.2.4.1. Princípios da Agenda 21 Escolar

A escola é uma comunidade que tem influência efetiva não apenas dentro de seus muros, nos momentos de instrução a seus alunos, mas também em toda a comunidade formada pelos respectivos familiares e moradores de seu entorno. Em boa parte, influi também nas questões familiares dos alunos e na comunidade em que está inserida. Sua área de atuação extrapola as estreitas divisas dos muros escolares e afeta a vida de pessoas outras, além dos estudantes que a freqüentam. É atuante na avaliação crítica e concreta dos problemas sociais, pessoais e ambientais em sua área de interferência e busca meios para solucioná-los. A escola é base de formação do cidadão, influencia e é influenciada pelos movimentos que agitam o seu entorno, como festividades, violência familiar e social, decisões da coletividade, desenvolvimento agrário, industrial e comercial etc. Além disso, em muitas comunidades, a escola age como uma instituição de ajuda social e comunitária, interferindo diretamente na solução de problemas familiares ou sociais.

A Agenda 21 Escolar é a formatação de uma Agenda 21 Local atuante tanto nas dependências do recinto escolar como no meio familiar e social em que a escola influa, ou seja, em sua esfera de atuação, buscando situações dignas de intervenção a partir de análises do contato escola – comunidade – cidade – estado - país²⁴⁴. Seu objetivo é cuidar das necessidades peculiares do grupo atendido enquanto busca um padrão ideal de qualidade de vida saudável, ao lado da proteção ambiental e da educação para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda escolar tem um desenvolvimento bastante análogo ao de uma Agenda municipal. Passa por diversas etapas, incluindo levantamento e diagnóstico da situação socioambiental na sua área de atuação, aqui incluídos tanto os problemas do estabelecimento de ensino como os de degradação do meio ambiente ou riscos ambientais, passando pelas questões de segurança pública, desarranjos sociais como desemprego, alcoolismo, violência doméstica e urbana, uso de drogas etc. na população local. Faz, ainda, por merecer a adoção de uma metodologia de trabalho, acatada por consenso entre representantes do estabelecimento escolar, dos alunos e da coletividade, com apoio do poder público e de organismos não governamentais, voluntários, técnicos, líderes comunitários e religiosos, setor produtivo, etc. em reuniões previamente designadas para tanto.

Em um primeiro momento, o foco dos trabalhos pode se concentrar nos problemas internos da própria escola, mas o escopo da agenda é atingir sua clientela além dos limites dos

²⁴⁴ CURRIE, Karen (e colaboradores). **Meio Ambiente – Interdisciplinaridade na prática**. 5.^a ed. Campinas, SP: Papirus, 2.003.

muros escolares, dentro da mencionada área de atuação. O processo passa ainda por parcerias que permitam avaliações técnicas, financiamento dos custos de suas atividades, bem como por mobilização social e envolvimento do poder público, sempre visando, de uma maneira prática, interferir na realidade escolar e na realidade social da comunidade do seu entorno. Da mesma forma, objetiva interferir para solucionar ou amenizar os problemas gerais de cunho educacional, social, econômico e ambiental que forem diagnosticados. Mas, em meio a tudo, pretende criar uma cultura de educação socioambiental sólida nos alunos e na comunidade, preparando cidadãos aptos a buscar o desenvolvimento sustentável.

4.3.2.4.2. Os passos da Agenda 21 Escolar

Os passos da agenda escolar são similares àqueles da agenda local, adaptados à realidade da região de interferência da escola e à situação específica do estabelecimento de ensino que irá adotá-la. Como todo processo de Agenda 21, a escolar não pode ser considerada um mero projeto que se inicia hoje com cronograma de atividades e prazo certo para a conclusão. Também, não deve nem pode partir de uma determinação superior, obrigatória. Agenda 21 é fruto de consenso, que se segue a uma discussão democrática, participativa, cooperativa e enriquecedora. Ou seja, qualquer processo imposto foge ao espírito da agenda.

Relembrando os passos da Agenda 21 Local, com algumas adaptações ao sistema de ensino, pode-se organizar a implantação da agenda na escola através das seguintes etapas, observando que, naturalmente, os coordenadores e o fórum de discussão farão as adaptações e as correções de métodos e rumos necessários aos seus propósitos.

A primeira etapa da Agenda Escolar é a fase de implantação. Essa fase pode ser objeto de um projeto elaborado pela diretoria da escola, pela Secretaria Municipal de Educação ou por órgão de ensino estadual de hierarquia superior e com jurisdição sobre as escolas estaduais do Município. Aqui, não há equívoco em se falar em projeto, que servirá apenas de organização de planos, métodos e objetivos para que se atinja um fim específico: a implementação da agenda. De uma maneira geral, a agenda terá marco inicial através de ações oriundas de um poder institucional superior à escola, ou seja, por orientação da Secretaria Municipal, do órgão estadual competente ou da direção. Como se trata de um processo amplamente participativo, é essencial, de qualquer forma, que esses poderes estejam harmonizados no objetivo de construir a agenda, sob pena de o processo correr risco de não se ver implementado.

A despeito disso, o desencadeamento do processo pode ser provocado por iniciativa de um professor, de uma instituição alheia à área de ensino, pública ou privada, ou de alunos – sozinhos ou em grupos –, pais de alunos ou moradores da região de influência da escola. Claro que, assim ocorrendo, um dos primeiros e necessários passos do interessado será buscar compor-se com aqueles poderes escolares e conseguir sua adesão, sem a qual, repete-se, a implementação não acontece. Quem iniciou o processo pode sugerir o plano de trabalho da implementação que será aprovado e acolhido por um desses poderes e que fará a composição e a harmonização com os demais.

Para o plano – ou projeto – de implementação, os seguintes passos são de extrema importância: 1.º passo – *Pontapé oficial inicial*: Assim como a Agenda do Município precisa de um instrumento legal para instituir o fórum e estabelecer as regras de sua composição, aqui também se faz necessário uma norma similar. Sugere-se que tal norma emane, ou do órgão estadual responsável pelas escolas estaduais do Município, ou da Secretaria de Educação, quando se tratar de escolas municipais. Como o espírito da Agenda 21 é o de negociação e composição, a norma não deve ser impositiva, mas, simplesmente, sugerir que as escolas subordinadas ao órgão que a edita, no espaço geográfico de tal município, adote o procedimento e comece a construção do processo de Agenda 21 Escolar. Imposição nunca é uma boa regra para qualquer processo de Agenda 21. No caso da escola valem muito mais as sugestões, os apoios, o incentivo e a adoção de processos de construção de uma cultura voltada para a educação socioambiental e para o desenvolvimento sustentável.

Mesmo que a iniciativa do processo tenha partido ou de professores, alunos, diretores ou membros da comunidade extra-escolar, é de importância que se busque inicialmente esse apoio, antes de tomar outras iniciativas. Claro que a escola pode, mesmo sem tal amparo, iniciar e dar seguimento a seu processo de implementação da agenda, mas, adiante, sem o apoio do poder hierárquico superior responsável, sentirá dificuldades na implementação do plano que irá elaborar.

2.º passo – *Criação de um grupo coordenador inicial*: Após a norma editada pelo órgão hierárquico superior, que não será impositiva, mas recomendatória, cabe à escola decidir pela assunção do processo. A maneira correta de fazê-lo é por um outro instrumento normativo interno, possivelmente uma portaria (o nome não é o que importa, mas o conteúdo) emanada da Direção. Através de tal norma, a(o) Diretora/Diretor declarará, para conhecimento de todos os membros da agremiação escolar, que aquela escola adota, naquele instante, um processo próprio de Agenda 21. Na mesma norma, a direção do estabelecimento criará um grupo coordenador inicial e nomeará o coordenador ou presidente do grupo. Duas recomendações a respeito: a primeira, que, antes de se estabelecer quais serão os componentes do grupo e seu coordenador, seja feita uma reunião com os que possam se interessar em busca de voluntários; a segunda, que o grupo seja formado basicamente por professores e administradores (o próprio diretor, ou o vice-diretor, o coordenador pedagógico etc.). Nada impede que alguém do setor de serviços – como o zelador da horta da escola – ou algum aluno que se revele interessado e que enriqueça o grupo, dele participem. O que se sugere é que a força tarefa principal permaneça, por ora, na mão dos professores, que são os integrantes que irão direcionar os trabalhos dos colegas e dos alunos na busca de resultados efetivos. Não há número específico ou ideal de componentes do grupo coordenador. Naturalmente, deverá ter pelo menos três pessoas, e, quanto maior o número de voluntários que se dispuserem a integrá-lo, melhor. Um grande número de participantes indica uma agenda que pode nascer forte.

As atribuições desse grupo serão, com as adaptações necessárias às peculiaridades de cada processo, basicamente as seguintes: circunscrever área geográfica e social delimitada de ação do estabelecimento no processo da agenda; estabelecer os passos intermediários do processo, até a composição do fórum de discussões; provocar a participação dos demais potenciais atores; organizar a criação de um grupo de alunos para apoio; criar e organizar um mecanismo de produção e arquivo de documentos e dados; buscar parcerias iniciais; elaborar os projetos e sugerir as ações necessárias para o passo relativo à mobilização ampla etc. O grupo poderá se organizar da maneira que entenda ser mais eficiente para o desempenho de seus objetivos. Sugere-se a eleição de um secretário, que cuidará dos arquivos, das atas e correspondências.

Já se sugeriu que o grupo fosse dirigido por um coordenador, nomeado pela direção da escola, mas se o grupo entender por bem alterar a coordenação, deverá ter a liberdade de escolher o líder de maior representatividade.

Um trabalho de capacitação do grupo, por meio de alguma instituição habilitada e de reconhecido saber na questão de preservação ambiental, melhoria social, responsabilidade empresarial e desenvolvimento sustentável é altamente recomendável. Considerando que há uma significativa migração de professores e até pessoal da área de serviços ou da administração, o grupo deve estar sempre aberto a receber novos componentes e a ver nos companheiros que dele se desliguem uma promessa de disseminação de multiplicadores e de sementes de novos processos em outros estabelecimentos. A capacitação, se possível, deverá ser continuada.

O grupo de coordenação é um grupo com um tempo específico de vida: ele se dissolverá tão logo seja empossado o fórum permanente de discussões. Nada impede que membros do grupo coordenador sejam, no momento oportuno, eleitos membros do fórum e permaneçam colaborando dentro de um novo método, apropriado às ações de fórum.

3.º passo – *Criação de um grupo de alunos para apoio e liderança*: Um grupo de alunos que tenham aptidão para liderança, organização, auxílio comunitário voluntário etc. e que se diferenciem do comum dos demais e possam orientá-los, enquanto dá amplo apoio à equipe de coordenação, tem que ser cooptado e reunido. Esse grupo deverá receber formação adequada, através de cursos e oficinas, para o despertar e a assunção da consciência em cada um de seus componentes da importância do papel da agenda na escola e para a importância específica de sua participação no processo. Sugere-se que a formação seja feita por uma equipe multidisciplinar, composta por professores, voluntários de outros setores e de outros estabelecimentos de ensino, instituições capacitadas, membros do poder público etc. O conteúdo deverá passar pelo aprimoramento da consciência ecológica, social, cívica, moral, econômica, psicológica, filosófica, científica, de saúde e higiene, de cooperação e equipe. Deve, enfim, agregar ampla gama de valores básicos para o despertar das consciências individuais a respeito de trabalho voluntário e solidário, de liderança, da importância da melhoria social e do desenvolvimento sustentável, da preservação do ambiente e da busca de uma qualidade de vida saudável. Aqui também não há número exato de componentes do grupo a ser indicado. Cabe ao grupo coordenador avaliar o tamanho ideal, segundo o potencial e o número dos alunos do estabelecimento. Uma média razoável parece ser a que o grupo comporte entre 5 e 10 alunos. É importante que se tenha em mente que esse grupo de alunos, formado para ser uma espécie de elite no processo, é uma das suas pedras angulares.

As principais atribuições do grupo de alunos, claro que também com as necessárias adaptações às realidades peculiares da comunidade de interação, são: apoio ao grupo coordenador, sempre que possível, na execução de suas atribuições; disseminação, entre os alunos colegas, de conhecimentos relativos à agenda; incentivar a participação dos colegas nas ações pertinentes; servir de exemplo aos colegas; auxiliar os professores na execução de projetos pedagógicos e ações socioambientais; colaborar com os instrutores, em momentos de recreação, em atividades artísticas, esportivas e de lazer, através da aplicação e de participação em jogos cooperativos e na execução de tarefas de apoio a professores; divulgar suas próprias idéias e as idéias dos colegas que sejam pertinentes à agenda; representar os colegas junto a professores ou direção da escola, em situações relativas à agenda; representar a escola junto a meios de comunicação e órgãos do poder público, como força jovem; colaborar, como monitores, com as ações da escola no desenvolvimento de ações e eventos;

colaborar, como monitores, com professores e alunos na pesquisas em campo de dados para composição de diagnósticos etc.

O grupo de alunos não tem prazo de atividades. Deverá existir permanentemente e, com a composição do fórum, transferirá suas atribuições de apoio para o colegiado. É importante que o grupo tenha representação no fórum, com poder de voz, voto e veto em igualdade de condições com qualquer outro membro. O grupo, se entender de bom alvitre para sua organização, poderá eleger coordenador, secretário e outros cargos.

Assim como no grupo de professores, o de alunos sofre, provavelmente até com maior intensidade, baixas e acréscimos em razão de migração escolar. A situação deve ser encarada com a mesma visão: grupo aberto para novos participantes, disseminador de sementes e multiplicadores através dos que dele saem. A formação dos alunos, com muito mais razão, deve ser continuada.

4.º passo – *Mobilização ampla*: A mobilização ampla representa a totalidade de atos e atividades que visam esclarecer e formar consciência crítica no universo dos atores envolvidos na implantação da agenda: comunidade escolar (com trabalhos diversos de educação socioambiental, palestras, atividades artísticas, concursos etc.); comunidade social (com palestras, seminários, visitas, exibição de filmes, atividades artísticas, concursos etc.); órgãos dos poderes públicos (visitas, entrevistas, parcerias, encontros etc.); meios de comunicação (com informações sobre as atividades, entrevistas, material educativo e informativo etc.); entidades de ajuda humanitária, voluntários, setor econômico, igrejas, clubes etc. (idem, idem). Ou seja, valem todos os métodos possíveis e que a criatividade puder trazer à luz. Não só a criatividade do grupo organizador, mas também aquela que exsurgir da comunidade escolar, da comunidade de interação e dos parceiros, à medida que forem se imiscuindo no processo. O que importa é fazer com que todos da comunidade de interação (em sentido amplo, ou seja, na escola, alunos, professores, pessoal da área administrativa e de serviços; na comunidade, pais e parentes daqueles, moradores da região, instituições estabelecidas na região, de qual setor for – público, produtivo ou não governamental assistencial, cultural ou educativo – e, no poder público, as instituições que comandam os destinos do Município) sejam esclarecidos a respeito do que seja uma agenda 21 e que a escola está trabalhando para adotá-la.

Dentro desse passo estão incluídas as necessárias e constantes incursões e reuniões, dos grupos de coordenação e de alunos, com os órgãos de gestão escolar do município, internas, com professores e educadores, com voluntários, parceiros e colaboradores, com entidades de classe ou profissionais, do setor econômico (buscando sua adesão ao processo e a disseminação da idéia junto a associados e empregados). Também devem ser feitas reuniões com entes do Poder Executivo Municipal, através das Secretarias envolvidas (meio ambiente, saúde, bem estar social, vigilância sanitária, obras, planejamento etc.), com o Poder Legislativo e com a Curadoria de Meio Ambiente e de Menores, bem como com órgãos públicos relacionados às finalidades do projeto (órgãos estaduais de defesa do meio ambiente, Polícia do Meio Ambiente, empresas de saneamento, públicas, de economia mista, ou terceirizadas; empresas produtoras e distribuidoras de energia; Conselho Municipal de Meio Ambiente; empresas públicas ou autarquias que tenham finalidades relacionadas etc.), em busca de um amplo apoio. Não é necessário dizer que quanto mais ampla a base de apoio, melhores as condições de florescimento do processo e maior a sua eficácia.

Faz, ainda, parte desse passo a criação, elaboração e divulgação de materiais gráficos, como panfletos, resumos para imprensa, cartazes educativos etc., para ampla distribuição e afixação na escola e na comunidade.

O grupo coordenador deverá criar um sistema de arquivo e de registro de todos os atos e atividades vinculadas à agenda. O registro do progresso histórico do processo, desde as suas origens, é de extrema importância para propiciar oportunidades de consultas, de adequações, retificações e melhorias das ações entabuladas, para troca de experiências e para se prestar de exemplo e fonte de consultas a processos iniciais. Esse registro deve ser concretizado através de atas, fotografias, relatórios, coletânea de artigos veiculados pela mídia impressa, arquivo de projetos avaliados – trabalhados ou não, bem sucedidos ou não –, de sugestões recebidas, formulários, panfletos e material de sensibilização e educação veiculados. É importante, se possível, que se crie um banco de dados virtual, onde deverão ser inseridas as informações e todos os parâmetros das ações concernentes ao processo, posteriormente transformado em mídia eletrônica. Os trabalhos realizados junto à comunidade de abrangência também deverão ser arquivados (trabalhos realizados por alunos, resultados de concursos ou elaboração de peças artísticas, questionários de diagnóstico etc.).

5.º passo – *Preparação para o fórum*: Reunião do grupo coordenador, ou comissão prévia, com o grupo de alunos, os educadores e administradores, para avaliação da potencialidade de trabalho do estabelecimento na construção do processo e na formação de um “Fórum Permanente de Discussão e Decisão”. Através dessa reunião, já existindo mobilização ampla, cada estabelecimento delimitará o número de pessoas que comporão o Fórum e como serão distribuídas as respectivas cadeiras, recomendando-se que, para a vitalidade da agenda frente a turbulências extra-escolares, que sejam sempre ocupadas pelo menos em 50% por alunos e professores.

6.º passo – *Levantamento de dados*: Observada a grade curricular do estabelecimento, a transversalidade dos temas próprios ao desenvolvimento sustentável, o objetivo de educação ambiental, a escola deverá proceder a um amplo levantamento de dados através de trabalho de campo estabelecido pelo grupo coordenador, orientado pelos professores e monitorado e auxiliado pelo grupo de alunos. Esse levantamento poderá ser feito através de questionários. Sugere-se a adoção de pelo menos três questionários básicos: um para que os próprios alunos respondam, outro para que os alunos busquem informações junto às respectivas famílias e um terceiro para que levantem a situação socioambiental e econômica da área de influência da escola, ou seja, da área adotada como limites de interferência da agenda escolar.

Colhidas as informações, através dos questionários, o grupo coordenador, solicitando apoio e colaboração voluntária de técnicos alheios ao estabelecimento – como de institutos científicos, universidades e instituições parceiras, por exemplo – fará a sistematização dos dados obtidos, elaborando mapas de diagnósticos provisórios. Esses mapas serão úteis para orientar o fórum, oportunamente, na discussão dos temas e elaboração de diagnósticos participativos definitivos.

A segunda etapa, e o sétimo passo é a *Composição do Fórum Permanente de Discussões e Decisões*. Outro nome poderá ser adotado, já que é irrelevante, mas o fórum é um colegiado, com algumas poucas alterações para se adaptar ao sistema da escola. É um instrumento voltado à gestão participativa das questões relativas aos propósitos e ações da Agenda 21 Escolar, ou seja, é um instrumento de gestão que não interferirá com a gestão da escola, salvo naquilo que lhe compete interferir.

O fórum é o órgão máximo de deliberação da Agenda 21 Escolar. Ao contrário dos órgãos de gestão participativa, a composição paritária se faz não entre poder público de um lado e sociedade de outro, mas entre a escola de um lado e comunidade e o poder público, de outro. Ao Fórum caberá, através de reuniões periódicas, trabalhando como Conselho, ditar os rumos das atividades socioambientais da respectiva escola em que for implantado, segundo as atribuições que lhe forem direcionadas pelo grupo coordenador, nas mencionadas reuniões com o resto da comunidade escolar, com parceiros etc.

Para a constituição do colegiado do fórum é importante a designação de uma reunião pública com a convocação de professores, alunos e seus familiares, pessoal da área administrativa e de serviços da escola, comunidade, órgãos públicos, entidades de iniciativa privada do setor econômico e do terceiro setor, conselhos comunitários, associações de bairros, conselhos populares, igrejas e outros que tenham ação e representação na área de atuação da agenda. Nessa reunião, já estando a comunidade instruída e consciente da importância e das funções do colegiado, serão escolhidos, por votação, os membros que o comporão o Fórum, observando-se sempre o número de membros e a paridade que foram estabelecidos pelo grupo coordenador e que, como se disse, deve ser composto, na metade de seus membros, por professores, membros da administração e alunos da escola. A outra metade deverá ser composta por pessoas da coletividade, sendo recomendável que participem o setor econômico, o terceiro setor, pais de alunos e o setor público, além de outros. É imprescindível que professores e alunos participem do Fórum.

Criado o Fórum, na mesma reunião dá-se posse a seus membros. O grupo coordenador, ou comissão prévia de professores se extingue. O fórum deverá criar uma comissão para elaboração de um regimento interno, nomear um presidente e um secretário. A partir desse instante, o Presidente do Fórum assume as funções do presidente do extinto grupo de coordenação, assim como o secretário as de Secretaria, recebendo os documentos, registros e atas até então elaborados, aos quais dará guarda e continuidade.

Com a ajuda da comunidade escolar e da comunidade regional, tomando como referência o diagnóstico prévio já elaborado nos trabalhos de campo, uma das primeiras tarefas do Fórum será o de criar um cenário futuro desejado em de um prazo predeterminado, em cuja direção encaminhará suas ações.

Ao fórum, além disso, pode ser encaminhado um número significativo de atribuições, destacando-se dentre elas as seguintes: conseguir adesão da participação popular da comunidade de influência da agenda para a detecção de problemas, sua erradicação ou minimização, através de debates e consultas participativas, tendo como ponto de partida e linha de orientação o diagnóstico provisório obtido pelo trabalho de campo já realizado; promover ações dentro da escola, para pesquisa permanente de situações prejudiciais ou de degradação do ambiente escolar; atuar na elaboração de concursos internos e junto à comunidade externa, como de redação (contos, crônicas, poesia, slogans), de desenhos, pinturas, teatro, dança, música etc.; instituir gincanas educativas e construtivas, jogos cooperativos, atividades recreativas e artísticas, como cinema, dança, teatro, transmissão de dados, inclusive por rádio ou televisão internas, internet etc.; incentivar a criação e a execução de atividades que possam despertar o sentimento de amor pela comunidade e de patriotismo, como ações voluntárias de ajuda a doentes, deficientes, desempregados etc.; buscar auxílio dos órgãos da imprensa, para apoio educacional e jornalístico e divulgação das ações realizadas e de órgãos do poder público ligados aos problemas apurados.

Cabem, ainda, ao Fórum, atividades tais como: incentivar ações práticas e economicamente viáveis no processo de educação ambiental dos alunos e dos demais membros da comunidade, como criação de hortas comunitárias ou hortas particulares, coleta seletiva de resíduos e comercialização de resíduos recicláveis; realização de cursos comunitários de compostagem de resíduos orgânicos, floricultura e construção de jardins; técnicas de saneamento e tratamento de resíduos e de cuidados com agroquímicos e suas embalagens em áreas rurais e por aí adiante.

Respeitando sempre as restrições pertinentes a suas finalidades e competências e os limites da agenda escolar, o Fórum deverá identificar quais os temas dentre aqueles levantados pelos processos de diagnóstico merecem ser trabalhados, com qual urgência, qual necessidade, dentro de qual planilha de custos e duração. Uma das funções mais importantes do fórum será a de organizar e construir, utilizando-se do apoio técnico e científico dos parceiros voluntários, o plano de “desenvolvimento sustentável” da comunidade abrigada pelos efeitos da agenda, na busca do cenário futuro desejado.

O oitavo passo é o de *Elaboração do plano de “desenvolvimento sustentável”*. O conceito de desenvolvimento sustentável, pela ótica escolar e para aplicação no âmbito de interferência da escola, deve ser tido com peculiaridades próprias, distinguindo-se naturalmente daquele avaliado para implantação da Agenda 21 Local do Município. O plano, de qualquer maneira, pode, guardadas as devidas proporções, ter linhas similares ao plano da agenda municipal. O plano vai abrigar, de maneira idêntica, as situações que demandam interferências, os objetivos a serem alcançados, as ações que possibilitarão a realização dos objetivos; deve conter os projetos ou os detalhes estratégicos de trabalho, com cálculos e planilhas de custos e recursos materiais e humanos, bem como as etapas necessárias a seu desenvolvimento, estudando os mecanismos de financiamento.

O nono passo é a *Implementação do plano*: a avaliação das probabilidades de realização, levantamento de verbas, busca de parcerias, elaboração de projetos e a realização prática das ações do projeto.

O décimo e último passo é *Acompanhamento (monitoramento), avaliação e correção do plano*. Vale para este passo as mesmas recomendações elaboradas para o mesmo passo da implantação da Agenda 21 do Município.

4.3.2.4.3. Considerações Gerais sobre a Agenda 21 Escolar

Assim como qualquer processo de Agenda 21, a agenda escolar não tem fim, mas é um processo permanente, com constantes reavaliações de rumos e ações, em busca dos objetivos propostos e do cenário futuro desejado. O potencial de empenho e a capacidade econômica da escola, da comunidade de sua influência, do Poder Público envolvido e dos parceiros ditarão o grau de empenho e de sucesso da agenda em situações que demandem maior esforço, maiores dificuldades técnicas, preços mais altos e tempo de duração longo. O importante é que o fórum busque soluções possíveis e que tenham cunho objetivo e prático. Ainda que digno de aplauso, o esforço exagerado para resolver questões com grau de dificuldade superior à capacidade da agenda pode impedir o processo e prejudicar a motivação dos envolvidos.

Algumas ações paralelas são importantes para a manutenção do ânimo dos componentes e outros envolvidos na agenda, bem como para enriquecer o processo e permitir a partilha de informações e experiências. A primeira delas é a designação periódica de reuniões, por consenso entre presidentes das Agendas implantadas no Município, objetivando a troca de informações e experiências, que serão levadas aos respectivos fóruns permanentes. Além das reuniões periódicas de presidentes, também de grande utilidade a realização de seminários e cursos de atualização e capacitação para os participantes efetivos dos fóruns permanentes de debates, e demais envolvidos nos processos do Município. Para tanto poderá ser buscado o apoio em órgãos governamentais, como nas Secretarias Municipais de Educação, Planejamento, Saúde, Social, ou nos órgãos de Infância e Adolescência, na Curadoria do Meio Ambiente, nos poderes Executivo e Legislativo do Município etc.

A agenda deverá ter sempre em mira a sustentabilidade econômica da comunidade, a preservação e implementação de áreas de preservação e os respectivos cuidados, o cunho permanente de educação individual, familiar, tanto na esfera social como na ambiental; o trabalho cooperativo, a criação de núcleos de apoio social, o fortalecimento das instituições oficiais e de liderança da comunidade.

A Agenda 21 nunca termina. Ela é sempre reconstituída, reconstruída, repassada, corrigida dentro dos fóruns de discussão e de acordo com a avaliação dos rumos dos trabalhos, as fontes de financiamento, as parcerias, novas situações que possam merecer sua atenção, novas soluções encontradas, novas tecnologias de apoio e do grau de possibilidade de comprometimento do estabelecimento de ensino e demais atores envolvidos no processo.

Os fóruns de discussão são permanentes, devendo a periodicidade do mandato de seus membros e de sua diretoria ser decidida pela respectiva comissão, e nele deverão ser sempre revistos e repassados os trabalhos do período. Além disso, deverão estar sempre abertos à participação de todos os membros da comunidade, do poder público, da imprensa, de entidades de apoio, de patrocinadores, enfim, do universo socioambiental que pretende servir e de onde surge apoio humano, material ou financeiro.

A agenda poderá ter início com ações de menor impacto, dependendo de suas possibilidades de comprometimento do fórum e da comunidade, e posteriormente enriquecida pela experiência dos participantes, pelo aumento dos que a apóiam, pela ocorrência de patrocínios mais relevantes, de maior apoio dos órgãos de política pública, e assim por diante.

Escolas diversas, com processos de agenda em curso, poderão, quando houver identidade de interesses na solução de algum problema ou na necessidade de interferência em alguma situação, somarem seus esforços, estudando metas comuns de trabalho e atribuindo-se, em acordo, o grau da participação prática de cada uma delas. A partir do levantamento das situações que mereçam ser trabalhadas, o fórum, deverá buscar ajuda especializada para cada uma delas, junto a colaboradores e voluntários, como dentistas, médicos, psicólogos, engenheiros, biólogos, químicos ou outros.

A Agenda 21 Escolar é um poderoso instrumento para auxiliar os poderes públicos municipais a bem direcionar os rumos da política municipal de meio ambiente. Cria uma base de cidadãos conscientes, com opinião formada, que muito poderão acrescentar ao processo da construção da Agenda 21 Local do Município. Além disso, estará interferindo junto a situações aparentemente menores, para o âmbito da agenda municipal, mas que significam ações de grande utilidade aos cidadãos que delas se beneficiam. Para uma agenda municipal,

um mero atendimento odontológico pode parecer banal, mas para o cidadão que pode ser socorrido dentro do processo da agenda escolar, esse é um ato significativo e de grande valor. Por isso é muito importante que os gestores das políticas públicas municipais dêem a devida atenção, incentivem a construção e colaborem com todas as fases do processo da agenda escolar.

4.3.2.4.4. Programa *Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas* (MEC/MMA)

O programa *Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas* é o mentor das *Conferências Nacionais Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente*²⁴⁵, bianuais, de iniciativa conjunta dos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, que já tiveram duas versões, uma em 2.003 e outra em 2.005. Como resultado da I Conferência, jovens delegados participantes de todo o país pleitearam a implementação da Agenda 21 Escolar, dando suporte, como plano de ação oficial, à criação das Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola – Com-vidas. A Com-vida pretende ser uma nova forma de organização na escola, com base na participação conjunta de todos os integrantes do meio escolar e da comunidade²⁴⁶. Além disso, cabe à Com-vida dar início ao programa da Agenda 21 Escolar.

A idéia central do Programa é a de que a escola participe da Conferência na Escola e Comunidade, elaborando um projeto em moldes propostos pelos Ministérios parceiros. Cada escola nomeará um aluno delegado e outro suplente, além de um professor acompanhante. Os projetos elaborados como resultado final da Conferência na Escola e Comunidade são encaminhados à organização nacional onde, após avaliação, alguns serão selecionados para participar da Conferência Nacional, que acontece em Brasília, sendo os respectivos delegados e acompanhantes convidados. Como resultado do evento, são elaboradas Cartas-deliberações que se prestarão a colaborar com a política nacional de educação ambiental.

As escolas participantes, ainda que não escolhidas para a fase da Conferência Nacional, serão foco da realização de Seminários, direcionados aos alunos, delegados e suplentes, e aos professores acompanhantes. A finalidade desses seminários é a de formação de agentes construtores das Com-vidas nas escolas, sob a responsabilidade dos alunos e professores participantes. As Com-vidas devem ser compostas por todos os membros da escola e por membros da comunidade. As tarefas que lhe são pertinentes, de um modo geral, são aquelas destinadas a um processo de Agenda 21 Escolar.

O programa é muito rico e a concepção das Com-vidas, valiosa. A implementação prática dos trabalhos é que encontra, infelizmente, muitas dificuldades. Isso porque a idéia central de toda a estrutura tem seu ponto de partida no compromisso de um delegado (ou seu suplente, se for o caso), aluno, e de um professor. Eles são encarregados de envolver o restante da

²⁴⁵ As etapas da Conferência/2005 compõem o documento **Passo-a-passo da Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente**. Brasília, DF. Disponível em: <www.conferenciainfantojuvenil.com.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²⁴⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – Ministério da Educação e Cultura. **Formando Com-vida – Construindo Agenda 21 na Escola**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <www.conferenciainfantojuvenil.com.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

comunidade escolar e da comunidade local, para compor uma comissão que se responsabilizará pela qualidade de vida e do meio ambiente na esfera de atuação da escola. Além disso, se restringe apenas àquelas escolas que participaram da Conferência Nacional, através da elaboração dos projetos, o que se resume a umas poucas escolas na maioria dos municípios nacionais. É uma tarefa muito árdua para ser suportada por um aluno, geralmente muito criança, e por um professor apenas, em cada escola. Mas os passos sugeridos para a implantação dos trabalhos são lúdicos, atraentes, intuitivos e de grande alcance.

O primeiro passo é a reunião de pessoas da escola e da comunidade, que firmarão um acordo de convivência, traçando os objetivos, regras de organização, os acordos gerais e as responsabilidades da comissão e a divisão dos trabalhos dos participantes (e, naturalmente, outras questões de interesse). A comissão tem que agir. *“Só tem sentido criar a Com-vida se for para modificar para melhor o dia-a-dia da escola e da comunidade. Essa comissão tem um trabalho muito importante a desenvolver: realizar e colocar em prática a Agenda 21 na Escola”*²⁴⁷.

Nem é preciso que se diga, os delegados e o professor formam o grupo de coordenação e a Com-vida, o Fórum.

Ao processo de criação da Agenda 21 na escola é dado o nome de *“Oficina do Futuro”*, que se divide em quatro etapas. A primeira, que corresponde à criação do cenário de futuro desejado, é a *Árvore dos Sonhos*; a segunda, que corresponde ao diagnóstico, *As Pedras no Caminho*. A terceira etapa, *Jornal Mural: viagem ao passado e ao presente*, um retrospecto histórico da escola, dos problemas e da comunidade até o presente, e a quarta etapa, *Com-vida para a ação*, que é o plano de desenvolvimento sustentável. Cada uma dessas etapas corresponde aos passos seguintes da Agenda.

O segundo passo, *Árvore dos Sonhos*, foi inspirado na árvore construída por artistas plásticos na Praia do Flamengo, no Rio de Janeiro, durante a Rio-Eco 92. Busca um cenário ideal para o futuro e é recomendado que, na escola, seja representada pela grande figura de uma árvore, onde alunos, professores, outros membros da escola e da comunidade afixem, como frutos que esperam ser colhidos, a resposta a duas perguntas: *“Como é a escola de nossos sonhos?”* e *“Como é a comunidade de nossos sonhos?”*. As respostas darão as diretrizes para se imaginar o futuro desejado.

O terceiro passo, *As Pedras no Caminho*, tem como finalidade fazer com que esses atores se conscientizem das dificuldades que são empecilhos para que o cenário seja atingido. O mesmo cenário da árvore pode ser utilizado, com a afixação das respostas, em desenhos de pedras, à pergunta *“Quais são os problemas que dificultam chegarmos aos nossos sonhos?”*. As respostas, naturalmente, apontarão para o diagnóstico das situações que merecem ser trabalhadas.

O quarto passo, *Jornal Mural: viagem ao passado e ao presente*, visa conhecer as raízes históricas das situações que demandam por intervenções e a realidade atual da comunidade e da escola. O contexto histórico em muito auxilia a descobrir o nascedouro das dificuldades que impedem (pedras no caminho) os sonhos. Para o levantamento desse diagnóstico histórico são sugeridas três perguntas: *“Como esses problemas surgiram?”*, *“Como era a escola e a comunidade antes?”* e *“Que experiências interessantes já aconteceram por aqui?”*.

²⁴⁷ Formando Com-vida – Construindo a Agenda 21 na Escola. Cit., p. 12.

O quinto passo, *Com-vida para a ação*, é o plano de ação da agenda. Para alcançá-lo, são sugeridas cinco perguntas, que direcionarão os trabalhos da comissão: “*Quais ações devem ser realizadas?*”, “*O que será necessário para realizá-las?*”, “*Quando cada ação será realizada?*”, “*Quem se responsabiliza por elas?*” e “*Como avaliar se o grupo conseguiu realizar o que planejou?*”.

Por fim, o documento aconselha a busca de parcerias, divulgação das ações, interação com outras atividades do Município, inclusive com a Agenda 21 Local.

Uma passada de olhos superficiais sobre o projeto oficial pode parecer apontar para uma incompatibilidade dos métodos que indica com aqueles outros, apresentados e sugeridos anteriormente neste trabalho. Mas a ilusão logo se dissipa, quando se verifica que todos os passos aqui sugeridos foram lá indicados, com uma maior amplitude. Ao invés de uma comissão preparatória formada por um delegado e um professor, lá é sugerido um grupo de professores e um grupo de alunos, preparados para tanto e comprometidos com o processo de implementação do processo; a Comissão que aqui se forma é a versão, mais simplificada, do Fórum permanente, órgão central do processo; o Acordo de convivência é a representação do Regimento interno; a Árvore dos sonhos, a criação do cenário futuro ideal; as Pedras no caminho e o Jornal mural, processos de diagnóstico de situações que devam ser trabalhadas; e, finalmente, o Com-vida para a ação, a elaboração e a implantação do plano de desenvolvimento sustentável.

Em ambos os métodos, a mobilização, as parcerias, o acompanhamento e a retificação de rumos, são essenciais, ainda quando não explicitados nos documentos, mas implícitos na necessidade dos trabalhos.

A aplicação de um método não impede nem elimina a aplicação do outro. Pelo contrário, a sabedoria de união dos dois métodos, aquele com maior amplitude, e este mais leve e lúdico, pode gerar resultado eficaz e altamente produtivo. Como dito, na criação das Com-vidas, a restrição a apenas algumas escolas e a singeleza do método tem prejudicado sua implementação. A seriedade excessiva daquele talvez afugente os atores envolvidos. Cabe aos órgãos gestores de ensino, que irão autorizar e incentivar a implementação dos processos e aos diretores e educadores, que irão dar início à etapa de implementação, buscar o caminho ideal para a escola específica a que se destina, com as adaptações e correções que norteiam os mecanismos de composição que são a essência e a filosofia dos processos de Agenda 21.

4.4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO

4.4.1. Orçamento Participativo

4.4.1.1. Orçamento Público Municipal

O orçamento público é o instrumento básico da política econômica do município. Afinal, a gestão pública tem a necessidade de proceder a gastos de manutenção do aparelhamento oficial e a investimentos para melhorar as condições da população administrada. Em razão disso, precisa ter uma arrecadação (oriunda da cobrança de tributos, das transferências entre governos, da cobrança de penalidades e de preços públicos) que faça frente às despesas necessárias. Para que não haja injustiças nessa projeção de gastos ou irregularidades administrativas, é imperativo que se proceda a um processo de cálculos da arrecadação e das correspondentes destinações de valores para cobrir necessidades, priorizando as emergentes e planejando a distribuição justa. A esse plano geral dá-se o nome de orçamento.

Há um sistema legal que dá suporte e obrigatoriedade à elaboração dos orçamentos e à execução do processo orçamentário. A base se encontra assentada na Constituição da República, entre os artigos 165 e 169, que dão os parâmetros a serem observados no processo, e que deverão nortear a elaboração das normas legais que deverão emanar dos três níveis federados. A base legal do orçamento se calca em três instrumentos principais, segundo os ditames constitucionais (art.165): o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, cada um com objetivos específicos. Assim, o PPA do Município é um plano de médio prazo, que norteia as ações governamentais locais, por um período de quatro anos, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em harmonia com planos nacionais e regionais²⁴⁸. Já as diretrizes orçamentárias se prestam a direcionar a elaboração dos orçamentos anuais de forma a se harmonizarem com o Plano, enquanto os orçamentos anuais prevêm as receitas e as correspondentes aplicações de recursos, anualmente, segundo as diretrizes orçamentárias e em direção ao cumprimento do plano plurianual.

O ciclo orçamentário, definido como a sequência das etapas desenvolvidas, passa por três momentos: elaboração, estudo e aprovação, e execução. Na etapa inicial são processadas as pesquisas de informações, subsidiadas por elementos técnicos apropriados e pessoal capacitado para levantamento de dados necessários, e a materialização desses dados sob a forma de planejamento. É de iniciativa do administrador municipal. A etapa seguinte é a do estudo dos dados apurados, sua submissão ampla ao processo de discussão popular, e, finalmente, ao poder legislativo, para que vote a lei respectiva. Finalmente, a última fase é a da execução das ações visualizadas no orçamento planejado e aprovado²⁴⁹.

4.4.1.2. *Orçamento participativo*

O orçamento participativo é a evolução dos processos orçamentários em direção da gestão democrática participativa²⁵⁰. Na construção de um orçamento participativo, o controle da

²⁴⁸ GIACOMETTI, Haroldo Clementi. **Orçamento participativo: a experiência de Ribeirão Pires**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – EAESP – GV Pesquisa – Relatório 15-2005. Disponível em: <<http://www.eaespp.fgvsp.br>>. Acesso em: 30 jun. 2.006.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ SOMARRIBA. Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.001. P. 527.

destinação de recursos públicos escapa da esfera exclusiva de gestores e legisladores para chegar às mãos da população. A sociedade civil tem papel ativo na realização das políticas públicas econômica e financeira. O cidadão, aqui, participa como um planejador dos gastos orçamentários, de maneira ativa, deixando de ser mero objeto das ações de governo²⁵¹, o que possibilita uma fiscalização popular, dificultando a malversação dos recursos públicos pelo administrador.

Uma metodologia de implantação do orçamento começa com a escolha de uma equipe de coordenação do processo, com responsabilidades claramente definidas, a que se pode dar o nome de Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo, CCOP. Essa equipe, a quem incumbirá a responsabilidade de elaborar e implementar uma metodologia, mediante mecanismos de consultas e debates, em busca da proposta orçamentária ideal, será formada por ato do poder executivo e por pessoas a ele subordinadas, preferencialmente ligadas às áreas de finanças e planejamento. Deverá se assessorar do pessoal técnico capacitado, estabelecer mecanismos de participação popular e construir um regimento interno, que norteará seus trabalhos, elegendo um presidente e um secretário²⁵².

A iniciativa de elaboração de orçamento participativo geralmente nasce do poder público, executivo ou legislativo, mas nada impede que surja de uma iniciativa popular; as regras de condução do processo serão debatidas e adotadas em processos de participação ampla de todos os envolvidos.

Segundo esta concepção, o Orçamento Participativo não é apenas uma atividade isolada entre as demais atividades do governo, mas um instrumento central de administração que tem por objetivo a melhoria técnica e política da gestão pública²⁵³.

O primeiro passo será o debate político interno, em níveis oficiais, com a agregação de pessoal técnico capacitado ao assessoramento, enquanto, junto à comunidade, se faz reuniões plenárias por todas as regiões e bairros do Município, seja através de associações, colegiados, reuniões populares, de onde se extrairão as principais necessidades de orientação do orçamento através de processos democráticos de escolha. O modelo sugere que essas reuniões ocorram em três níveis: sub-regionais, regionais e uma consolidação das plenárias regionais, que destinarão seus resultados a uma assembléia geral.

O resultado final, após composição com o poder executivo, a quem compete gerenciar os orçamentos, será aprovado por lei orçamentária de iniciativa do governo, compondo, no que lhe couber os planos estratégicos de planejamento e gestão financeira. Como o próprio nome indica, o orçamento participativo tem uma amplitude política e educacional muito mais ampla do que o simples objetivo de equalizar a arrecadação com os gastos. É, como modelo de orçamento público, um instrumento de planejamento que tem como objetivo causar mudanças

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² PIRES. *Apud* GIACOMETTI, Haroldo Clementi. *Op. cit.*

²⁵³ GIACOMETTI, Haroldo Clementi. *Op. cit.*

no plano sócio-ambiental do Município²⁵⁴, atraindo a comunidade para dentro da esfera das discussões sobre o destino dos recursos públicos. É através desse instrumento que o orçamento público poderá ser direcionado para solucionar ou abrandar questões ambientais críticas, como saneamento básico, ampliação dos processos de coleta e destinação de resíduos residenciais e de construção, ou criação de uma área de preservação, que requerem previsão orçamentária que acoberte tais gastos.

A participação cidadã é de grande auxílio ao administrador, permitindo-lhe “*estabelecer as prioridades de investimentos no município, onde mora o cidadão, contando com a participação e colaboração deste*”²⁵⁵. Enquanto os munícipes, praticando atos de cidadania e de gestão democrática, direitos abrigados pela Constituição da República e por diversas leis esparsas, inclusive pelo Estatuto da Cidade, desfrutam de uma gestão mais justa e apropriada dos recursos públicos, estarão se submetendo a um processo riquíssimo de educação ambiental e social. Realçam os autores que a participação popular, no caso, em atos de verdadeira gestão compartilhada, assume caráter interventivo e não apenas opinativo, acompanhando os planos, programas e projetos do desenvolvimento urbano, objetos de temas específicos do Estatuto da Cidade.

O orçamento participativo é de extrema utilidade e interesse aos processos de implantação de agendas 21 locais, mesmo porque “*pode ajudar a resolver um dos principais problemas enfrentados em sua implementação: a destinação de recursos orçamentários para as prioridades indicadas pelas próprias comunidades*”, a despeito de ainda ser um instrumento limitado quando se depara com cenários mais complexos das cidades²⁵⁶. Assim, constata-se que é um poderoso instrumento de política municipal de meio ambiente, auxiliando direta e efetivamente na gestão democrática pública, em busca do Município Sustentável.

4.4.2. Plano Diretor

O Plano Diretor é um dos planos estratégicos da gestão municipal, ao lado dos planos econômicos acima elencados, e com os quais não se confunde. O Plano Diretor se escora em normas jurídicas próprias fundadas no planejamento do território, enquanto os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social visam aspectos amplos das políticas sociais e econômicas diversas da estruturação territorial²⁵⁷.

²⁵⁴ MINICHIELLO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. **O Município brasileiro e a proteção ao meio ambiente no desenvolvimento econômico sustentável á luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.bahaidream.com/>>. Acesso em: 15 out. 2.005.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 e a Sustentabilidade das cidades**. Série Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

²⁵⁷ SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Leud, 2006. P. 117-8.

Os fundamentos jurídicos do plano diretor já foram abordados no capítulo II deste trabalho, subitem 2.2.5.3. Aqui, resta realçar que é um poderoso instrumento de gestão da política ambiental do Município, componente dos processos de gestão democrática participativa, também já avaliada. O plano

contém as exigências fundamentais de ordenação da cidade que a propriedade urbana deve atender para cumprir sua função social (artigo 182, § 2.º) e, facultativamente, a definição de áreas onde poderá ser exigido o aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (artigo 182, § 4.º)²⁵⁸.

Ou seja, nos moldes do citado § 2.º do art. 182, da Constituição da República, a propriedade urbana apenas vai cumprir sua função social quando “*atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor*”.

Os planos econômicos, quais sejam, o PPA, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, deverão incorporar as diretrizes e as prioridades especificadas no Plano Diretor, nos moldes do § 1.º do art. 40, da Lei 10.257/2001; o Plano Diretor deverá abranger toda a área municipal e não só a urbana (mesmo artigo, § 2.º), mas não poderá ditar normas agrárias, competência da União. Nada impede, no entanto, que proceda ao zoneamento econômico e ambiental de todo o município, coibindo atividades detratórias do ambiente em algumas zonas e distinguindo outras para uso sustentável dos recursos naturais ou proteção integral, observadas, quando for o caso, as normas específicas à implementação dessas medidas protetivas.

4.4.3. Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental do Município pode e deve ser resultado da elaboração de um bom Plano de Desenvolvimento Sustentável e este pode nascer de um processo bem estruturado de Agenda 21 Local. Zonear significa dividir um território maior em áreas propícias para determinadas situações específicas, visando uma harmonia geral entre elas e o atendimento às necessidades dos grupos que ocupam os limites predeterminados. O zoneamento, nos moldes legais, “*consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades*”²⁵⁹. Ou seja, pode-se dizer que o zoneamento “*se trata de um procedimento por meio do qual se instituem zonas de atuação especial com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental*”²⁶⁰. É, “*ao definir as atividades*

²⁵⁸ *Ibidem*. A autora se refere a artigos da Constituição da República.

²⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.004. P. 177.

²⁶⁰ DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2.004. P. 271.

possíveis em determinados espaços territoriais”, “uma atividade que ordena o território e molda-o para um determinado padrão de desenvolvimento e ocupação”.²⁶¹

O zoneamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, na forma do art. 9.º, II, da Lei 6.938/81. É um poderoso instrumento que pode e deve ser utilizado pelo Poder Público municipal, realçando-se a necessidade de um cuidado especial no cumprimento da lei que o instituir. Não raras vezes, mesmo tratando-se de um zoneamento tecnicamente perfeito e ambientalmente plausível, com foco na melhoria da qualidade de vida dos munícipes, estratégias políticas de interesses particulares dificultam ou obstruem sua implantação por atos de verdadeira “*poluição da moralidade pública*”²⁶².

Hoje, não há como se distanciar as necessidades e interesses de se promover o zoneamento da necessidade de construção de planos de desenvolvimento. A estrutura científica e filosófica do conceito de desenvolvimento passa pelo conceito de sustentabilidade e não há como se falar em sustentabilidade sem se preocupar com a separação de áreas de interesses ecológicos que mereçam regime especial de gestão e cuidados específicos e peculiares. Assim como também não há lugar para entenderem-se os mecanismos de desenvolvimento como se fossem apartados daqueles de preservação ambiental, aqui buscando qualidade saudável de vida da presente e das futuras gerações. O desenvolvimento só é admissível se caminhar ombro a ombro com a proteção de áreas especiais, a recuperação de áreas degradadas e o impedimento de processos degradadores e poluidores.

A fonte dos planos de zoneamento está assentada na Constituição da República, que, em seu art. 21, inciso IX, prevê competência da União para “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”. Segundo esse dispositivo constitucional, a União deve elaborar um plano nacional de desenvolvimento econômico e social. No item social está incluído o zoneamento ambiental, até porque o artigo 225 da CR está incluído no título VIII, que regula a Ordem Social. O último plano nacional de desenvolvimento foi instituído, com o nome de I PND da Nova República, pela Lei 7.486, de 6 de junho de 1.986.

Há, no entanto, Decreto do Executivo regulamentando o art. 9.º, inciso II, da Lei 6.938/81, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Trata-se do Decreto n.º 4.297²⁶³, de 10 de julho de 2.002, que estabelece as regras que serão observadas para o zoneamento nacional. Em seu artigo 2.º informa que o Zoneamento Ecológico-Econômico, ZEE, é um

instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

²⁶¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2.004. P. 185.

²⁶² DALLARI, Dalmo de Abreu. Meio Ambiente e Município. In: PHILIPPI JR., Arlindo *et al.* (Edit.) **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: USP-Signus, 2.002. P. 41.

²⁶³ BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2.002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

O ZEE tem como objetivo geral

organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas²⁶⁴.

Para a elaboração do zoneamento, o território deverá ser dividido em zonas, observada a necessidade de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável, devendo esse processo se orientar pelos princípios da utilidade e da simplicidade, objetivando facilitar a implementação, pelo Poder Público, de seus limites e restrições, bem como facilitar sua compreensão pelos cidadãos.

Hoje, ainda não implementado completamente o ZEE nacional, nos parâmetros das possibilidades de formatação desses instrumentos, os planos de desenvolvimento estão inclusos nos Planos Plurianuais – PPAs. O mais recente PPA brasileiro foi instituído pela Lei 10.933²⁶⁵, de 11 de agosto de 2.004 e regulamentado pelo Decreto 5.233²⁶⁶, de 06 de outubro de 2.004, para os anos 2004/2007. Esta lei prevê, em seu artigo 12 e correspondentes §§, a possibilidade de a União firmar compromissos com Estados, Distrito Federal, municípios, com vistas à execução do plano, e prevê a participação da sociedade civil organizada na avaliação e alterações (§ 1.º)²⁶⁷.

A despeito da obrigação constitucional de a União legislar sobre um plano nacional de desenvolvimento, incluindo-se nele o zoneamento ambiental, não há óbices para que sejam elaborados planos para regiões menores, segundo os interesses, as necessidades e as peculiaridades dos locais focados. O plano municipal, por isso, não só pode como merece ser elaborado e, como se disse, dentro do sistema de gestão participativa da agenda local. Naturalmente, assim como o nacional, o plano municipal merece ser estabelecido através de uma norma oficial, ou seja, de um decreto do executivo ou de uma lei. Isso permitirá que o plano sirva de orientação para a adoção de políticas públicas voltadas à implantação do zoneamento que nele estará previsto. Naturalmente, o plano que adveio do bojo de uma agenda 21 já se valida automaticamente pela participação social, ínsita no processo.

Mesmo ante a carência de normas federais que estabeleçam parâmetros para os procedimentos de zoneamento, sustentados apenas nas normas constantes do Decreto n.º

²⁶⁴ Decreto 4.297/02. Art. 3.º.

²⁶⁵ BRASIL. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2.004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 ago. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁶⁶ BRASIL. Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2.004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 out. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁶⁷ A situação do Zoneamento Ecológico-Econômico em todo o território brasileiro ficou bastante clara durante o Workshop “Dez anos do programa Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil”, realizado durante os dias 27 a 29 de junho de 2.000, no auditório Petrônio Portella do Senado Federal, em Brasília, DF. Os debates, na íntegra, foram coligidos e transcritos no documento: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Workshop Dez anos do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil – Avaliação e Perspectivas**. Brasília, DF, 2.002. (227 p.). O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais está sendo realizado pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, através de um convênio firmado com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD.

4.297/02, há Municípios que explicitamente adotam tais procedimentos através de lei ou de decreto, muitas vezes autorizados pela Lei Orgânica. Outros existem que exigem quorum qualificado nas câmaras municipais para aprovação do zoneamento²⁶⁸. Assim, impõe-se aos gestores uma prévia análise na legislação local para avaliar o dispositivo necessário à implementação do zoneamento e quais os parâmetros deverão ser observados ou seguidos nessa ação.

Caso não exista lei específica nesse sentido, nem haja menção a respeito na Lei Orgânica municipal, é de extrema utilidade sua elaboração. Observe-se que o zoneamento municipal está compreendido na política de desenvolvimento urbano (e, mais que isso, na de desenvolvimento de todo o município) que compete ao poder público municipal executar, buscando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CRFB).

Quanto ao aspecto programático e normativo, o zoneamento é objeto de lei, mas, quanto ao cumprimento, em sua fase executiva, é objeto de decreto²⁶⁹. A lei pode abrigar todos “*os critérios gerais, as características e os requisitos para a criação de um tipo de zona, a maneira de se estabelecer a intermediação de uma zona a outra, os usos permitidos e as proibições*”²⁷⁰.

Os municípios são os entes políticos aos quais estão reservadas as mais importantes tarefas em matéria de zoneamento. O zoneamento municipal pode ser compreendido pelo Plano Diretor, no que pese não haver qualquer imposição nesse sentido por parte do ordenamento constitucional que obriga os municípios com mais de vinte mil habitantes a elaborarem este plano (§§ 1.º e 2.º do art. 182 da Constituição)²⁷¹. Da mesma forma, a despeito de obrigatório para os municípios destacados, os com população inferior podem e devem elaborar também seu plano diretor e, nesse caso, nenhum impedimento há em se incluir nesse plano o zoneamento (salvo lei local que determine de forma diversa). Mesmo que o Município não elabore seu Plano Diretor, por desobrigado, é de extrema utilidade à ordenação do pleno desenvolvimento municipal que faça o zoneamento.

Um zoneamento ambiental é composto pelo zoneamento industrial, pelo zoneamento para pesquisas ecológicas, pelo zoneamento em áreas de proteção ambiental, pelo zoneamento em parques públicos, pelo zoneamento costeiro e pelas zonas de amortecimento. Além desse elenco, pode-se incluir todo o zoneamento urbano como componente do ambiental até porque qualquer planejamento nesse sentido vai se servir de valores apropriados às questões ambientais. Em uma cidade desordenada, os usos do solo urbano desenvolvem-se promiscuamente, trazendo prejuízos ao bem estar coletivo²⁷².

O zoneamento pode ser dividido em ambiental urbano, agrícola e costeiro. O zoneamento ambiental urbano compreende as zonas de uso industrial e estas, de uso estritamente

²⁶⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 182.

²⁶⁹ MEIRELLES, Ely Lopes de. *Apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 191.

²⁷² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 272-76.

industrial, de uso predominantemente industrial e de uso diversificado, dependendo da permissão de intensidade da ocupação pelas empresas industriais²⁷³. Naturalmente, essa divisão não abriga a potencialidade de todas as formas de zoneamento ambiental em sentido amplo.

A lei 9.985²⁷⁴, de 18 de julho de 2.000, define zoneamento como sendo a divisão de zonas ou setores em uma unidade de preservação, com objetivo de manejo e normas específicos. Observe-se que, aqui, trata-se de lei específica destinada a regular unidades de conservação, identificando o zoneamento apenas no microcosmo de sua abrangência.

Na implementação do zoneamento muito importante serão as análises legais de direito adquirido e do direito de propriedade. Quanto àquele, é imperativo notar que qualquer norma que vise a melhoria ou a implementação de critérios mais benéficos quanto a salubridade, higiene e segurança, é evolutiva e não se restringe pelo instituto do direito adquirido. Da mesma forma, não há como se falar de direito adquirido de poluir. No que se refere ao direito de propriedade, observa-se que o “*direito de propriedade assegurado pela Constituição brasileira estabelece uma relação da propriedade com a sociedade (arts. 5.º, XXIII, e 170, III e VI, ambos da CF/88)*” e “*...se vê com clareza que inexistente juridicamente apoio para a propriedade que agrida a sociedade, que fira os direitos dos outros cidadãos*”.²⁷⁵ A lei, em diversas oportunidades, estabelece restrições ao uso da propriedade. O próprio zoneamento restringirá tal uso, mas prevalecem os princípios da função social da propriedade, objeto dos dispositivos constitucionais já mencionados (art. 5.º, XXIII, art. 170, III e VI, art. 182, § 2.º e art. 186), segundo os quais o interesse da qualidade de vida da coletividade é prioritário. Cabem, de qualquer forma, análises jurídicas mais aprofundadas, segundo os casos que forem surgindo no curso do processo de implantação do zoneamento.

4.4.4. Plano plurianual

O Plano Plurianual de um município “*é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos*”²⁷⁶. Faz parte de um dos três instrumentos de planejamento previstos na Constituição, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual. Através desses três instrumentos articulados a administração municipal se organiza e planeja as ações governamentais dos períodos correspondentes, observando-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária

²⁷³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 191-204.

²⁷⁴ BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2.000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2.000. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁷⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 187.

²⁷⁶ VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração – O passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2.ª ed. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. P. 17.

Anual, aquela compreendendo metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e esta provendo os recursos necessários para cada ação da LDO, estão implicitamente dentro do PPA. Isso porque vêm organizar as ações imediatas e contemplar recursos para elas, que necessariamente farão parte do plano²⁷⁷. O Plano Plurianual, assim como as diretrizes e os orçamentos mencionados, estão previstos no art. 165 da Constituição da República, que determina sejam estabelecidos por lei.

Ao estabelecer o Plano Plurianual, o gestor público deverá planejar as ações voltadas para a proteção, recuperação e conservação do meio ambiente, prevendo os gastos e investimentos que, no período, serão assim realizados. O plano pode ser revisto sempre que houver necessidade para tanto, através de lei, o que implica na possibilidade de se voltar para ações ambientais no curso do período nele previsto.

Os principais objetivos do PPA são:

definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;

organizar, em Programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;

estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;

nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;

facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;

integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;

estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;

explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;

dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos²⁷⁸.

Para o alcance desses objetivos, há necessidade que: a orientação estratégica do governo, as possibilidades financeiras do Município e a capacidade de execução dos diversos órgãos públicos da administração municipal estejam em harmonia e sejam compatíveis; haja integração entre os três instrumentos de planejamento orçamentário e a execução das respectivas ações; a implementação do plano seja permanentemente monitorada, procedendo-se às revisões que se tornarem necessárias, com distribuição de tarefas de gerenciamento e celebração de parcerias. Sobreleva realçar que o plano deverá ser construído com o apoio da gestão participativa democrática, principalmente no que se refere à apuração de situações que mereçam atenção e atraiam ações concretas. A sociedade conhece suas necessidades de

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 19

maneira mais perfeita e completa, e o atendimento às necessidades sociais é o motivo de qualquer organização de gerência administrativa.

O plano se constitui de programas que, dentro de um processo de organização preestabelecido, vão sendo implementados paulatina e sucessivamente, de forma continuada em direção ao cumprimento de seus objetivos. Segue por fases que definem os momentos de sua existência no mundo jurídico e no mundo da gestão administrativa prática. São cinco as fases da existência do plano: *elaboração*, *implantação*, *monitoramento*, *avaliação* e *revisão*. A *elaboração* compreende os estudos prévios e técnicos, a busca das bases estratégicas e de ações que servirão para materializar os objetivos do plano e a construção legal do instrumento, através de discussão com o Poder Legislativo, devendo ser aprovado por Lei. A *implantação* corresponde à operacionalização do plano, servindo-se dos diversos programas que tiverem sido estabelecidos e a execução das correspondentes ações, devendo os recursos disponibilizados estarem incluídos nos orçamentos anuais. O *monitoramento* é representado pelos meios e técnicas de acompanhamento da execução das ações que compõem os programas, obtendo dados importantes e necessários para embasar novas decisões, para identificar incorreções e permitir a correção de problemas. A *avaliação* se prestará a demonstrar o alcance do sucesso do plano e dos respectivos programas, a efetividade da gestão no atendimento de necessidades do município e da sociedade, enfim, se os paradigmas que serviram de orientação à construção de todo o processo foram válidos e atendidos. Finalmente, a *revisão* permite que haja adequação do processo aos reveses da conjuntura política, social e econômica, através de alteração, exclusão ou inclusão de ações e programas. A revisão tem que ser autorizada por lei, que definirá os seus respectivos parâmetros²⁷⁹.

Um plano eficiente tem dois componentes: uma base estratégica e os programas. A base estratégica é a coleta de dados e a comparação entre a situação presente e o atendimento das necessidades, que serão formatados tecnicamente para “*subsidiar a definição da orientação estratégica do governo*”. Já os programas são a elaboração organizada de orientações para atender a demanda das necessidades apuradas. Seus objetivos se voltam ao atendimento de finalidades específicas destinadas a um público-alvo²⁸⁰.

4.5. EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A educação ambiental é um instrumento indispensável a uma administração pública que tenha em mira o desenvolvimento sustentável e que, nessa direção, caminhe através de mecanismos de gestão democrática participativa. Ao cidadão não instruído nas necessidades ambientais – do planeta em geral e da localidade onde reside, em especial – não se pode dar a incumbência de bem interferir nos planos de políticas públicas, com a eficiência que se espera dessa intervenção. Acaba por ser um franco atirador que, sem o cabedal mínimo da instrução (e aqui não se fala em instrução como um somatório de conhecimentos esparsos, mas em um sentido amplo, como um processo de despertar de uma consciência válida sobre o ambiente a seu redor), não consegue entender o seu papel no processo político. Ou tende a se transformar em um ambientalista guerreiro, que defende radicalmente uma postura de intocabilidade da

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

natureza, sem entender o que é manejo sustentável, ou em um falso ambientalista, que está buscando benefícios para si ou para terceiros sob sua proteção.

Como já se disse em outros pontos deste trabalho, uma das causas de prejuízo aos trabalhos dos colegiados é exatamente o membro que radicaliza seu entendimento, seja para qual fim, causando discussões e agressões e impedindo ações legítimas do colegiado. A educação ambiental é a ferramenta que pode produzir cidadãos mais conscientes de seu papel na preservação da natureza e na cultura do desenvolvimento sustentável, dada sua amplitude de envolvimento que abrange desde o cidadão comum, de baixa renda aos currículos escolares e professores²⁸¹. Somente através de uma mentalidade nova, focada em paradigmas mais comunitários, é que a cidade pode buscar seus caminhos que a levam à sustentabilidade.

A educação ambiental, como de maneira geral, todos os processos que buscam atingir a preservação do ambiente, é também recente. A expressão “Educação Ambiental” apareceu apenas em março de 1.965, durante a Conferência de Educação realizada na Universidade de Keele, na Inglaterra. Nesse encontro, houve recomendação no sentido de que a “*Educação Ambiental deveria tornar-se parte essencial da educação de todos os cidadãos*”²⁸². Em 1.968, a partir de estudo realizado pela Unesco junto a 79 de seus países-membros, sobre Meio Ambiente e escola, foi decidido que a Educação Ambiental não deveria ser adotada como disciplina específica no currículo escolar²⁸³. Em 1.977, na I Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, ocorrida em Tbilisi, ficou assentado que um dos objetivos fundamentais da Educação Ambiental é “*conseguir que os indivíduos e as coletividades compreendam a natureza complexa do meio ambiente natural e do meio criado pelo homem, resultante da interação de seus aspectos biológicos, físicos, sociais, econômicos e culturais, e que adquiram conhecimentos, valores, comportamentos e habilidades práticas para participarem, com responsabilidades e eficácia, da prevenção e solução dos problemas ambientais e da gestão do problema da qualidade do meio ambiente*”²⁸⁴.

No Brasil, a primeira medida legal impositiva voltada à educação ambiental é aquela contida no art. 35 da Lei 5.197, de 03 de janeiro de 1.967, que dispõe sobre a proteção a fauna. Estipula que “*dentro de dois anos a partir da promulgação desta Lei, nenhuma autoridade poderá permitir a adoção de livros escolares de leitura que não contenham textos sobre a proteção da fauna, aprovados pelo Conselho Federal de Educação*”. O parágrafo primeiro do artigo determina que os programas de ensino de nível primário e médio (atuais educação fundamental) imponham duas aulas anuais, pelo menos, sobre a mesma matéria, e o parágrafo segundo, que textos aprovados pelo órgão federal competente, no mesmo sentido,

²⁸¹ TRAVASSOS, Edson Gomes. **A prática da educação ambiental nas escolas**. Porto Alegre: Mediação, 2.004. P. 15.

²⁸² DIAS, G.F., **Educação Ambiental: princípios e práticas**, São Paulo, Gaia, 1.992. *Apud* PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Visão de Interdisciplinaridade na Educação Ambiental. *In* PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (edit.). **Educação Ambiental – Desenvolvimnetno de Cursos e Projetos**. 2.^a ed. São Paulo: Signus, 2002. P. 180.

²⁸³ [MEC] Ministério da Educação e do Desporto. **A implantação da educação ambiental no Brasil**. Brasília; 1.998. *Apud* PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Op. cit.*

²⁸⁴ [Ibama] Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Educação ambiental: as grandes orientações de Tbilisi**. Brasília, 1997. P. 106. *Apud* PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Op. cit.*

sejam veiculados por emissoras de rádio e televisão, por pelo menos cinco minutos semanais²⁸⁵.

As experiências sobre educação ambiental no Brasil ainda não encontram mapeamento que dê base a uma estatística confiável. Ao contrário, raras ações foram direcionadas para a apuração da realidade educacional nesse aspecto e, assim mesmo, sem uma coordenação recíproca, resultando em trabalhos esparsos e de menor potencial produtivo. Provavelmente

um dos poucos levantamentos – talvez o único publicado – que se esforça por fazer o mapeamento das experiências de educação ambiental desenvolvidas no Brasil, foi realizado pela comissão organizadora da I Conferência Nacional de Educação Ambiental em 1.997²⁸⁶.

Tal levantamento fornece alguns elementos que demonstram o porquê de problemas e desafios da educação ambiental no ensino formal, e que são:

O modelo de educação vigente nas escolas e universidades responde a posturas derivadas do paradigma positivista e da pedagogia tecnicista que postulam um sistema de ensino fragmentado em disciplinas, o que se constitui um empecilho para a implementação de modelos de educação ambiental integrados e interdisciplinares.

A falta de material didático para orientar o trabalho de educação ambiental nas escolas, sendo que os materiais disponíveis em geral, estão distantes da realidade em que são utilizados e apresentam caráter apenas informativo e principalmente ecológico, não incluindo os temas sociais, econômicos e culturais, reforçando as visões reducionistas da questão ambiental.

A ausência de uma visão integrada que contemple a formação ambiental dos discentes e a inclusão das questões éticas e epistemológicas necessárias para um processo de construção de conhecimento em educação ambiental.

A ausência de conceitos e práticas da educação ambiental nos diversos níveis e modalidades de ensino reforça as lacunas na fundamentação teórica dos pressupostos que a sustentam.²⁸⁷

Com a denominação de Educação Ambiental, foi inserida no mundo normativo brasileiro em 1.981, pela Lei 6.938, de 31 de agosto. Com efeito, o artigo 2.º do texto legal informa que o objetivo da política nacional de meio ambiente é a preservação a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Tal objetivo tem em mira assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendendo a diversos princípios e, dentre eles, “*educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente* (inciso X)”.

²⁸⁵ BRASIL. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção à fauna. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 1.967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁸⁶ LIMA, Gustavo da Costa. **O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação**. *Ambient. soc.* [online]. July/Dec. 2003, vol. 6, nº. 2, p.99-119. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2003000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 jun. 2.006.

²⁸⁷ *Ibidem*. Citando informações dos MMA/MEC, 1997.

A Constituição da República, no Art. 225, acatou amplamente esse princípio quando informa que para assegurar a efetividade do direito que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público, dentre outras obrigações, “*promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente* (inciso VI)”.

A Lei 9.394²⁸⁸, de 20 de dezembro de 1.996, que estabelece as diretrizes e base da educação nacional, informa que os conteúdos curriculares da educação básica obedecerão, dentre outras diretrizes, as de difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos e de respeito ao bem comum e à ordem democrática (art. 27). O art. 32, que o ensino fundamental terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante, dentre outras coisas, a compreensão do ambiente natural e dos valores em que se fundamenta a sociedade. Em ambos os preceitos, evidentemente estão abrigados princípios de educação ambiental.

Em 1.999 foi editada a Lei 9.795²⁸⁹, de 27 de abril, que oficial e especificamente instituiu a política nacional e o sistema nacional de educação ambiental. Nos termos desta lei, a educação ambiental são os processos pelos quais são construídos, pelos indivíduos e pela coletividade, valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências, voltadas para a conservação do meio ambiente (art. 1.º); é, nos termos do art. 2.º, um componente essencial e permanente da educação nacional que deverá estar presente, de forma articulada, “*em todos os níveis e modalidades do processo educativo*”, tenha ele caráter formal ou não formal.

O processo de educação ambiental é uma responsabilidade conjunta do Poder Público, das instituições educativas, de todos os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, dos meios de comunicação de massa, das empresas, entidades de classe e instituições públicas e privadas, e da sociedade em geral, unida e participativa (art. 3.º). Os princípios da educação ambiental, previstos no art. 4.º, são o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; a concepção de interdependência de todos os meios e o enfoque da sustentabilidade; perspectiva de inter, multi e transdisciplinaridade; vinculação entre ética, educação, trabalho e práticas sociais; continuidade e permanência do processo educativo; abordagem articulada de questões ambientais; e respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

O art. 5.º expõe os objetivos da Educação Ambiental: o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; a garantia de democratização das informações ambientais; o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na

²⁸⁸ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1.996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1.996. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁸⁹ BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1.999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais; o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia; e o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

No ensino formal, a lei impõe a obrigatoriedade da educação ambiental em todas as instituições de ensino, públicas e privadas, seja na educação básica (infantil, ensino fundamental e médio); na educação superior; na educação especial; na educação profissional; e na educação de jovens e adultos (art. 9.º), que será desenvolvida como prática de maneira integrada, contínua e permanente, em todos os níveis e modalidades do ensino formal (art. 10), mas impedindo que seja implantada como disciplina específica no currículo de ensino (§ 1.º).

A lei é sábia e acompanhou, como visto, tendências internacionais, já que

dada a complexidade das inter-relações que se verificam no meio ambiente, não seria suficiente e eficaz criar uma disciplina de Educação Ambiental, pois os fenômenos que itneragem e constituem determinada realidade ambiental pertencem a domínio de diferentes ciências”²⁹⁰.

A criação de disciplina específica é facultada (e não obrigatória) apenas nos cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da educação ambiental (§ 2.º), mas os cursos de formação e especialização técnico profissional, terão que incorporar conteúdo que trate da ética ambiental das atividades profissionais a serem desenvolvidas (§ 3.º). Isso não exclui estes últimos da regra geral de não implantar a educação ambiental como disciplina específica, mas sim de forma transversal, obedecendo à multi, inter e transdisciplinaridade. Mesmo nas atividades de formação de professores, em qualquer nível e qualquer disciplina, a dimensão ambiental constará do currículo (art. 11) e os professores em atividade deverão receber formação nesse sentido (§ único).

Por educação ambiental não-formal, a lei identifica as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre questões ambientais e participação na defesa da qualidade do meio ambiente (art. 13). Cabe ao poder público, ainda, incentivar; a difusão, nos meios de comunicação de massa, de programas, campanhas educativas e informações sobre temas ambientais²⁹¹; a ampla participação de escolas, universidades e associações na execução de programas e atividades de educação não-formal; a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental; a sensibilização da sociedade, das populações tradicionais e dos agricultores, para as questões ambientais; e o ecoturismo.

²⁹⁰ PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *Op. cit.*, p. 182.

²⁹¹ A importância dos meios de comunicação de massa na prática da educação ambiental (hoje a educação via meios de comunicação é tida como informal) é de extrema relevância. Os meios de comunicação têm um indiscutível poder de interferir dentro do lar dos cidadãos comuns e de formar sua consciência cívica, moral e ambiental. A amplitude da importância desse meio pode ser melhor avaliada em: LIMA, Eliana de Souza. A importância da mídia na conscientização ambiental. HAMMES, Valéria Sucena (Edit.). **Educação ambiental** – Construção da proposta pedagógica. Brasília, DF: Embrapa, 2.002. P. 77-80 (Vol. I).

A lei permite aos Estados e Municípios que definam suas diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental nas respectivas esferas de competência e área de jurisdição, mas respeitando os princípios e objetivos da Política Nacional (art. 16).

A regulamentação do texto legal se deu através do Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2.002, que, através de seu artigo 2.º, criou o órgão gestor em obediência ao art. 14 da Lei. Deu-se ao órgão gestor o nome de Órgão Gestor, dirigido pelos Ministros de Estado do Meio Ambiente e da Educação e assessorado por um colegiado, no sistema de democracia participativa, denominado Comitê Assessor.

Dentre os segmentos que compõem o Comitê Assessor há uma cadeira para o setor educacional-ambiental, cujo representante deve ser indicado pelas Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental (inciso I). Isso fez com que os Estados tivessem que instituir, nas suas áreas de jurisdição, a respectiva Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental, CIEA, colegiado que tem amplas atribuições, cada vez de forma mais marcante e reconhecida, na educação ambiental dos Estados. Observe-se que essa é uma ação ainda recente, que vem passando pelo processo de evolução característico de empreendimentos dessa natureza.

O Decreto, em seu art. 5.º, reafirma a obrigatoriedade da integração da educação ambiental às disciplinas, de modo transversal, contínuo e permanente.

O art. 6.º determina que a execução de programas de Educação Ambiental sejam integrados, tanto a todos os níveis e modalidades de ensino, como às atividades ligadas aos recursos naturais, às políticas públicas, aos processos de capacitação de profissionais aos projetos financiados com recursos públicos; e ao cumprimento da Agenda 21, em amplo sentido, tanto a agenda brasileira, como as locais dos Estados e dos Municípios.

Como a lei confere liberdade aos Municípios para estabelecerem suas diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental nas escolas de sua área de jurisdição e esferas de competência, desde que respeitados os princípios gerais da norma federal, tem o gestor municipal ampla liberdade de elaborar planos de educação ambiental abrangentes e práticos. Claro que, por vedação expressa da lei, não poderá impor disciplina específica de educação ambiental, mas poderá determinar conteúdos que deverão se espalhar nas múltiplas disciplinas, sempre orientadas para a transversalidade do tema, e a observância da multi, inter e transdisciplinaridade.

4.6. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4.6.1. Regime jurídico das áreas protegidas

A criação pelo poder público federal, estadual ou municipal de espaços territoriais especialmente protegidos é instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente desde 1.989

(conforme art. 9.º, VI, da Lei 6.938/81, com a redação que lhe foi dada pela Lei 7.804, de julho de 1.989, adequando-a ao então novo ordenamento constitucional).

A promulgação da Carta Magna trouxe um novo alento à preservação de áreas específicas, quando destinou ao Poder Público a incumbência de definir, em todos os entes federados, “*espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*” (art. 225, par. 1.º, III), como medida assecuratória da efetividade da construção do desenvolvimento sustentável do país.

Os espaços especialmente protegidos são áreas dotadas de atributos que requeiram um regime jurídico legal de restrição ao uso, utilização sustentada, proteção e preservação. É de se ter como princípio da existência do espaço protegido, a declaração oficial, através de instrumento normativo. Há uma certa confusão doutrinária e legislativa entre espaços especialmente protegidos e Unidades de Conservação. Parece, no entanto, que uma melhor identificação é aquela que tenha as unidades de conservação como uma das modalidades dos espaços territoriais especialmente protegidos. Ou seja, UCs são espaços especialmente protegidos, em sentido estrito, identificados por características peculiares e declarados por lei. Isso quer dizer que a lei específica, ao criar uma Unidade de Conservação, vai adotar os parâmetros já fixados na lei geral, ou, se criar uma modalidade nova, dar-lhe os contornos que vão identificar a unidade. Além disso, as unidades de conservação terão que possuir territórios específicos, delimitados pela lei que as criar e gestão administrativa própria. Outros espaços especialmente protegidos, a despeito da necessidade de serem estabelecidos por lei, não se submetem ao enquadramento preciso das UCs.

Os espaços territoriais especialmente protegidos estão distribuídos em diversos textos legais, realçando-se a Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1.965, Código Florestal, com as modificações que sofreu através da Lei 7.803, de 18 de julho de 1.989, e da Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2.001, que considera de preservação permanente florestas e vegetações contidas nos limites que identifica (art. 2.º) e a Lei n.º 9.985²⁹², de 18 de julho de 2.000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Note-se que o mencionado art. 2.º daquela primeira lei cria espaços protegidos mas que não se configuram unidades de conservação, que são especificadas nesta última. Outro exemplo de espaço protegido que não se configura, necessariamente, unidade de conservação, são as áreas de reservas legais (artigo 16, alíneas e parágrafos, da Lei 4.771/65).

Os espaços protegidos, em sentido amplo, previstos no mencionado art. 2.º da Lei 4.771/65, são aqueles que se situam ao longo das margens de rios e cursos de água, ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais, ao redor de nascentes e “olhos de água”, em topos de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou suas partes, com declividade superior a 45º, nas restingas, quando fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas e em altitudes superiores a 1.800 m. As florestas, de qualquer forma, têm proteção legal, não se permitindo corte de matas naturais, sem autorização legal, ainda que fora das restrições gerais, como não se permite derrubadas em áreas com inclinação entre 25 a 45 graus (arts. 12 e 10, respectivamente).

²⁹² BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2.000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2.000. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

A lei, em seu art. 3.º, confere ao poder público, de qualquer nível federado, o poder de baixar atos declarando de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural, que se prestem a uma das destinações ali elencadas (atenuar processos erosivos; fixar dunas; criar áreas protegidas ao redor de estradas; proteger sítios de beleza ou utilidade que o justifiquem; amparar exemplares em risco de extinção; manter ambiente adequado à vida de população indígena; assegurar condições de bem estar público), exceto auxiliar a defesa do território nacional, de competência exclusiva do exército. O art. 14 autoriza o Poder Público Federal ou Estadual a criar novas condicionantes à utilização das florestas e o art. 19 cria restrições para a exploração de florestas e formações sucessoras. Previa o texto legal, ainda, diversas outras hipóteses de proteção legal de áreas de cobertura vegetal, que foram revogadas pela edição da Lei 9.985/2.000. Aliás, esta lei, dentre outras implicações legais veio regulamentar artigos do próprio Código Florestal, como o mencionado art. 3.º.

Um outro texto legal, anterior à edição da Lei 9.985/00, dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Preservação Ambiental, mas foi suplementada pela edição da norma atual. Trata-se da Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1.981²⁹³.

4.6.2. Sistema nacional de unidades de conservação da natureza - SNUC

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza foi instituído pela Lei 9.985, de julho de 2.000 e, na forma do art. 3.º, “*é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais*”. A lei tem por escopo regulamentar o § 1.º, incisos I, II, III e VII, da Constituição da República.

O art. 2.º da lei define, dentre outros termos relevantes, Unidade de Conservação como sendo o

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção²⁹⁴.

O art. 4.º aponta os objetivos do SNUC, em XIII incisos, que merecem ser transcritos dada a sua importância: *contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais (I); proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional (II); contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais (III); promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (IV); promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento (V); proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica (VI); proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica,*

²⁹³ BRASIL. Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1.981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 1.981. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

²⁹⁴ Inciso I.

paleontológica e cultural (VII); proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos (VIII); recuperar ou restaurar ecossistemas degradados (IX); proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental (X); valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica (XI); favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (XII); e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (XIII).

Como se vê, a lei cuidou de abranger de maneira geral e ampla as possíveis e múltiplas hipóteses em que áreas territoriais com características especiais mereçam ser cuidadas e preservadas através de unidades especiais regidas por um sistema legal de proteção. A todo instante, condizente com a filosofia atual e com o espírito constitucional da preservação ambiental para atender as demandas das gerações futuras, respeitando-se a sadia qualidade de vida, a lei tem o desenvolvimento sustentável como um dos orientadores na criação de UCs.

A gestão do Sistema será exercida pelos mesmos órgãos de gerenciamento do Sisnama, ou seja, pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA (órgão consultivo e deliberativo), que tem atribuições de implantar o Sistema; pelo Ministério do Meio Ambiente (órgão central), a quem cabe coordenar o Sistema, e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, ou órgãos estaduais e municipais (como órgãos executores), com atribuições de implementar o Sistema, subsidiar as propostas de criação e administrar, dentro das respectivas esferas de competência, as unidades federais, estaduais e municipais (art. 6.º).

Da definição contida no art. 2.º da Lei 9.985/00, extrai-se que a Unidade de Conservação, (a) é um espaço territorial precisamente delimitado com a inclusão de todos os seus atributos; (b) que esse espaço tenha características naturais relevantes que justifiquem a proteção especial; (c) que a proteção seja instituída através de norma legal com objetivo da conservação; (d) que seja instituído um regime especial de proteção e administração e (e) que se apliquem garantias adequadas de proteção ao espaço.

Em razão da intensidade da proteção que a lei estabelece ao espaço, a Unidade de Conservação pode ser Unidade de Proteção Integral ou Unidade de Uso Sustentável (art. 7.º). Nas primeiras, o que se pretende é preservar o regime de ocorrências naturais, admitindo-se a exploração dos correspondentes atributos apenas de maneira indireta, com as exceções legais (§ 1.º), enquanto, nas segundas, a intenção é compatibilizar a conservação dos recursos naturais com um processo de exploração ampla ou restrita em obediência a um processo de uso sustentável (§2.º).

São cinco as espécies de Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

A Estação Ecológica, como bem definido pela Lei 6.902/81, é constituída por áreas representativas de ecossistemas brasileiros e que se destinam à realização de pesquisas, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação preservacionista. Sua função principal é preservar o conjunto dos seres vivos daquela área, sendo a pesquisa e a educação instrumentos do objetivo maior, tanto assim que pelo menos 90% da área serão destinados, em caráter permanente, à preservação integral da biota. O restante pode ser destinado a pesquisas ecológicas

Pode-se, pois, caracterizar a Estação Ecológica como tendo por objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9.º da Lei 9.985/00). A propriedade e a posse do espaço são públicas e, caso existam áreas particulares incluídas nos limites definidos pela lei, o poder público deverá desapropriá-las. A visitação pública é proibida, exceto quando tiver objetivo educacional, na forma do regulamento da unidade, e a pesquisa científica é permitida mas dependente de autorização prévia e sujeita a condições e restrições estabelecidas na norma que a criou ou em seu regulamento. As alterações de ecossistemas não são permitidas, salvo para restauração, manejo de espécies com fim de preservação, coletas científicas e pesquisa, cuja área fica limitada a 3% da unidade ou a 1.500 ha. caso o percentual fixado ultrapasse esse limite.

Segundo o art. 10 da Lei, Reserva Biológica é uma área destinada à

preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

A posse e o domínio da Reserva Biológica são públicos e as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. A visitação pública é proibida, excetuando-se objetivos educacionais, e a pesquisa científica depende de autorização prévia, sujeitando-se às normas e restrições estabelecidas em regulamento.

Alterações somente serão possíveis para restauração de ecossistemas e manejo destinado a recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

O Parque Nacional está previsto no art. 11 e destina-se à

preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

O Parque, quando criado pelo Estado ou Município, é denominado, respectivamente, *Parque Estadual* e *Parque Natural Municipal*. A propriedade e a posse também são públicas e de igual forma as áreas particulares incluídas em seus limites terão que ser desapropriadas. A visitação pública é permitida obedecendo-se às normas e às restrições estabelecidas na lei ou no regulamento. Para que sirva a pesquisas científicas há necessidade de prévia autorização, também sujeitas a normas específicas. Somente poderá sofrer alterações em seu ecossistema com os propósitos de atender suas finalidades, na forma da lei.

O Monumento Natural, art. 12, é destinado a preservar os lugares raros, singulares ou de grande beleza cênica. Se for possível compatibilizar os objetivos da unidade com os de utilização da terra e seus recursos naturais pelos proprietários, poderá ser constituído por áreas particulares, no todo ou em parte. Se houver incompatibilidades, a área deverá ser desapropriada para atender a suas finalidades. A visitação pública é permitida, segundo as normas que regem a unidade, e as pesquisas científicas dependem de autorização prévia, submetendo-se às normas apropriadas. Alterações somente poderão ser levadas a efeito para atender às finalidades, segundo normas legais.

Nos termos do art. 13, o Refúgio da Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais que concedem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. Obedece às mesmas regras do Monumento Natural no que se refere à posse, propriedade, visitação, pesquisa e alteração.

Já as Unidades de Uso Sustentável, nos moldes do § 2.º do art. 7.º, da Lei 9.985/00, têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de uma parte dos seus recursos naturais e se constituem .

As Unidades de Uso Sustentável são de sete tipos: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Os motivos que justificam a criação das Áreas de Proteção Ambiental (APAS) estão contemplados no art. 8.º da Lei 6.902/81, que diz que o

Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Ou seja, são áreas que o poder público delimita e estabelece restrições para empreendimentos poluidores, obras prejudiciais ao ambiente, inclusive erosivas, e que ameacem espécies raras. Segundo o art. 15 da Lei 9.985/00, é uma área “*extensa, com alguma ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida das populações humanas*”.

Os objetivos da criação de APAS é, portanto, proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Podem ser constituídas por terras públicas ou privadas e o ato instituidor pode estabelecer normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental, sem que para isso tenha que desapropriá-la.

Quanto à pesquisa científica e à visitação pública, dentro das áreas que estiverem sob domínio ou posse públicas as regras apropriadas serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Já nas áreas de propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação, observadas as exigências e restrições legais.

A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho, presidido pelo órgão responsável por sua administração, e composto por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, ou seja, sob a forma de colegiado e manifestação de gestão democrática participativa.

A Área de Relevante Interesse Ecológico, ARIE, nos moldes do art. 16 da Lei 9.985/00, é uma área “*de pequena extensão*” (preferência: até 5.000 ha), “*com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional*”. O objetivo desse tipo de Unidade é dar condições de manutenção aos ecossistemas naturais que demonstrem ter significativa importância regional ou local, em uma determinada área de pequena extensão, pela regulação de seu uso possível, compatibilizando o uso com as finalidades de conservação da natureza.

Pode ser constituída em terras públicas ou privadas, sendo possível que se estabeleçam, no instrumento legal de constituição, normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico, sem que haja necessidade de desapropriá-la. As regras para pesquisas e visitação são as mesmas estabelecidas para as APAs.

A Floresta Nacional, FLONA, nos moldes do art. 17 da mesma lei, é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas onde se admite a permanência de populações tradicionais que já a habitam antes ou até o momento de sua criação. Dispõe de Conselho Consultivo, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes, aplicando-se, pois, à sua gestão, os princípios básicos de democracia participativa.

A Floresta, quando criada por ato do poder público estadual ou do municipal, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal. Claro que, nem seria preciso dizer, deverá ser respeitada a jurisdição do Estado ou a local. O objetivo da Floresta é o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais ao lado da pesquisa científica, que deverá dar ênfase aos métodos de exploração sustentável de florestas nativas.

As Florestas terão que ser instituídas em áreas públicas, e, por isso, as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. A visitação pública é permitida, desde que observadas as normas e restrições estabelecidas no ato que as instituiu ou que forem deliberados em seu regulamento. A pesquisa científica é um dos objetivos primordiais das Florestas e, por isso, não só é permitida como também é incentivada. Naturalmente, deverá submeter-se a com autorização prévia e sujeitar-se às condições e restrições estabelecidas na norma legal ou no regulamento.

A Reserva Extrativista, compreendida no art. 18, é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, com subsistência baseada no extrativismo e, de maneira complementar, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. A Reserva é gerida por um Conselho Deliberativo constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, em regime de colegiado, obediente aos princípios de democracia participativa.

O principal objetivo da Reserva é proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, enquanto assegura o uso sustentável dos recursos naturais da Unidade. A propriedade da área é pública, o que implique em que as áreas particulares em seus limites sejam desapropriadas, mas a posse será exercida mediante a concessão de uso às populações extrativistas tradicionais. A visitação pública será permitida, sujeita a normas e restrições, desde que compatível com os interesses locais e a pesquisa científica será não só permitida como incentivada, mediante autorização prévia e submissão às condições e restrições estabelecidas em norma legal ou regulamento.

Nas Reservas Extrativistas são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça. A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e apenas quando complementares às demais atividades lá desenvolvidas.

A Reserva de Fauna, orientada pelo art. 19, é a área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, que se demonstram apropriadas para estudos técnicos ou científicos sobre o manejo econômico sustentável de

recursos ligados à fauna. As respectivas áreas são de domínio e posse públicos; as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. A visitação pública é permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e observe as regras e restrições impostas em norma legal ou em regulamento. A caça, de qualquer forma, é proibida a caça. A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e respectivos regulamentos.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, objeto do art. 20, é constituída por uma área natural que já abriga populações tradicionais e a existência dessas populações se dá em parâmetros de exploração sustentável dos recursos naturais, através de sistemas desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenhando papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

A Reserva é gerida por um Conselho Deliberativo, também dentro de um sistema de colegiado e democracia participativa, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área.

Os objetivos desse tipo de Unidade de Conservação são preservar a natureza, enquanto assegura condições ideais para a melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais que exploram os recursos locais, e avaliar, valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. É instituída em áreas públicas, o que impõe que as áreas particulares incluídas em seus limites sejam desapropriadas. A visitação pública é permitida e incentivada, desde que compatível com os interesses locais e que se sujeite às normas e regulamentos aplicáveis. A pesquisa científica, permitida e incentivada, deve ter como mira a conservação da natureza, o melhor entrosamento das populações que ali residem com o meio e a educação ambiental. Sujeita-se, da mesma forma, a autorização prévia, normas e regulamentos.

Devem ser observadas regras que permitam a constância do equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação. A exploração de componentes dos ecossistemas naturais, sob um regime de manejo sustentável, e a substituição parcial da cobertura vegetal original por espécies cultiváveis são permitidas, desde que incluídas em Plano de Manejo apropriado que definirá as zonas de proteção integral, as de uso sustentável, as de amortecimento e os corredores ecológicos.

A Reserva Particular do Patrimônio Natural, RPPN, foi definida, pelo art. 21, como sendo uma área privada, gravada com cláusula de perpetuidade, conforme constar do termo de compromisso assinado junto ao órgão ambiental, desde que sua conservação seja de interesse público. A cláusula de perpetuidade será averbada à margem da inscrição imobiliária no Registro Público apropriado. Tem como objetivo conservar a diversidade biológica. Em uma RPPN apenas são permitidas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais. Como se disse, é uma área totalmente particular e a instituição da reserva somente poderá se dar por iniciativa do proprietário que concordará em assumir os compromissos de restrição de uso e exploração. É o proprietário quem dita as normas e regras de visitação e pesquisa científica, sempre orientado pelas normas legais gerais. A instituição da RPPN trará ao proprietário alguns benefícios, como redução de imposto territorial rural e prioridade em financiamentos e investimentos oficiais.

Além das Unidades de Conservação em sentido estrito é importante apontar para duas outras formas de instituição de áreas delimitadas e protegidas: a Reserva da Biosfera e as Florestas públicas para produção sustentável.

A Reserva da Biosfera, nos moldes do art. 41 da Lei 9.985/00, é um modelo, que tem parâmetros internacionais, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais da área. Tem como objetivos não só a preservação da diversidade biológica, como o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações que nela vivem.

As Reservas da Biosfera são de domínio público, privado ou misto e podem se constituir por alguma dos tipos das unidades de conservação criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica, ou se sobrepor ou extrapolar uma ou algumas delas. A criação de uma Reserva da Biosfera não prejudicará a gestão das eventuais unidades de conservação nela incluídas, nem lhes prejudicará a identidade legal. São geridas por um Conselho Deliberativo, composto por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente.

“A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental ‘O Homem e a Biosfera – MAB’, estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro” (§ 5.º). Quanto ao manejo das áreas que a constituem, a Reserva da Biosfera terá três espécies distintas de zonas: áreas-núcleo, com destinação integral à preservação dos recursos naturais; zonas de amortecimento, onde somente se admitem atividades que não prejudiquem as áreas-núcleo; e zonas de transição, onde o “processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis” (§1.º, III).

Já as Florestas públicas para produção sustentável, são áreas de florestas públicas que se submetem à gestão estabelecida pela Lei 11.284²⁹⁵, de 02 de março de 2.006. Nos moldes legais, os princípios básicos da gestão das florestas públicas são: a proteção de recursos naturais, a proteção de valores culturais e do patrimônio público; o estabelecimento de atividades que criem mecanismos de uso sustentável, racional e eficiente; e o respeito ao direito da população, principalmente local, de acesso às florestas e suas riquezas naturais.

A política de gestão das florestas públicas compreende a criação de Florestas Públicas, a destinação da floresta às comunidades locais e a concessão florestal, que admite o manejo sustentável da área. Para destinação às comunidades locais, as florestas destinadas à concessão serão identificadas pela criação de reservas extrativistas e de uso sustentável, e pelas áreas que receberão a concessão de uso por meio de projeto de assentamentos.

4.6.3. Criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação

²⁹⁵ BRASIL. Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2.006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e altera as Leis que aponta. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mar. 2.006. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

Nos moldes do art. 22 da Lei 9.985/2.000, as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público. A lei não cria as Unidades, mas é uma norma geral de orientação e direcionamento das normas individuais, específicas, criadoras de tais unidades²⁹⁶. Isso permite que sejam instituídas tanto em âmbito federal, como estadual ou municipal, por leis específicas, não sendo restritas à esfera da União. Naturalmente, as unidades criadas em âmbito político hierárquico inferior terão que obedecer as mesmas regras gerais de instituição, gestão e características previstas na Lei Federal, que fornece os critérios amplos ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Observe-se que a própria Lei admite a criação excepcional de outras formas de unidades de conservação, que se integrarão ao SNUC, pelos Estados e Municípios, para que sejam melhor atendidas características regionais ou locais peculiares, desde que admitidas pelo CONAMA, que é o Conselho Consultivo e Deliberativo do Sistema, nos moldes do parágrafo único do artigo 6.º da Lei 9.985/00, no que pese a equivocada inclusão desse preceito na norma que explicita os gestores do SNUC. Somente poderão ser assim instituídas as unidades que *“possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção”*. Se não houver distinção clara de características e os objetivos de manejo puderem ser atendidos pelas categorias já previstas na Lei, a unidade a ser criada pelo Estado ou pelo Município terá que se enquadrar em uma daquelas categorias, não lhes sendo permitida a ousadia criativa de idealizar um novo modelo.

As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade. A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade (art. 22, §§ 5.º e 6.º, da Lei 9.985/00). Já a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica (art. 22, § 7.º)²⁹⁷.

Cada categoria de unidade de conservação é objeto de um regulamento legal específico (art. 46 do Decreto 4.340²⁹⁸, de 22 de agosto de 2002), ou seja, há total harmonização legal entre as categorias, independentemente do nível federado a que pertencer. Além disso, toda unidade de conservação individualizada disporá de um Plano de Manejo que deverá, inclusive, estruturar o zoneamento ambiental de toda a área. Na forma do artigo 12 do

²⁹⁶ DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n.º 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental das áreas protegidas** – O regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense Universitária, 2.001. P. 236.

²⁹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental das áreas protegidas** – O regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense Universitária, 2.001. P.249-51.

²⁹⁸ BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2.002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 ago. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

decreto, o Plano de Manejo será elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, e aprovado:

I - em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural; II - em resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor.

Uma unidade de conservação, é criada através de proposição do órgão executor do Sistema (na União, o Ministério do Meio Ambiente, nos Estados, a Secretária ou órgão responsável pelo Meio Ambiente e, nos Municípios, a Secretaria ou órgão da administração que nessa classificação fizer parte do Sistema Municipal), a quem, previamente, caberá elaborar os estudos técnicos e científicos e promover a realização, quando for o caso, de consulta pública e tomar as demais medidas administrativas necessárias (art. 4.º do Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2.002, que regulamentou a Lei 9.985/00).

O ato de criação da unidade terá que indicar a denominação, a categoria do manejo, os objetivos da unidade, os limites geográficos, o tamanho da área que a compõe e qual será o órgão que a administrará. Além disso, se for o caso, declarará a população tradicional beneficiária ou a população tradicional residente, bem como as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas (art. 2.º do Decreto). Nos moldes da Lei 9.985/00, algumas categorias terão conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade, sendo os demais conselheiros por ele designados após indicação dos setores que forem representados. A representação de setores deverá constar da norma legal que criou a unidade ou de seu regimento interno. Nos termos dos §§ 1.º e 2.º do art. 17 do Decreto, a representação de órgãos públicos, quando possível, deverá contemplar órgãos ambientais dos três níveis da Federação, bem como órgãos de áreas afins, como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas. A representação da sociedade civil deverá ter membros da comunidade científica e de ONGs ambientalistas, da população residente, do entorno e tradicional, de proprietários dos imóveis, se for o caso, de trabalhadores e setores atuantes na região, e do ou dos representantes de Comitês de Bacias Hidrográficas às quais pertencer a unidade (§2.º). Além disso, deverá, sempre que possível, haver paridade na representação de órgãos públicos e da sociedade civil (§3.º).

Nos termos do art. 55 da Lei, unidades já criadas anteriormente, com base em legislações antigas, têm que passar por um processo de reavaliação, para a natural reclassificação, caso não pertençam a alguma das categorias previstas na nova lei. Regulamentando esse artigo, o Decreto 4.340/02, em seu artigo 40, informa que a reavaliação de unidade de conservação deve ser feita mediante ato normativo de igual nível hierárquico daquele que a criou, mediante proposta do órgão executor.

4.6.4. Unidades de conservação municipais

Como visto, o Município poderá criar suas unidades de conservação, respeitando as características e exigências do texto da lei federal, e observando que, quando criar Parque terá que denominá-lo de Parque Ecológico Municipal e, quando criar Floresta, Floresta Municipal. Salvo imposição legal e explícita em sentido diverso, a norma que cria as unidades de conservação poderá ser o decreto do executivo. É recomendável, no entanto, quando possível, que haja composição entre os poderes executivo e legislativo, mesmo porque o processo legislativo é mais amplo, abrangente e com maiores oportunidades de permitir a gestão participativa, e as unidades sejam criadas por lei. Quando a criação trouxer acréscimo de despesas, necessariamente demandará lei, através de projeto de iniciativa do executivo.

O órgão gestor do Município (a Secretaria especial, quando houver, outro órgão encarregado das questões ambientais, ou o próprio administrador público) fará o levantamento técnico, o projeto de implementação, a circunscrição de área etc. e proporá a criação da unidade. A pertinência, a necessidade e a formatação das unidades municipais deverão ser previamente avaliadas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e submetidas à consulta pública, nos moldes preconizados pelo Decreto acima citado.

Como se viu, o parágrafo único do art. 6.º da Lei 9.985/00, permite que além das categorias elencadas pela lei, possam também integrar o SNUC, *“excepcionalmente e a critério do CONAMA, unidades de conservação estaduais e municipais concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais e que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista”* na Lei.

O artigo 17 do Decreto 4.340/02 prevê, em seu art. 17, § 6.º, que quando a unidade de conservação criada for municipal, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, que tiver caráter consultivo e deliberativo e participação social, ou órgão equivalente, poderá ser designado como conselho da unidade de conservação. Cabe ao conselho, nos moldes do artigo 20, elaborar regimento interno; acompanhar a implantação do Plano de Manejo, garantindo o seu caráter participativo; buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar interesses dos segmentos sociais relacionados; avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual; opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade; acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

A gestão compartilhada da unidade através de termo de parceria com OSCIP está prevista nos artigos 9.º a 15, da Lei 9.790, de 23 de março de 1.999, e regulamentada pelos artigos 21 a 24 do Decreto 4.340/02.

O parágrafo único do art. 2.º da Lei 4.771/65, Código Florestal, autoriza o Município a impor restrições e normas de preservação de vegetação nativa, em áreas urbanas, em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, de acordo com os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, desde que sejam respeitados os princípios e limites previstos na Lei.

O artigo 3.º do Código Florestal elenca uma série de situações nas quais a vegetação, inclusive florestas, poderão ser consideradas de preservação permanente, quando declarado por ato do Poder Público, respeitados os parâmetros da lei, o que permite ao gestor municipal proteger uma gama considerável de áreas. O mesmo texto legal autoriza, por seu artigo 7.º, que qualquer árvore seja declarada, por ato do Poder Público, imune a corte, seja em razão de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta sementes, o que permite ao gestor municipal que conserve árvores em seu município, independentemente de estarem plantadas em áreas públicas ou particulares.

Compete ao Município, através do órgão ambiental correspondente, a aprovação prévia da exploração de florestas e formações sucessoras, sejam de domínio público ou privado, e da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo (sempre compatíveis com os variados ecossistemas formados na cobertura arbórea), quando se tratar de: florestas públicas de domínio do Município; unidades de conservação criadas pelo Município; ou quando lhe for delegada a atribuição por convênio ou outro instrumento (art. 19, § 2.º, do Código Florestal, com a alteração que lhe deu a Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2.006).

Também é interessante anotar que o Município poderá, em razão de convênio com a União, fiscalizar a aplicação das normas do Código Florestal, mediante convênio (art. 22, caput), competindo-lhe por força da própria lei a fiscalização das áreas urbanas, quando a União atuará apenas supletivamente (parágrafo único).

4.7. ARRECADAÇÃO E RECEITA

A principal fonte de arrecadação do Município são os tributos, já analisados em outro item deste trabalho. Além dos tributos, o Município se vale de outras arrecadações, chamadas de para-fiscais, e que basicamente são as penalidades e os preços públicos. As penalidades, instituídas administrativamente e com respeito aos parâmetros de lei geral, Federal ou Estadual, regulam relações jurídicas que brotam de atos ilícitos locais e que não se encontram na esfera de competências exclusivas. Dentre as penalidades mais significativas encontram-se as pecuniárias, chamadas de multas, que aqui melhor interessam, já que constituem fontes de arrecadação. É de se realçar que

A aplicação de sanções administrativas figura entre as mais importantes expressões do poder de polícia conferido à Administração Pública. De fato, a coercibilidade é um dos atributos do poder de polícia, que se materializa através de penalidades administrativas previstas abstratamente em lei e aplicadas concretamente por agentes credenciados do Poder Público²⁹⁹.

Em relação ao meio ambiente, as penalidades pecuniárias, ou multas, advém de atos ilícitos que afrontem as regras instituídas para preservação ambiental. Tais regras, bem como o processo administrativo a que se submeterá o eventual infrator (observado o disposto no art.

²⁹⁹ MILARÉ, Édís; COSTA JR., Paulo Jose da. **Direito Penal Ambiental**. Campinas, SP: Millennium, 2.002. P. 200.

70, § 4.º, da Lei 9.605/98), deverão constar de decreto que regule a Lei Ambiental, também já avaliada, onde serão fornecidos os limites e as possibilidades, em linhas gerais, do alcance das normas executivas.

O poder de estabelecer infrações e penalidades administrativas advém do Poder de Polícia do administrador, definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional³⁰⁰, e já anotado neste trabalho quando da análise dos tributos. A infração administrativa ambiental está definida no art. 70 da Lei 9.605³⁰¹, de 12 de fevereiro de 1.998, como “*toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”. Corresponde a “*toda conduta (ativa ou passiva) violadora de regras jurídicas no que se refere ao uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*”³⁰². A norma que regulamentou a Lei, Decreto n.º 3.179³⁰³, de 21 de setembro de 1.999, em seu artigo 1.º informa que “*toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente é considerada infração administrativa ambiental e será punida...*”.

Como resultado do processo administrativo, que observará as regras contidas no art. 70 do citado diploma, o infrator, após assim ser considerado o eventual poluidor, será condenado a uma das penalidades previstas no art. 72 e, dentre elas, à multa simples ou diária, ou, ainda, à multa por descumprimento de compromisso (artigo 79-A, caput, e incisos IV e V, acrescidos por força da MP 1.170/98). A multa deverá ser paga no prazo de 5 dias, contados da data do recebimento da notificação que o condenou, na forma do art. 71, inciso IV. As penalidades pecuniárias impostas em razão do descumprimento de regras ambientais deverão, no caso do Município, ser direcionadas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente (também já avaliado), ou órgão correlato, na forma que dispuser o regulamento local (art. 73, última parte), especificando o percentual do valor destinado (art. 3.º, do Decreto 3.179/99). Havendo sobreposição de multa imposta pela União, com outra imposta pelos Estados e Municípios, pela mesma infração, a cobrança destas, para que se evite duplicidade de punição por um mesmo ato ilícito, impedirá, por substituição, a daquela, nos termos do art. 76 da Lei e 8.º do Decreto.

Outra fonte de receita para-fiscal, da qual poderá lançar mão o gestor municipal para atender a atividades ambientais, é a cobrança de preços públicos por prestação de um serviço relacionado. Note-se que há certa divergência quanto à possibilidade de o Poder Público instituir tal meio de arrecadação com sentido não tributário, já que muitos estudiosos o definem como taxas e, portanto, uma das modalidades de tributos. No entanto, parece melhor

³⁰⁰ SZNICK, Valdir. **Direito Penal Ambiental**. São Paulo: Ícone, 2001. P. 468-70.

³⁰¹ BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de maio de 1.998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

³⁰² SZNICK, Valdir. *Op. cit.*, p. 471.

³⁰³ BRASIL. Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1.999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 set. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2006.

acertada a posição dominante, segundo a qual, dadas às particularidades dos preços públicos, que o distingue da taxa, é modalidade de arrecadação contratual pública e não tributária³⁰⁴.

Impõe-se, analisar, aqui, também a figura das tarifas, que correspondem à contraprestação por um serviço público, mas arrecadadas por empresas, mediante contrato ou convênio com o Poder Público. Na distinção das três formas de arrecadação, vê-se que *“a taxa está sujeita ao regime tributário. Portanto, os aumentos só podem advir de lei e só podem ser cobrados no primeiro dia do ano posterior à publicação da lei”*, enquanto os preços públicos e as tarifas *“podem ser majorados por decreto e cobrados a partir da sua publicação, pois, apesar de se sujeitarem ao regime jurídico de direito público, estão no campo contratual sob supervisão governamental”*. Acrescenta que a *“taxa decorre diretamente da lei”*, enquanto o *“preço e a tarifa são fixados contratualmente”*. Ou seja, a *“taxa é imposta”* e o *“preço e a tarifa são voluntários”*³⁰⁵.

O preço público é arrecadado diretamente pelo Poder Público, enquanto a tarifa o é por particular, autorizado por contrato ou convênio, a despeito de ambas se constituírem em *“remuneração paga pelo usuário por utilizar um serviço público divisível e específico, regido pelo regime contratual de direito público”*, e configurarem contraprestações pecuniárias. Ou seja, a entrega do serviço público é efetiva e não, às vezes, potencial. A seu turno, a taxa, modalidade tributária, é compulsória, *“por isso pode ser cobrada, mesmo que não exista efetiva utilização do serviço, basta unicamente a sua oferta ao público”*³⁰⁶. Em termos ambientais, sobressaem-se como preços públicos os valores arrecadados pelo ingresso em unidades de conservação.

Em grande parte dos casos, mormente em Municípios com menor número de habitantes e com desenvolvimento econômico restrito, a maior fonte de receitas advém das transferências efetivadas, por autorização da Lei Maior, pela União ou pelo Estado. Tais transferências podem advir do Fundo de Desenvolvimento, de parcela ou totalidade do imposto territorial rural (art. 153, VI, § 4.º, III e art. 158, II, da Carta Magna), da repartição, pelo Estado, do ICMS, da distribuição, quando for o caso, do imposto sobre o ouro, relativo a operações de crédito, valores e seguros, quando 70% do valor arrecadado são destinados ao município de origem (art. 153, § 5.º, II da CRFB).

Outra forma de receita obtida por transferências é aquela que se destina à realização de projetos específicos, instituídos pelo nível federado autor da transferência segundo regras legais próprias, geralmente em regime de participação, quando a administração municipal arca com parte dos custos das respectivas obras. É muito comum para atender a projetos ambientais no Município.

Ainda, existem destinações, ou regime tributário diferenciado, como incentivo para regiões que os demandem para um desenvolvimento compatibilizado com as demais regiões, submetidas a regime normal.

³⁰⁴ BARBOSA, Rodrigues Costa. **Taxa, preço público e tarifa: distinção e aplicabilidade prática**. Disponível em: <<http://www.juspodivm.com.br>>. Acesso em: 26 mai. 2.005.

³⁰⁵ *Ibidem*

³⁰⁶ *Ibidem*.

Por fim, o município pode se beneficiar com o recebimento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, TCFA, prevista na Lei 6.938/81,

cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais³⁰⁷.

Isso quando celebra convênio com o Ibama para, na sua área de jurisdição, desempenhar atividades de fiscalização ambiental. Nesse caso, poderá receber repasse de parcela do valor da receita obtida com a TCFA, por força do art. 17-Q do citado texto legal.

4.8. LICENCIAMENTO

O licenciamento das atividades dos empreendimentos com potencial poluidor relevante é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, como se verifica do art. 9.º, inciso IV, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1.981. A licença ambiental é um ato administrativo de controle preventivo “*de atividades de particulares no exercício de direitos*”³⁰⁸. É interessante realçar que a Constituição da República confere competência concorrente à União, Estados e Municípios para legislar sobre regras de proteção ao meio ambiente e de combate a qualquer forma de poluição (art. 23, VI) enquanto incumbe o Poder Público, em todos os níveis federados, de exigir, dentro de parâmetros fixados por lei, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1.º, IV).

O art. 10 da Lei 6.938/81, com a redação que lhe deu a Lei 7.804/89, informa que

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

No que pesem as constantes discussões a respeito da utilização do termo “*licenciamento*” e da possível inconstitucionalidade do dispositivo, face à inexistência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Magna e à competência comum instituída pelo art. 23, VI³⁰⁹, não se contesta a necessidade do processo de licenciamento, como um dos mais importantes instrumentos de proteção ambiental.

³⁰⁷ Art. 17-B da Lei 6.938/81, acrescido pela Lei 10.165/00.

³⁰⁸ DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental constitucional**. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 281-2.

³⁰⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Op. cit.*, p. 257-8. No mesmo sentido: SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 278-82.

Discussões à parte, a urgência de se adotar normas padronizadas e impedir os naturais conflitos de competência fez com que o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, editasse resoluções a respeito, consolidando os processos de licenciamento na Resolução n.º 237³¹⁰, de 19 de dezembro de 1.997. Se o próprio texto legal já provoca controvérsias quanto à sua constitucionalidade, a possibilidade do CONAMA editar normas definindo competências para licenciar, à luz do melhor direito, não resiste ao mais simples exame de inconstitucionalidade. No entanto, via errada, medida certa. Não há como se discutir que a resolução é imbuída de grande sabedoria “legislativa” dando direcionamento apropriado à questão e, por isso, foi amplamente acatada e norteia os destinos legislativos dos diversos processos de licenciamento nos Estados e Municípios.

Nos termos da resolução, o licenciamento ambiental é impositivo para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades que utilizem de recursos ambientais e que são efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental (art. 2.º), após prévio estudo de impacto ambiental e elaboração de relatório de impacto sobre o meio ambiente (art. 3.º).

Confere competência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, o licenciamento daqueles empreendimentos que tenham significativo impacto ambiental nacional ou regional, (a) desenvolvidas no Brasil e em países limítrofes, no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas e nas unidades de conservação federais; (b) localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; (c) cujos impactos ultrapassem os limites do País ou entre Estados; (d) relativos a materiais radioativos ou que utilizem energia nuclear; e (e) em bases ou empreendimentos militares, observada legislação específica (art. 4.º). Reafirma a competência supletiva do IBAMA, para os licenciamentos de competência de Estados e Municípios, e o autoriza a delegar o licenciamento a Estados, quando o impacto for regional (§§).

Aos Estados e ao Distrito Federal, confere competência para o licenciamento dos empreendimentos e atividades (a) localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidade de conservação sob sua jurisdição; (b) localizados ou desenvolvidos nas florestas ou em áreas de vegetação protegidas por legislação federal, estadual ou municipal; (c) cujos impactos ultrapassem os limites territoriais de um Município; e (d) para os quais receberem delegação, por qualquer instrumento legal, da União (art. 5.º). Nesses casos, o licenciamento somente será concedido após exames técnicos procedidos pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento (§ único).

Ao Município, através do órgão ambiental local, cabe o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto ambiental local ou aqueles para os quais receberem delegação federal ou estadual, por qualquer instrumento legal (art. 6.º), desde que haja Conselho Municipal de Meio Ambiente legalmente instituído, com caráter deliberativo e participação social, além de ter técnicos legalmente habilitados à sua disposição (art. 20).

As licenças a serem concedidas serão: Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento do empreendimento, com prazo de validade não superior a 5 anos; Licença de Instalação (LI), para a instalação nos moldes das especificações, planos, programas e projetos

³¹⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 237, de 22 de dezembro de 1.997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 dez. 1.997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>> . Acesso em 04 mai. 2.006.

aprovados, com prazo de validade não superior a 6 anos; e Licença de Operação (LO), que autoriza o funcionamento, ou operação, da atividade ou empreendimento, com prazo de validade não superior a 10 anos (art.8.º, c/c o art. 18)).

Os procedimentos para o licenciamento estão elencados no art. 10, seus incisos e parágrafos. Os órgãos ambientais competentes, nos diversos níveis federados, poderão definir outros procedimentos específicos para as licenças ambientais, em face de características próprias dos empreendimentos ou atividades regionais, bem como poderão adotar procedimentos simplificados se a atividade ou empreendimento tiver pequeno potencial de impacto. Nesse caso, cabe aos respectivos Conselhos de Meio Ambiente aprovar os procedimentos simplificados (art. 12 e §§). Os órgãos ambientais competentes poderão modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, e, se for o caso, suspender ou cancelar uma licença anteriormente expedida, caso haja violação ou inadequação a condicionantes ou normas legais; omissão ou descrição falsa de informações; e superveniência de riscos graves ao ambiente ou à saúde (art. 19).

Como se viu, o Município, desde que possua órgão responsável pelo meio ambiente amparado por técnicos capacitados e habilitados e Conselho Municipal de Meio Ambiente com caráter deliberativo e participação social, pode licenciar atividades ou empreendimentos com potencial poluidor local e outros que lhe sejam delegados pelo Estado. Tem o direito de, após editar lei específica a respeito, receber o preço de ressarcimento do custo das despesas realizadas com o processo de licenciamento (art. 13).

O estudo prévio de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto (EIA/RIMA), obrigatórios para o licenciamento, são dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente nos licenciamentos, já que têm caráter preventivo³¹¹. As normas pertinentes à adoção dos EIA/RIMA constam da Resolução CONAMA 1/86³¹², que começa definindo o conceito de impacto ambiental (art. 1.º), passa pelo elenco das atividades que dependem de elaboração de estudo de impacto (art. 2.º), dita as diretrizes gerais dos estudos (art. 5.º) e explicita as atividades técnicas a serem desenvolvidas (art. 6.º). No artigo 9.º prevê o conteúdo do relatório de impactos ambientais, que refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental.

4.9. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Como se pode verificar, o caminho a ser percorrido pelo Município, que o levará à condição de Município Sustentável, é servido por muitos veículos, todos de grande utilidade e de importância relevante, unidos por um combustível comum: a educação ambiental. O

³¹¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 66-7.

³¹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 1/86, de 23 de janeiro de 1.986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 fev. 1.986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama>> . Acesso em 04 mai. 2.006.

administrador – e aqui se estende o conceito de administração a toda a cúpula do poder público que influencia os destinos do Município cujos atos levam, de alguma forma, ao gerenciamento público necessário: Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; órgãos dos poderes públicos Federal e Estadual que tenham alguma interferência local – precisa ser mais que um simples gerente. Tem que, utilizando-se de um processo amplo de gestão democrática participativa, exercer a sabedoria natural dos construtores de grandes destinos. O planeta não comporta maiores delongas na busca de resultados efetivos que consigam equilibrar o desenvolvimento com a conservação do ambiente, enquanto diminui a pobreza e melhora o nível social dos cidadãos.

A essa cúpula de administração, a que aqui se refere, cabe utilizar, da melhor maneira possível, em um processo amplo de negociação, composição, elaboração, criação e materialização, os instrumentos aqui apresentados e outros que se demonstrarem necessário no transcurso desse caminho que tem como destino final a construção de um Município Sustentável, base de sustentação ao verdadeiro Desenvolvimento Sustentável.

Nunca se pode esquecer que o fio de união dessas ferramentas sempre será a educação ambiental, a mais abrangente possível, que envolve processos continuados de formação de gestores e de educadores, e a utilização da sociedade civil como parceiro de alta significância em qualquer das fases de quaisquer processos importantes à sustentabilidade, em verdadeiro e rico espírito de gestão democrática participativa.

CONCLUSÃO

...Agindo localmente.

Está nas mãos do Município dar início à construção de seu desenvolvimento sustentável. As ferramentas que possibilitam a construção desse edifício útil e necessário são aquelas desenvolvidas no correr deste trabalho. A palavra de ordem é AGIR. Agir localmente, enquanto não se descuida de pensar nos sistemas globais como a causa do momento atual e o futuro como consequência das ações atuais. O objetivo é o Desenvolvimento Sustentável, que tem bases em processos de gestão democrática participativa, ou seja, aqueles que permitam aos gestores compartilhar suas atribuições com a sociedade civil. O fio que alinhava todos esses conceitos é a educação ambiental.

O impulso inicial se encontra nas ações de sensibilização para o despertar de uma nova consciência ambiental e de novos paradigmas para o desenvolvimento, identificando Poder Público e população como parceiros naturais e indissociáveis.

Se por um lado a população, de uma maneira geral, ainda não percebeu o poder que detém em suas mãos, na gestão da questão ambiental, por outro lado a administração pública, com exceções significativas, é claro, não tem se interessado em incentivar o crescimento desse poder popular. Ao contrário, às vezes procuram obstá-lo, seja por desconhecimento da importância dos processos de gestão participativa, seja por receio de interferências políticas desagradáveis.

Por outro lado, os administradores e os legisladores municipais, em muitos casos não possuem conhecimento suficiente da necessidade de se construir uma Política Local de Meio Ambiente e de criar um sistema municipal de meio ambiente. Da mesma forma, não são suficientemente esclarecidos sobre a necessidade de se implementar um processo de construção de Agenda 21 Local no município, para que, desenrolando-se no conjunto das ações do Sistema Municipal de Meio Ambiente, possam adotar regras de política municipal, econômica e ambiental dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável.

Considerando-se que a gestão pública tem que se encaminhar para um modelo baseado em um paradigma de sustentabilidade econômica, ambiental e social, há necessidade de se criar políticas públicas eficientes amparadas por um sistema municipal de meio ambiente consolidados e por instrumentos adequados a atingir seus objetivos. Como não há, hoje, maneiras de se prever um futuro saudável e com qualidade de vida adequada à espécie

humana, sem que se criem mecanismos de sustentabilidade do desenvolvimento, toda essa imensa estrutura política é imprescindível.

O administrador municipal precisa ser consciente de que a preservação e o crescimento sustentado trazem benefícios em inúmeros aspectos a seus municípios, bem como vantagens econômicas. É, além de tudo, questão de organização de seu processo administrativo. Não basta a consciência desperta do administrador, mas há necessidade que toda a população se envolva, através de um processo amplo de educação ambiental, que será em grande parte auxiliado e sustentado pelas agendas locais e escolares, instrumentos extremamente úteis da política.

De tudo isso resulta que o primeiro passo local deve ser fruto da necessidade imperiosa de um programa amplo de trabalho de sensibilização geral. Sensibilização que ocorra desde todos os órgãos locais do Poder Público, que devem reconhecer a importância do trabalho dos colegiados como uma ferramenta de apoio e auxílio à sua administração, até o conjunto geral dos cidadãos, para que possam exercer de maneira útil esse processo de co-gestão. Os cidadãos precisam ser educados para compartilhar a democracia participativa do Município, atuando dentro dos Conselhos e Comitês Municipais e dos Fóruns das Agendas 21. Claro que a norma legal que criar o Colegiado imporá limites e definirá com clareza os objetivos que deverá direcionar sua atuação, para que também não sejam extrapolados os fundamentos da participação cidadã.

Outro setor que não poderá se distanciar do processo de desenvolvimento sustentado é o produtivo. O crescimento passa necessariamente pela questão econômica e, portanto, aqueles que manejam riquezas deverão se integrar à formulação da política do município voltada às áreas econômica e ambiental, o que também dependerá de amplo e bem elaborado processo de educação ambiental

A construção da sustentabilidade no Município é gradativa. Inicia pela realização de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, passa pela sistematização de órgãos vinculados à questão ambiental e tem sustentáculos nos instrumentos de materialização dessa política, sempre interligados por educação ambiental ampla. Nunca se pode ignorar que a construção de Agendas 21 Local e Escolar são poderoso instrumentos de auxílio à desenvolvimento da educação ambiental como um todo e suporte à política municipal que busca o Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21: Introdução. Disponível em: <<http://www.ultimaarcadenoe.com.br>> . Acesso em 05 mai. 2.006.

ALMEIDA, Fernando. O Mundo dos negócios e o Meio Ambiente no Século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.) **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de et al, **Planejamento ambiental**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Universidade Estácio de Sá e Thex Editora, 2.002.

ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho Constitucional a un Ambiente Sano, Derechos Humanos y su vinculación con el Derecho Tributario. In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e Meio Ambiente - Livro 2**. 5.^a tirag. Curitiba: Juruá, 2.005. (Coleção Tributação em Debate).

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2.004.

ARAÚJO, Cláudia Campos de, et al. Sistema Tributário e Meio Ambiente. In: PHILIPPI JR, Arlindo e ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. Cap. 20. São Paulo: Signus Editora, 2.004.

ARAÚJO, Regina. O Planeta Azul está em perigo? In: KUPSTAS, Márcia (Org.) **Ecologia em Debate**. 5.^a impress. São Paulo: Moderna, 2.000.

ASSIS, Fátima Rangel dos Santos de. **Produzir, Consumir e Preservar**. Responsabilidades empresarial, administrativa e jurídica. Rio – São Paulo: Forense Universitária, 2.000.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). **Manual de Fundos Públicos 2004** - Controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2.004.

BARBOSA, Rodrigues Costa. **Taxa, preço público e tarifa**: distinção e aplicabilidade prática. Disponível em: <<http://www.juspodivm.com.br>>. Acesso em: 26 mai. 2.005.

BARLOY, Jean-Jacques; MARTINS, Edílson. **Ecologia: a busca da nossa sobrevivência**. Tradução: MACHADO, Regina Maria A. Rio de Janeiro: Otto Pierre, 1.980.

BARROS, Marcelo Augusto de. **Resolução do Conama quer justificar desmandos do Executivo**. Disponível em: <<http://www.conjur.uol.com.br/textos/247912/>>. Acesso em: 18 dez. 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, Vol. 6, Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1.990.

BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas** – O regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense Universitária, 2.001.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar** – Ética do humano – compaixão pela terra. 7.^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.001.

BOSCHILIA, Cleusa. **Minimanual Compacto de Biologia**. 2.^a ed. São Paulo: Rideel, 2.003.

BRANCO, Samuel Murgel. **Meio Ambiente & Biologia**. São Paulo: SENAC, 2.001.

BRANCO, Samuel Murgel. **O Meio Ambiente em debate**. São Paulo: Moderna, 2.002.

BRANCO, Samuel Murgel. **Natureza e Agroquímicos**. 2.^a ed. São Paulo: Moderna, 2.003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto-legislativo n.º 2, de 03 de fevereiro de 1.994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de julho de 1992. **Diário do Congresso Nacional – Seção I**. Brasília, DF, 04 fev. 1.994. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2.002 e que passou a vigorar em 10 de janeiro de 2.003, por força do disposto em seu art. 2.044. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>> . Acesso em 04 jun. 2.006.

BRASIL. Código Florestal. Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1.965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 1.965. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias**. 2.^a ed. Brasília, DF, 2.002. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 mai. 2.006.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://mma.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2004.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21: Um novo modelo de civilização**. Série *Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade*. Brasília, DF: MMA. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2.006.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira: resultado da Consulta Nacional**. Brasília, DF. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. Brasília, DF. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

BRASIL. Constituição (1.988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1.988. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1.998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1.934. Decreta o Código de Águas. **Coleção de Leis do Brasil de 1934**, Volume 4, página 679, Brasília, DF. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1.990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jun. 1.990. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 3.059, de 14 de maio de 1.999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mai. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1.999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 set. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2.002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2.002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2.002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 ago. 2.002. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2.004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 out. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Decreto-lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 fev. 1.967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Geo Brazil 2002** – Environment Outlook in Brasil. Brasília, DF: IBAMA, 2.002.

BRASIL. Lei n.º 5.106, de 02 de setembro de 1.966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 1.966. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1.966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1.966. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção à fauna. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 1.967. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1.979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1.979. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1.981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 1.981. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1.981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set. 1.981. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1.989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 1.989. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1.996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1.996. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1.997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 1997. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de maio de 1.998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1.998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1.999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1.999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 1.999. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2.000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2.000. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2.001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 10.932, de 03 de agosto de 2.004. Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano". **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 ago. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2.004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 ago. 2.004. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 11.104, de 24 de março de 2.005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e

seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mar. 2.005. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 11.127, de 28 de junho de 2.005. Altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2.005. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2.006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; e altera as Leis que aponta. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mar. 2.006. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Medida provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2.001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2.001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 set. 2.001. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira, Estratégias para o Desenvolvimento**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. 2.ª ed. Brasília, DF, 2.002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta nacional**. 2.ª ed. Brasília, DF, 2.002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Comércio & Meio Ambiente - Uma Agenda para a América Latina e Caribe**. Documento preparado para a XIII Reunião do Fórum de Ministros do meio Ambiente da América Latina e Caribe. Brasília, 2.002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Passo a passo da Agenda 21 Local**. Brasília, DF: 2.005. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Construindo a Agenda 21 Local**. 2.^a ed. Brasília, DF: 2.003.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 e a Sustentabilidade das cidades**. Série Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local**. Série Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF, 2.005 (Caderno de Debate n.º 07).

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 237, de 22 de dezembro de 1.997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 dez. 1.997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama> . Acesso em 04 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 1/86, de 23 de janeiro de 1.986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 fev. 1.986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama> . Acesso em 04 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Cidades sustentáveis da Agenda 21 Brasileira. Documento para discussão**. Brasília, DF, 1.999.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Workshop Dez anos do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil – Avaliação e Perspectivas**. Brasília, DF, 2.002. (227 p.).

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Educação e Cultura. **Formando Cidadão – Construindo Agenda 21 na Escola**. Brasília, DF: 2.004. Disponível em: <www.conferenciainfantojuvenil.com.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Educação e Cultura. **Passo-a-passo da Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente**. Brasília, DF: 2.005. Disponível em: <www.conferenciainfantojuvenil.com.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Consumo sustentável – Manual de Educação**. Brasília, DF, 2.005.

BRASIL. Presidência da República. Ato Complementar n.º 36, de 13 de março de 1.967, artigo 7.º. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 mar. 1.967. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 418**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 04 mai 2.006.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida** – Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Trad.: EICHEMBERG, Newton Roberval. São Paulo: Cultrix, 1.997.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões ocultas** – ciência para uma vida sustentável. Trad.: CIPOLLA, Marcelo Brandão. São Paulo: Cultrix, 2.002.

CAPRA, Fritjof. Alfabetização Ecológica: o desafio para a educação do século 21. In: TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental** – uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2.001.

CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de *et al.* **Gestão local e meio ambiente**. *Ambient. soc.* [online]. jan./jun. 2005, vol.8, no.1, p.121-140. Disponível em: <<http://test.scielo.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2.006.

CASTELLO, Melissa Guimarães. **A possibilidade de instituir tributos ambientais em face da Constituição de 1988**. Em: **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 692, 28 mai. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6796>>. Acesso em: 13 out. 2.005.

CASTRO, Mary Lobas, et al. Conselho Municipal de Meio Ambiente na Formulação de Políticas Públicas. In: PHILIPPI JR., Arlindo et al (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente** – Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 1.999.

CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Márcia. **A Agenda 21 e os objetivos de desenvolvimento do Milênio**: as oportunidades para o nível local. Série: Caderno de debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em 05 mai. 2.006.

CHIAVENATO, Júlio José. **O Massacre da Natureza**. 16.^a Impress. São Paulo: Moderna, 2.000.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Manual de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2.000.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Vol. I, Florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2.003.

COSTA, Regina Helena. **A Tributação e o Consumidor**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo20.htm>>. Acesso: em 18 mai. 2.006.

CRETELLA JR., J.. **Comentários à Constituição de 1.988**, vol. VII. Rio/São Paulo: Forense Universitária, 1.992.

CURRIE, Karen (e colaboradores). **Meio Ambiente** – Interdisciplinaridade na prática. 5.^a ed. Campinas, SP: Papirus, 2.003.

D'ÁVILA, Clarisse Mendes; TABET, Fernando de Faria. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental Internacional. In: PHILIPPI Jr, Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: USP-Signus, 2.004.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2.004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Meio Ambiente e Município. In: PHILIPPI JR., Arlindo *et al.* (Edit.) **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: USP-Signus, 2.002.

DALLARI, Sueli Gandolfi. In: PHILIPPI Jr, Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Edit.) **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: USP-Signus, 2.004.

DEFOE, Daniel. **Robson Crusoe**. Tradução: LOBATO, Monteiro. São Paulo: Brasiliense, 2.001.

DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n.º 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental das áreas protegidas** – O regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense Universitária, 2.001.

DIAS, Genebaldo Freire. **Pegada ecológica e sustentabilidade humana**. São Paulo: Gaia, 2.001.

DIAS, Genebaldo Freire, **Educação Ambiental**: princípios e práticas, São Paulo, Gaia, 1.992.

Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Edição eletrônica. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em 15 set. 2.005.

DRÖSCHER, Vitus B. **Vida “inteligente” dos Animais**. 2.^a ed. São Paulo: Melhoramentos, 1.968.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: _____ (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.001.

FERNANDES, Edésio. Direito do Urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In - _____ (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1.998.

FERRAZ, Roberto. Tributação e Meio Ambiente: O *Green Tax* no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/2.001). In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e Meio Ambiente** - Livro 2. 5.^a tirag. Curitiba: Juruá, 2.005. (Coleção Tributação em Debate).

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2.001.

FREITAS, Rômulo de Jesus Dieguez de. **Imposto, uma perspectiva ecológica**. Em: **Jus Navigandi**, Teresina, a. 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1724>>. Acesso em: 13 out. 2.005.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa** - o papel do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.entreamigos.com.br/textos/direitos/conselhos.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2.006.

FUNDAÇÃO Victor Civita. **Meio ambiente e qualidade de vida**. Coleção Ofício de Professor – Aprender mais para ensinar melhor. Vol. 6. São Paulo: Abril, 2.002.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. 3.^a ed. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2.002.

GIACOMETTI, Haroldo Clementi. **Orçamento participativo: a experiência de Ribeirão Pires**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – EAESP – GV Pesquisa – Relatório 15-2005. Disponível em: <<http://www.eaesf.fgvsp.br>>. Acesso em: 30 jun. 2.006.

GRÜN, Mauro. **Ética e Educação Ambiental** - a conexão necessária. 8.^a ed. Campinas, SP: Papirus, 2.004.

GUEDES, Antônio Rezende. **Uma abordagem astronômica para questões ambientais: Planeta Terra nosso destino comum**. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~planetar/textos/Conscplanet.html>>. Acesso em 05 out. 2.005.

HELENE, Maria elisa arcondes. **Florestas: desmatamento e destruição**. São Paulo: Scipione, 2.002.

KRISHNAMURTI, J. **Sobre a Natureza e o Meio Ambiente**. Trad.: SILVA, Zilda H. S. São Paulo: Cultrix, 2.000.

LACROIX, Michel. **Por uma Moral Planetária contra o Humanicídio**. São Paulo: Paulinas, 1.996.

LEWIS, Sandra Barbon. Responsabilidade jurídica e social da empresa. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável** – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Cap. 5. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005.

LIMA, Eliana de Souza. A importância da mídia na conscientização ambiental. In: HAMMES, Valéria Sucena (Edit.). **Educação ambiental** – Construção da proposta pedagógica (Vol. I). Brasília, DF: Embrapa, 2.002.

LIMA, Gustavo da Costa. **O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação**. *Ambient. soc.* [online]. July/Dec. 2.003, vol. 6, nº. 2, p.99-119. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2.006.

LOUREIRO. Carlos Frederico Bernardo. Educação ambiental e “teorias críticas”. In: GUIMARÃES, Mauro (org.). **Caminhos da Educação ambiental** – Da forma à ação. Cap. 4. São Paulo: Papirus, 2.006.

LOURENÇO, Marcus Santos. Políticas públicas e desenvolvimento. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2.003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Ambiental das áreas protegidas – O regime jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense Universitária, 2.001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2.004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**, Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1.998.

MASSA ARZABE, Patrícia Helena. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 26 jun. 2.006.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. Desafios econômicos no ambiente dos mercados de bens e serviços. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. Cap. 4. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005.

MILARÉ, Édis; COSTA JR., Paulo Jose da. **Direito Penal Ambiental**. Campinas, SP: Millennium, 2.002.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto n.º 39.490, de 13 de março de 1.998. Regulamenta a Lei n.º 12.585, de 17 de julho de 1997, que dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 14 mar. 1.998. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto n.º 43.249, de 03 de abril de 2.003. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 04 abr. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto n.º 43.278, de 22 de abril de 2.003. Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. **Minas Gerais – Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 23 abr. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Fundação Estadual do Meio Ambiente. Programa de Apoio aos Municípios. **Iniciação ao Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte, MG, 2.003.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 7.772, de 08 de setembro de 1.980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 09 set. 1.980. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 11.903, de 06 de setembro de 1.995. Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a Denominação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 07 set. 1.995. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1.995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o Inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 29 dez. 1.995. Disponível em <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 13.803, de 27 de dezembro de 2.000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **Minas Gerais Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2.000. Disponível em <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1.999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. **Minas Gerais – Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 30 jan.1.999. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei n.º 15.972, de 12 de janeiro de 2.006. Altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 13 jan. 2.006. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Delegada n.º 62, de 29 de janeiro de 2.003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 30 jan. 2.003. Disponível em: <<http://siam.mg.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Sistema Estadual de Meio Ambiente, SISEMA**. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br>>; <<http://www.feam.br>>; <<http://www.semam.mg.gov.br>> e <<http://www.ief.mg.gov.br>>. Acessados em: 04 e 05 mai. 2.006.

MINC, Carlos. **Ecologia e Cidadania**. 6.ª impress. São Paulo: Moderna, 2.002.

MINICHIELLO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. **O Município brasileiro e a proteção ao meio ambiente no desenvolvimento econômico sustentável à luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.bahaidream.com/>>. Acesso em: 15 out. 2.005.

MOURA, Francisco Graça de. **Construção de Parcerias e Alianças Estratégicas**. Itabira, MG: Funesi, 2.004.

MOURÃO, Ronaldo Rogério de Freitas. **Sol e energia no terceiro milênio**. São Paulo: Scipione, 2.002.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 4.^a ed. Rio – São Paulo: Forense Universitária, 2.004.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2.004.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<http://www.aultimaarcadenoe.com.br/index1.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2.006.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21 Global. Índice**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21/indice.htm>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Kyoto**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2.006.

NÁUFRAGO (*Castaway*). Direção: ZEMECKIS, Robert. Produção: Steve Starks e outros. Roteiro: BROYLES JR., William. Intérpetres: HANKS, Tom e outros. USA: Twentieth Century Fox e Dream Works Pictures, 2000. DVD (144 min.), NTSC, son., color.

NOVAES, Washington. **Agenda 21: um novo modelo de civilização**. Caderno de debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 05 mai. 2.006.

PEREIRA FILHO, Edmundo Ramos. Sistema de Gestão Ambiental e Participação da Comunidade. In: PHILIPPI JR., Arlindo et al (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente** – Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 1.999.

PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Visão de Interdisciplinaridade na Educação Ambiental. In PHILIPPI JR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi (edit.). **Educação Ambiental** – Desenvolvimetro de Cursos e Projetos. 2.^a ed. São Paulo: Signus, 2.002.

PHILIPPI JR., Arlindo et al. Orientações básicas para a estruturação de um Sistema Municipal de gestão ambiental. In: *Idem* (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente**. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMA, 1.999.

PINTO LYRA, Rubens. **Os conselhos de direito do homem e do cidadão e a Democracia Participativa**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/w3/ceddhc/ceddhc/rubens2.htm>>. Acesso em 29 jun. 2.006.

PINTO LYRA, Rubens. **Teorias clássicas sobre a Democracia direta e a experiência brasileira**. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ufpb/home/ouvidoria/artigos/demodireta.htm>> Acesso em: 29 jun. 2.006.

POLIS, Instituto. **Regularização da terra e moradia** - o que é e como implementar (cartilha). São Paulo, 2.002.

Relatório de Avaliação Ecológica do Milênio. Síntese. Disponível em: <<http://www.cdb.gov.br/>>. Acesso em 02 mai. 2.006.

RESENDE, Tomás de Aquino. **Roteiro do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2.003.

ROMERO, Marta Adriana Bastos. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fau/planodecurso/graduacao>>. Acesso em 03 jun. 2.005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na Dimensão Internacional e Comparada**, segunda parte. Belo Horizonte: Del Rey, 2.003.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Leud, 2.006.

SANTOS, Celeste Leite dos. **Crimes contra o Meio Ambiente** – Responsabilidde e sanção penal. 3.^a ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2.002.

SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: _____; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.). **Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável** – Agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Cap. 1. Petrópolis, RJ: Vozes, 2.005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, Vol. III. 2.^a ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense, 1.967.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, Vol. IV. 2.^a ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Forense, 1.967.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5.^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2.004.

SILVA-SANCHEZ, Solange S. **Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil**. São Paulo: USP-Humanitas, 2.000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Penal do Meio Ambiente**. 3.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2.004.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. Emergência, Obrigações e Responsabilidades. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2.003.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.001.

SOUZA NETO, Paulo. Reinventando Instituições. In: PHILIPPI JR., Arlindo et al (Edit.). **Municípios e Meio Ambiente** – Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, 1.999.

SZNICK, Valdir. **Direito Penal Ambiental**. São Paulo: Ícone, 2.001.

TRAVASSOS, Edson Gomes. **A prática da educação ambiental nas escolas**. Porto Alegre: Mediação, 2.004.

TRIGUEIRO, André (Org.). **Meio Ambiente no Século 21**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2.003.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração** – O passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2.^a ed. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2.004.

VAUCLAIR, Sylvie. **Sinfonia das Estrelas** – A humanidade diante do Cosmos. Trad.: MONTOIA, Ana. São Paulo: Globo, 1.997.

WATSON, James D.; BERRY, Andrew. **DNA O segredo da vida**. Trad.: Malferrari, Carlos Afonso. São Paulo: Cia. das Letras, 2.005.

WEIL, Pierre. **A arte de viver em paz**. 6.^a ed. São Paulo: Gente, 1.993.

ANEXOS

A. SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (MODELO DE LEGISLAÇÃO)

A. 1. Lei Municipal de Meio Ambiente (primeiro modelo)

LEI.....⁽¹⁾³¹³

Dispõe sobre a Política do Meio Ambiente do Município de _____ e dá outras providências.

Prefeito Municipal de _____, faço saber que a Câmara de Vereadores decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Título I

DA POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE _____

Capítulo I

Das Disposições preliminares

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a política do Meio Ambiente do Município de _____, sua elaboração, implementação e acompanhamento, instituindo princípios, fixando objetivos e normas básicas para a proteção do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida da população.

Art.2º Para elaboração, implementação e acompanhamento crítico da política do Meio Ambiente do Município, serão observados os seguintes princípios fundamentais:

- I - multidisciplinariedade no trato das questões ambientais;
participação comunitária;
- II - compatibilização com as políticas do meio ambiente federal e estadual;
- III - unidade de política e na sua gestão, sem prejuízo da descentralização de ações;
compatibilização entre as políticas setoriais e as demais ações de governo;
- IV - continuidade, no tempo e no espaço, das ações básicas de gestão ambiental ;
- V - a obrigatoriedade da reparação do dano ambiental, independente de outras sanções civis e penais .

⁽¹⁾ Adaptar

³¹³ Anteprojeto de Lei elaborado por Alexandre Burmann

Capítulo II

DO INTERESSE LOCAL

Art. 3º Para o cumprimento no disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, no que concerne ao Meio Ambiente, considera-se como de interesse local:

I - o estímulo cultural à adoção de hábitos, costumes, posturas e práticas sociais e econômicas não prejudiciais ao meio ambiente;

II - a adequação das atividades do poder público e sócio - econômicas, rurais e urbanas, às imposições do equilíbrio ambiental e dos ecossistemas naturais onde se inserem;

III - dotar obrigatoriamente o plano diretor da cidade de normas relativas ao desenvolvimento urbano que levem em conta a proteção ambiental;

IV - a utilização adequada do espaço territorial e dos recursos hídricos e minerais, destinados para fins urbanos e rurais, mediante uma criteriosa definição do uso e ocupação, implantação, construção e técnicas ecológicas de manejo, conservação e preservação bem como de tratamento e disposição final de resíduos e efluentes de qualquer natureza ;

V - diminuir os níveis de poluição atmosférica, hídrica, sonora, estética e do solo;

VI - estabelecer normas de segurança no tocante ao armazenamento, transporte e manipulação de produtos, materiais e resíduos tóxicos ou perigosos;

VII - a criação de unidades de conservação, áreas de preservação permanente, áreas de proteção ambiental, e outras, nos termos da legislação vigente;

VIII - exercer o poder de polícia em defesa da flora e da fauna e estabelecer política de arborização para o município, com a utilização de métodos e normas de poda que evitem a mutilação das árvores, no espaço visual e estético;

IX - a recuperação dos arroios e matas ciliares;

X - a garantia de crescentes níveis de saúde ambiental das coletividades humanas e dos indivíduos, inclusive através do provimento de infra-estrutura sanitária e de condições de salubridade das edificações, vias e logradouros públicos;

XI - proteger o patrimônio artístico, histórico, estético, arqueológico, paleontológico, espeológico e paisagístico do município;

XII - exigir a prévia autorização ambiental municipal para a instalação ou ampliação de atividades, que de qualquer modo possam influenciar o meio ambiente, mediante a apresentação de análise de risco e estudo de impacto ambiental, quando necessário e a critério da autoridade ambiental municipal;

XIII - incentivar estudos objetivando a solução de problemas ambientais, bem como a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, modelos e sistemas de significativo interesse ecológico.

CAPÍTULO III

DA AÇÃO DO MUNICÍPIO _____

Art. 4º Ao Município _____ no exercício de suas competência constitucionais e legais, relacionadas com o Meio Ambiente, incumbe mobilizar e coordenar suas ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos, bem como a participação da população, na consecução dos objetivos e interesses estabelecidos nesta lei, devendo:

I - planejar e desenvolver ações de autorizações, promoção, proteção, conservação, preservação, recuperação, reparação, vigilância e melhoria de qualidade ambiental;

II - definir e controlar a ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com suas limitações e condicionantes ecológicas e ambientais;

III - elaborar e implementar o plano municipal de proteção ao meio ambiente;

IV - exercer o controle da poluição ambiental;

V - definir áreas prioritárias de ação governamental relativa ao meio ambiente, visando a preservação e melhoria da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - identificar, criar e administrar unidades de conservação e de outras áreas protegidas para a proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens e interesses ecológicos estabelecendo normas de sua competência a serem observadas nestas áreas.

VII - estabelecer diretrizes especificadas para a proteção de mananciais hídricos, através de planos de uso e ocupação de áreas de drenagem de bacias e sub-bacias hidrográficas;

VIII - estabelecer normas e padrões de qualidade ambiental para aferição e monitoramento de níveis de poluição do solo, poluição atmosférica, hídrica e sonora, dentre outros;

IX - estabelecer normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

X - fixar normas de auto-monitoramento, padrões de emissão e condições de lançamento para resíduos e efluentes de qualquer natureza;

XI - conceder licenças, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente;

XII - implantar sistema de cadastro e informações sobre o meio ambiente;

XIII - promover a conscientização pública para a proteção do meio ambiente e a educação ambiental como processo permanente, integrado e multidisciplinar, em todos os níveis de ensino, formal e informal;

XIV - incentivar o desenvolvimento, a produção e instalação de equipamentos e a criação, absorção e difusão de tecnologia compatíveis com a melhoria da qualidade ambiental;

XV - implantar e operar o sistema de monitoramento ambiental municipal;

XVI - garantir a participação comunitária no planejamento, execução e vigilância das atividades que visem a proteção, recuperação ou melhoria da qualidade ambiental;

XVII - regulamentar e controlar a utilização de produtos químicos em atividades agrossilvopastoris, industriais e de prestação de serviços;

XVIII - incentivar, colaborar e participar de planos de ação de interesse ambiental em nível federal, estadual e regional, através de ações comuns, acordo, consórcio e convênios;

XIX - executar outras medidas consideradas essenciais à conquista e a manutenção de melhores níveis de qualidade ambiental

XX - garantir aos cidadãos o livre acesso à informações e dados sobre questões ambientais do Município.

TÍTULO II

DO MEIO AMBIENTE

Capítulo I

DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Art. 5º O meio Ambiente é patrimônio comum da coletividade, bem de uso comum do povo, e sua proteção é dever do Município e de todas as pessoas e entidades que, para tanto, no uso da propriedade, no manejo dos meios de produção e no exercício de atividades, deverão respeitar as limitações administrativas e demais determinações estabelecidas pelo Poder Público, com vistas a assegurar um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

Art. 6º Compete à Secretaria do Meio Ambiente (ou Departamento)³¹⁴:

I -planejar, coordenar, executar e controlar atividades que visem à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente;

³¹⁴ Há modelo de lei específica sobre a criação e atribuições do órgão ambiental local

II - formular políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município, observadas as peculiaridades locais;

III - formular as normas técnicas e legais e os padrões de proteção, conservação, preservação e recuperação do meio ambiente, observadas as legislações federal e estadual;

IV - exercer a ação fiscalizadora de observância das normas contidas na legislação ambiental;

V - exercer o poder de polícia nos casos de infração da lei ambiental e de inobservância de norma ou padrão estabelecido;

VI - emitir parecer sobre os pedidos de localização e funcionamento de fontes poluidoras e de fontes degradadoras dos recursos ambientais;

VII - expedir licenças relacionadas às atividades de controle ambiental;

VIII - formular as normas técnicas e legais que constituam as posturas do município no que se refere ao saneamento e aos serviços urbanos e rurais;

IX - planejar, coordenar, executar e atualizar o cadastramento de atividades econômicas degradadoras do meio ambiente e de informações ambientais do município;

X - estabelecer as áreas ambientais prioritárias em que o executivo municipal deve atuar para manter a qualidade do meio ambiente local;

XI - propor a criação, no município, de áreas de interesse para proteção ambiental;

XII - desenvolver atividades de educação ambiental e atuar na formação da consciência pública sobre a necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente;

XIII - articular-se com outros órgãos e secretarias da prefeitura, em especial as de obras públicas e urbanismo, saúde e educação, para a integração de suas atividades;

XIV - manter intercâmbio com entidades nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento de planos, programas e projetos ambientais;

XV - promover, em conjunto com os demais órgãos municipais, o controle da utilização, comercialização, armazenagem e transporte de produtos tóxicos e/ou perigosos;

XVI - acionar o COMDEMA – conselho municipal de meio ambiente e implementar as suas deliberações;

XVII - submeter à deliberação do COMDEMA as propostas de políticas, normatizações, procedimentos e diretrizes definidas para o gerenciamento ambiental municipal;

XVIII - submeter à deliberação do COMDEMA os pareceres técnicos e jurídicos emitidos pela secretaria, referentes ao licenciamento ambiental de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, bem como as proposições de aplicação de penalidades.

XIX - elaborar e divulgar anualmente o relatório de qualidade do meio ambiente - RQMA.

Parágrafo Único. As atribuições previstas neste Artigo não excluem outras necessárias à proteção ambiental e serão exercidas sem prejuízo de outros órgãos ou entidades competentes.

Capítulo II

DO USO DO SOLO

Art. 7º Os planos, públicos ou privados, de uso de recursos naturais do Município de _____, bem como os de uso, ocupação e parcelamento do solo, devem respeitar as necessidades do equilíbrio ecológico e as diretrizes e normas de proteção ambiental.

Parágrafo único. No caso de utilização de recursos naturais como cascalheiras, pedreiras, saibreiras, calcário, e outros recursos minerais não relacionados, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA) exigirá um depósito prévio de caução, com o objetivo de garantir a recuperação das áreas exploradas, conforme regulamentação a ser expandida.

Art. 8º Os projetos de parcelamento do solo deverão estar aprovados pela SEMMA, para efeitos de instalação e ligação de serviços de utilidade pública, bem como para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 1º O registro em Cartório de Registro de Imóveis só poderá ser realizado após o julgamento pelo COMDEMA, dos recursos interpostos contra as decisões da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Departamento), nos quais deverão ser definitivamente julgados no prazo mínimo de 90 (noventa dias), a partir da data de sua interposição.

§ 2º As atribuições previstas neste artigo não excluem outras, necessárias à aprovação dos projetos de parcelamento do solo e serão exercidas sem prejuízo das de outros órgãos ou entidades competentes.

Capítulo III

DO CONTROLE DA POLUIÇÃO

Art. 9º É vedado o lançamento no Meio Ambiente de qualquer forma de matéria, energia, substância ou mistura de substância, em qualquer estado físico, prejudiciais ao ar atmosférico, às águas, à fauna e à flora, ou que possam torná-lo:

- I - impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde.
- II - inconveniente, inoportuno ou incômodo ao bem-estar público;
- III - danoso aos materiais prejudicial ao uso, gozo e segurança da propriedade, bem como ao funcionamento normal das atividades da coletividade.

Parágrafo único. O ponto de lançamento em cursos hídricos, de qualquer efluente originário de atividade utilizadora de recursos ambientais, será obrigatoriamente situado a montante de captação de água, do mesmo corpo d'água utilizado pelo agente de lançamento.

Art. 10. Ficam sob o controle da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Departamento) as atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e outras fontes de qualquer natureza que produzam ou possam produzir alterações adversas às características do Meio Ambiente.

Art. 11. Caberá à SEMMA (Departamento) determinar a realização do estudo prévio de análise de risco ou de impacto ambiental para a instalação e operação de atividade que, de qualquer modo possa degradar o meio ambiente.

Art. 12. A construção, instalação, ampliação, e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e que sejam de interesse eminentemente local, assim definido pelas Resoluções n.º 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente e n.º 102/05, 110/05 e 111/05, do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, dependerão de prévio licenciamento da SEMMA (Departamento), sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Art. 13. Os estabelecimentos e todos os responsáveis pelas atividades previstas no artigo anterior são obrigados a implantar sistemas de tratamento de efluentes e promover todas as demais medidas necessárias para prevenir ou corrigir os inconvenientes e danos decorrentes da poluição.

Parágrafo único. Todos os resultados das atividades de auto monitoramento deverão ser comunicados a SEMMA (Departamento), conforme cronograma estabelecido.

Art. 14. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Departamento), sem prejuízos de outras medidas, no exercício de sua competência de controle e em conformidade com a legislação ambiental vigente, expedirá as seguintes licenças ambientais:

I -Licença Prévia (LP), na fase preliminar de planejamento do empreendimento, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas etapas de localização, instalação, e operação, com validade mínima de 01 ano e máxima de 03 anos.

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto aprovado, com validade máxima de 04 anos.

III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças prévia e de instalação, com validade de 01 ano.

§ 1º A Licença Prévia não será concedida quando a atividade for desconforme com os planos federais e municipais de uso e ocupação do solo, ou quando em virtude de suas repercussões ambientais, seja incompatível com os usos e características ambientais do local proposto ou suas adjacências.

§ 2º A Licença de Instalação deverá ser requerida no prazo de até 01 (um) ano a contar da data da expedição da licença Prévia, sob pena de caducidade desta.

§ 3º A Licença de Operação deverá ser renovada anualmente, observada a legislação vigente à época da renovação.

§ 4º Os pedidos de renovação de licença deverão ser protocolizados com antecedência de ____ dias da expiração do prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando automaticamente prorrogada até a manifestação do órgão ambiental do Município.

§ 5º Serão concedidas, para as atividades não listadas na legislação ambiental, a competente declaração de dispensa de licenciamento ambiental municipal.

§ 6º No interesse da política do Meio Ambiente, a SEMMA (Departamento), durante a vigência das licenças de que trata este artigo, poderá determinar a realização de auditoria técnica no empreendimento, podendo, mediante decisão fundamentada, suspender ou cancelar a licença quando ocorrer:

I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III – superveniência de riscos ambientais ou de saúde

§ 7º Do indeferimento da concessão de quaisquer das licenças, caberá recurso ao COMDEMA, no prazo de 15 dias, contados da notificação da decisão.

§ 8º O Município poderá legislar, dentro do conceito de interesse local, para enquadrar as atividades passíveis de licenciamento, que não estejam previstas na legislação ambiental estadual ou federal.

Art. 15. As atividades e empreendimentos de mínimo e pequeno porte, com grau de poluição baixo e médio, assim definidas pelo CONSEMA e pelo órgão ambiental estadual - FEPAM, sujeitar-se-ão ao licenciamento único (LU), com validade de 01 ano, renovado anualmente, dispensadas das licenças anteriores.

Parágrafo Único – Será concedido, para as atividades de natureza florestal, licença florestal (LF), concedido uma única vez, para a atividade a ser licenciada, dentro dos limites estabelecidos pelas Resoluções do CONSEMA.

Art.16. As atividades existentes à data da publicação desta Lei, e ainda não licenciadas, deverão ser registradas na SEMMA (Departamento), no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, para fins de

obtenção da Licença de Operação ou Licença Única, de acordo com o porte e grau de poluição da atividade.

Capítulo IV

DO SANEAMENTO BÁSICO E DOMICILIAR

Art. 17. A promoção de medidas de saneamento básico e domiciliar residencial comercial e industrial, essenciais à proteção do Meio Ambiente, é obrigação do Poder Público, da coletividade e do indivíduo que, para tanto, no uso da propriedade, no manejo dos meios de produção e no exercício de atividades, ficam adstritos a cumprir determinações legais e regulamentares e as recomendações, vedações e interdições ditadas pelas autoridades ambientais, sanitárias e outras competentes.

Art.18. Os serviços de saneamento básico, tais como os de abastecimento de água, drenagem pluvial, coleta, tratamento e disposição final de esgoto e de lixo, operados por órgãos e entidades de qualquer natureza, estão sujeitos ao controle da SEMMA (Departamento), sem prejuízo daquele exercido por outros órgãos competentes, devendo observar o disposto nesta Lei, seu regulamento e normas técnicas.

Parágrafo único. A construção, reforma, ampliação e operação de sistema de saneamento básico, dependem de prévia aprovação dos respectivos projetos, pela SEMMA (Departamento).

Art. 19. É obrigação do proprietário do imóvel a execução de adequadas instalações domiciliares de abastecimento, armazenamento, distribuição e esgotamento de água, cabendo ao usuário do imóvel a necessária conservação.

Art. 20. Os esgotos sanitários deverão ser coletados, tratados e receber destinação adequada, de forma a se evitar contaminação de qualquer natureza.

Art. 21. No Município serão instalados gradualmente, de acordo com o aporte de recursos e a disponibilidade financeira, pelo Poder Público, diretamente ou em regime de concessão, estações de tratamento, rede coletora e emissários de esgotos sanitários.

Art. 22. É obrigatória a existência de instalações sanitárias adequadas nas edificações e sua ligação à rede pública coletora.

Parágrafo único. Quando não existir rede coletora de esgotos, as medidas adequadas, sem prejuízo das de outros órgãos, ficam sujeitas à aprovação da SEMMA (Departamento), que fiscalizará a sua execução e manutenção, sendo vedado o lançamento de esgotos ‘in natura’ a céu aberto ou na rede de esgotos pluviais.

Art. 23. A coleta, tratamento, e disposição final do lixo, processar-se-ão em condições que não tragam malefícios ou inconvenientes à saúde, ao bem-estar público ou ao Meio Ambiente.

§ 1º Fica expressamente proibido:

- I -a deposição indiscriminada de lixo em locais inapropriados, em áreas urbanas ou rurais;
- II - a incineração e a disposição final de lixo a céu aberto;
- III - a utilização de lixo “in natura” para alimentação de animais e adubação orgânica;
- IV - o lançamento de lixo em águas de superfície, sistemas de drenagem de águas pluviais, poços, cacimbas, e áreas erodidas.

§ 2º Os resíduos sólidos, portadores de agentes patogênicos, inclusive os de serviços de saúde (hospitalares, laboratoriais, farmacológicos, e os resultantes de postos de saúde), assim como alimentos ou produtos contaminados, deverão ser adequadamente acondicionados e conduzidos por

transporte especial, nas condições estabelecidas pela SEMMA (Departamento), atendidas as especificações determinadas pela legislação vigente.

§ 3º A SEMMA (Departamento) estabelecerá as zonas onde a seleção do lixo deverá ser necessariamente efetuada a nível domiciliar.

Capítulo V

DOS RESÍDUOS TÓXICOS OU PERIGOSOS

Art. 24 Aquele que utiliza substâncias, produtos, objetos ou resíduos, considerados tóxicos ou perigosos, deve tomar precauções para que não apresentem perigo e não afetem o Meio Ambiente e a saúde da coletividade.

§ 1º Os resíduos tóxicos ou perigosos devem ser reciclados, neutralizados ou eliminados nas condições estabelecidas pela SEMMA (Departamento).

§ 2º O COMDEMA estabelecerá normas técnicas de armazenamento, de transporte e manipulação, organizará as listas de substâncias, produtos, objetos, resíduos tóxicos, perigosos ou proibidos de uso no Município e baixará instruções para a reciclagem, neutralização, eliminação e coleta dos mesmos.

Capítulo VI

DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS DAS EDIFICAÇÕES

Art. 25. As edificações deverão obedecer aos requisitos sanitários de higiene e segurança, indispensáveis à proteção da saúde e ao bem-estar das pessoas em geral, a serem estabelecidos no regulamento desta Lei, e em normas técnicas estabelecidas pelo COMDEMA.

Art. 26. A SEMMA (Departamento), conjuntamente com a Secretaria Municipal do Planejamento Urbano, fixará normas para a aprovação de projetos de Edificações públicas e privadas, objetivando a economia de energia elétrica para climatização, iluminação e aquecimento de água.

Art. 27. Os proprietários e possuidores de edificações ficam obrigados a executar as obras determinadas pelas autoridades ambientais e sanitárias, visando ao cumprimento das normas vigentes.

Art. 28. Os necrotérios, locais de velório e cemitérios obedecerão as normas ambientais e sanitárias, aprovadas pela SEMMA (Departamento), no que se refere a localização, construção, instalação e funcionamento.

TÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS

Art. 29. São instrumentos da política do Meio Ambiente do Município de _____.

I - o estabelecimento de normas, padrões, critérios e parâmetros de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a interdição e suspensão de atividades;

IV - as penalidades disciplinares e compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

V - o estabelecimento de incentivos fiscais com vista à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria de qualidade ambiental.

- VI - o cadastro técnico de atividades e o sistema de informações;
- VII - a cobrança de contribuição de melhoria ambiental;
- VIII - a cobrança de taxa de conservação de áreas de relevante interesse ambiental;
- IX - o relatório anual da qualidade ambiental do município;
- X - a avaliação de estudos de impacto ambiental e análise de risco;
- XI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, dentre outras unidades de conservação;
- XII - a contribuição sobre a utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

TÍTULO IV

DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS

Capítulo I

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 30. Considera-se infração ambiental toda ação ou omissão que importe inobservância dos preceitos desta Lei, seu regulamento, decretos, normas técnicas e resoluções do COMDEMA, bem como das legislações federais e estaduais que se destinem à promoção, recuperação e proteção da qualidade e saúde ambiental.

Art. 31. A autoridade ambiental municipal que tiver ciência ou notícia de ocorrência de infração ambiental é obrigada a promover a apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de torna-se co-responsável.

Parágrafo único. Qualquer cidadão que tiver conhecimento da ocorrência de infração ambiental deverá noticiar às autoridades ambientais competentes.

Art. 32. O infrator, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, é responsável independentemente de culpa, pelo dano que causar ao Meio Ambiente e à coletividade, em razão de suas atividades poluentes.

§ 1º Considera-se causa a ação ou omissão do agente, sem a qual a infração não teria ocorrido.

§ 2º O resultado da infração é imputável a quem lhe deu causa e a quem para ele concorreu ou dele se beneficiou, sejam eles:

- I - causadores diretos;
- II - gerentes, administradores, diretores, promitentes compradores ou proprietários, arrendatários, parceiros, desde que praticados por prepostos ou subordinados e no interesse dos preponentes ou dos superiores hierárquicos;
- III - autoridades que se omitirem ou facilitarem, por consentimento ilegal, a prática do ato.

Art. 33. Os infratores dos dispositivos da presente Lei e seus regulamentos, e demais normas pertinentes à matéria, tendo em vista o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação ambiental, ficam sujeitos às seguintes penalidades, independente da obrigação de reparar o dano e de outras sanções de competência da União ou do Estado, civis ou penais:

- I - advertência por escrito;
- II - multa simples ou diária;
- III - apreensão do produto;
- IV - utilização do produto;

- V - suspensão da venda do produto;
- VI - suspensão da fabricação do produto;
- VII - embargo de obra;
- VIII - interdição, parcial ou total, de estabelecimento ;
- IX - cassação de alvará de licenciamento de estabelecimento;
- X - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo município.

Art. 34. As infrações classificam-se em:

- I -leves, aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstâncias atenuantes;
- II - graves, aquela em que for verificada uma circunstancia agravante;
- III - muito graves, aquelas em que forem verificadas duas circunstâncias agravantes;
- IV - gravíssimas, aquelas em que seja verificada a existência de três ou mais circunstâncias agravantes ou a reincidência.

Art. 35. A pena de multa consiste no pagamento do valor de R\$ 50,00 a R\$ 5.000.000,00, correspondentes aos valores constantes na Lei Federal n.º 9.605/98 e Decreto Federal n.º 3.179/99.

§ 1º Atendido o disposto neste artigo, na fixação da multa, a autoridade levará em conta a capacidade econômica do infrator.

§ 2º A multa poderá ser reduzida em até 90% (noventa por cento) do seu valor, se o infrator se comprometer, mediante acordo escrito, a tomar as medidas necessárias a evitar a continuidade dos fatos que lhe deram origem, cassando-se a redução com o conseqüente pagamento integral da mesma, se essas medidas ou seu cronograma não forem cumpridos.

§ 3º A multa será aplicada independentemente das outras penalidades previstas no artigo 33 desta Lei.

Art. 36. Para a imposição da pena e da graduação da pena de multa, a autoridade ambiental observará:

- I - as circunstâncias atenuantes e agravantes;
- II - a gravidade do fato, tendo em vista as suas conseqüências para a saúde ambiental e o meio ambiente;
- III - os antecedentes do infrator quanto às normas ambientais.

Art. 37. São circunstâncias atenuantes:

- I - o menor grau de compreensão e escolaridade do infrator;
- II - o arrependimento eficaz do infrator;
- III - a comunicação prévia, pelo infrator, do perigo iminente de degradação ambiental, às autoridades competentes;
- IV - a colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental;
- V - ser o infrator primário e a falta cometida de natureza leve.

Art. 38. São circunstâncias agravantes:

- I - ser o infrator reincidente ou cometer a infração por forma contínua;
- II - ter o agente cometido a infração para obter vantagem pecuniária ;
- III - o infrator coagir outrem para a execução material da infração;
- IV - ter a infração conseqüências danosas à saúde pública e ao meio ambiente;
- V - se, tendo conhecimento do ato lesivo à saúde pública e ao meio ambiente, o infrator deixar de tomar as providências de sua alçada para evitá-lo;
- VI - ter o infrator agido com dolo direito ou eventual;
- VII - a ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;
- VIII - a infração atingir áreas de proteção legal;

IX - o emprego de métodos cruéis no abate ou captura de animais.

§ 1º A reincidência verifica-se quando o agente comete nova infração do mesmo tipo, ou quando der causa a danos grave à saúde humana ou à degradação ambiental significativa.

§ 2º No caso de infração continuada, caracterizada pela repetição da ação ou omissão inicialmente punida, a penalidade de multa poderá ser aplicada diariamente até cessar a infração.

Art. 39. Havendo concurso de circunstâncias atenuantes e agravantes, a pena será aplicada em consideração à circunstância preponderante, entendendo-se como tal aquela que caracterize o conteúdo da vontade do autor ou as consequências da conduta assumida.

Art. 40. São infrações ambientais as capituladas na Lei Federal n.º 9.605/98 e Decreto Federal n.º 3.179/99, e estarão sujeitas às multas previstas nestes dispositivos legais, além das demais sanções estabelecidas no artigo 33 da presente Lei.

Capítulo II

DO PROCESSO

Art. 41. As infrações à legislação ambiental serão apuradas em processo administrativo próprio, iniciando com a lavratura do auto de infração, observados o rito e prazos estabelecidos nesta Lei.

Art.42. O auto de infração será lavrado pela autoridade ambiental que a houver constatado, devendo conter:

- I - nome do infrator e sua qualificação nos termos da lei;
- II - local, data e hora da infração;
- III - descrição da infração e menção ao dispositivo legal ou regulamentar transgredido;
- IV - penalidade a que está sujeito o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza a sua imposição;
- V - ciência pelo autuado, de que responderá pelo fato em processo administrativo ;
- VI - assinatura do autuado ou, na sua ausência ou recusa, de duas testemunhas e do autuante;
- VII - prazo para o recolhimento da multa, quando aplicada, caso o infrator abdique do direito de defesa;
- VIII - prazo para interposição de defesa de 20 (vinte) dias;
- IX - no caso de aplicação das penalidades de embargo, apreensão e de suspensão de venda do produto, no auto de infração deve constar, ainda, a natureza, qualidade, nome e/ou marca, procedência, local onde o produto ficará depositado e seu fiel depositário.

Art. 43. As omissões ou incorreções na lavratura do auto de infração não acarretarão nulidade do mesmo quando do processo constarem os elementos necessários à determinação da infração e do infrator.

Art. 44. O infrator será notificado para ciência da infração:

- I - pessoalmente;
- II - pelo correio, com aviso de recebimento – A. R.;
- III - por edital, se estiver em lugar incerto e não sabido.

§ 1º Se o infrator for notificado pessoalmente e se recusar a exarar ciência, deverá essa circunstância ser mencionada expressamente pela autoridade que efetuou a notificação.

§ 2º O edital do inciso III deste artigo, será publicado uma única vez, em jornal de circulação local, considerando-se efetivada a notificação 05 (cinco) dias após a publicação.

Art. 45. Apresentada ou não a defesa ou impugnação, uma vez esgotados os prazos para recursos, a autoridade ambiental proferirá a decisão final, ultimada a instrução do processo, notificando o infrator.

Art. 46. Mantido o auto de infração, total ou parcialmente, no prazo de 20 (vinte) dias de ciência ou publicação da decisão, caberá recurso final ao COMDEMA.

Art. 47. Os recursos interpostos das decisões não definitivas terão efeitos suspensivos relativamente ao pagamento da penalidade pecuniária, não impedindo a imediata exigibilidade do cumprimento da obrigação subsistente.

Art. 48. Quando aplicada a pena de multa, esgotados os recursos administrativos, o infrator será notificado para efetuar o pagamento no prazo de 05 (cinco) dias, contados da data do recebimento da notificação, recolhendo-se o respectivo valor à conta do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

§ 1º O valor estipulado da pena de multa, cominado no auto da infração, será corrigido pelos índices oficiais vigentes por ocasião da notificação para seu pagamento.

§ 2º A notificação para o pagamento da multa será feita mediante registro postal ou por meio de edital publicado em jornal de circulação local, se não localizado o infrator.

§ 3º O não recolhimento da multa, dentro do prazo fixado neste artigo, implicará na sua inscrição em dívida ativa para cobrança judicial, na forma da legislação pertinente.

Art. 49. As infrações às disposições legais e regulamentares de ordem ambiental prescrevem em 05 (cinco) anos.

§ 1º A prescrição interrompe-se pela notificação ou outro ato da autoridade competente que objetive a responsabilização do infrator, nos termos desta Lei.

§ 2º Não corre o prazo prescricional enquanto houver processo administrativo pendente de decisão.

Capítulo III

DOS AGENTES PÚBLICOS

Art. 50. Os agentes públicos, a serviço da vigilância e fiscalização ambiental, são competentes para:

- I - colher amostras necessárias para análises técnicas e de controle;
- II - proceder as inspeções e visitas de rotina, bem como para a apuração de irregularidades e infrações;
- III - verificar a observância das normas e padrões ambientais vigentes;
- IV - lavrar autos de infração e aplicar as penalidades cabíveis;
- V - praticar todos os atos necessários ao bom desempenho da vigilância ambiental no Município.

§ 1º No exercício da ação fiscalizada, os agentes terão livre acesso, em qualquer dia e hora, mediante as formalidades legais, a todas as edificações, ou locais sujeitos ao regime desta Lei, não se lhes podendo negar informações, vistas a projetos, instalações, dependências ou produtos sob inspeção.

§ 2º Nos casos de embargo à ação fiscalizadora, os agentes poderão solicitar a intervenção policial para a execução da medida ordenada, sem prejuízo da aplicação das penalidades cabíveis.

Art. 51. Os agentes públicos, a serviço da SEMMA (Departamento), deverão ter qualificação específica, aferida em concurso público de provas e títulos.

Título V

DAS DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 52. O Município poderá conceder ou repassar auxílio financeiro a instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para execução de serviços de relevante interesse ambiental, atendidos os requisitos da legislação vigente.

Art. 53. Não será permitida a instalação de usinas nucleares e o armazenamento de seus resíduos no Município de _____.

Parágrafo único. O transporte de resíduos nucleares, através do Município de _____, deverá obedecer às normas estabelecidas pelo COMDEMA.

Art. 54. Sem prejuízo do que estabelecem outros dispositivos legais, a Educação Ambiental será promovida junto à comunidade, diretamente ou pelos meios de comunicação, através de atividades proposta pela SEMMA (Departamento) e pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Art. 55. Fica instituída a “*Semana do Meio Ambiente*”, que será comemorada obrigatoriamente nas escolas, creches e demais estabelecimentos públicos, através de programações educativas e campanhas junto à comunidade, _____(fixar data).

Art. 56. O _____ é considerada árvore símbolo do Município e o Poder Público incentivará o seu plantio, em áreas públicas e privadas, bem como tomará todas as providências para a sua preservação.

Art. 57. Fica autorizada a SEMMA (Departamento) a expedir as normas técnicas, padrões e critérios aprovados pelo COMDEMA, destinados a complementar esta Lei e seu regulamento.

Art. 58. Fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênios de cooperação técnica e científica, com instituições públicas ou privadas afim de dar cumprimento ao que dispõe esta Lei.

Art. 59. As despesas necessárias ao cumprimento da presente Lei, correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 60. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e será regulamentada, no que couber, pelo Poder Executivo.

A.2. Lei Municipal de Meio Ambiente (segundo modelo)

Lei n.º /2005³¹⁵

Dispõe sobre a política de proteção, de conservação e de controle do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no município de

CAPÍTULO I

Dos fins e princípios da Política Municipal do Meio Ambiente.

Art. 1.º - A Política Municipal do Meio Ambiente, respeitadas as competências da União e do Estado, tem por objetivo assegurar a todos os habitantes do Município um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, bem assim, promover medidas de melhoria da qualidade de vida dos habitantes de

Art. 2º - Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a política municipal observará os seguintes princípios:

- I - desenvolvimento sustentável das atividades econômicas, sociais e culturais;
- II - prevenção de danos ambientais e condutas consideradas lesivas ao meio ambiente;
- III - função social ambiental da propriedade urbana e rural;
- IV - participação direta do cidadão e das entidades da sociedade civil na defesa do meio ambiente;
- V - reparação dos danos ambientais causados por atividades desenvolvidas por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado;
- VI - responsabilidade dos poluidores pelo cumprimento das exigências legais de controle e prevenção ambientais nos processos produtivos e demais atividades econômicas que interfiram no equilíbrio ecológico do meio ambiente;
- VII - educação ambiental como processo de desenvolvimento da cidadania;
- VIII - proteção dos espaços ambientalmente relevantes, através da criação de Unidades de Conservação,
- IX - harmonização da Política Municipal de Meio Ambiente com as Políticas Estaduais e Federais correlatas.
- X- responsabilização conjunta de todos os órgãos do Poder Público pela preservação, conservação e melhoria do meio ambiente.

CAPÍTULO II

Do Sistema Municipal de Meio Ambiente

³¹⁵ Modelo de anteprojeto de Lei elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

Art. 3º - O Sistema Municipal de Meio Ambiente, integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente, é constituído pelos órgãos e entidades responsáveis pela proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, na forma e com as características que se seguem:

I - como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Municipal de Meio Ambiente - CODEMA, com as finalidades precípuas de formular e propor ao Executivo Municipal as diretrizes, normas e regulamentação da Política Municipal de Meio Ambiente, bem como atuar nos processos de licenciamento e de sanção às condutas lesivas ao meio ambiente, conforme previsto nesta Lei.

II - como órgão executor, a Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente que fornecerá o suporte técnico e administrativo ao CODEMA, composto por profissionais das diversas áreas do conhecimento que contribuem para a solução dos problemas ambientais.

Parágrafo único - O Conselho a que se refere o inciso I deste artigo tem caráter deliberativo e será composto, em proporção idêntica, por representantes do Poder Público Municipal, da sociedade civil organizada para a defesa do meio ambiente e dos setores produtivos.

Art. 4º - Compete ao CODEMA:

I – formular as diretrizes para a política municipal do meio ambiente, inclusive para atividades prioritárias de ação do município em relação à proteção e conservação do meio ambiente

II – propor normas regulamentares, procedimentos e ações, visando à defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município, observada a legislação federal, estadual e municipal pertinente;

III – obter e repassar informações e subsídios técnicos relativos ao desenvolvimento ambiental aos órgãos públicos, entidades públicas e privadas e à comunidade em geral;

IV – atuar na conscientização pública para o desenvolvimento sustentável, promovendo a educação ambiental formal e informal, com ênfase nos problemas e peculiaridades do município;

VI – subsidiar o Ministério Público no exercício de suas competências para a proteção do meio ambiente previstas na Constituição Federal de 1988;

VII – solicitar aos órgãos competentes o suporte técnico complementar às ações executivas do município na área ambiental;

VIII – propor a celebração de convênios, contratos e acordos com entidades públicas e privadas de pesquisas e de atividades ligadas ao desenvolvimento ambiental;

IX – opinar, previamente, sobre os aspectos ambientais de políticas, planos e programas governamentais que interfiram na qualidade ambiental do município;

X – apresentar, anualmente, proposta orçamentária ao Executivo Municipal, inerente ao seu funcionamento;

XI – identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes, federal, estadual e municipal, a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação;

XIII – acompanhar e controlar permanentemente as atividades degradadoras e poluidoras, compatibilizando-as com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando alterações que promovam impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico;

XIV – receber denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de sua apuração junto aos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis e sugerindo ao Prefeito Municipal as providências cabíveis;

XV – acionar os órgãos competentes para localizar, reconhecer, mapear e cadastrar os recursos naturais existentes no Município, para o controle das ações capazes de afetar ou destruir o meio ambiente;

XVI – opinar nos estudos sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como posturas municipais, visando adequar o desenvolvimento do município à proteção do meio ambiente;

XVII – opinar, quando solicitado, sobre a emissão de alvarás de localização e funcionamento no âmbito municipal das atividades potencialmente poluidoras;

XVIII – decidir sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência e a aplicação de penalidades;

XIX – orientar o Poder Executivo Municipal sobre o exercício do poder de polícia administrativa no que concerne à fiscalização e aos casos de infração à legislação ambiental;

XX – deliberar sobre a realização de Audiências Públicas, quando for o caso, visando à participação da comunidade nos processos de instalação de atividades potencialmente poluidoras;

XXI – propor ao Executivo Municipal a instituição de unidades de conservação visando à proteção de sítios de beleza excepcional, mananciais, patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paleontológico, espeleológico e áreas representativas de ecossistemas destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia;

XXII – responder consulta sobre matéria de sua competência;

XXIII – decidir, juntamente com o órgão executivo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente;

XXIV – acompanhar as reuniões das Câmaras do COPAM em assuntos de interesse do Município;

XXV – apresentar ao prefeito o projeto de regulamentação desta lei.

Parágrafo único – Para o cabal cumprimento das atribuições do CODEMA, fica, o Poder Executivo Municipal, autorizado a celebrar convênios com órgãos públicos que tenham competências em matéria de meio ambiente, visando delegar-lhes poderes de polícia municipais.

Art.5º - À Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente compete:

I - prestar apoio e assessoramento técnico ao CODEMA;

II - formular, para aprovação do CODEMA, normas técnicas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, observadas as legislações federal e estadual;

III - exercer a ação fiscalizadora e o poder de polícia para a observância das normas contidas na legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, requisitando, quando necessário, apoio policial para a garantia do exercício desta competência.

IV - instruir as propostas de normas e os processos de licenciamento e de infração sujeitos à apreciação do CODEMA.

V - publicar através dos meios disponíveis no município o pedido e a concessão ou indeferimento e a renovação de licenças ambientais;

VI - determinar, quando pertinente, a realização de audiência pública em processo de licenciamento.

VII – emitir parecer técnico sobre os pedidos de licenças ambientais, fundado em estudos ambientais prévios;

VIII - atuar na formação de consciência pública da necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente;

IX - instituir indenização pecuniária pela análise dos estudos ambientais exigidos para o licenciamento a cargo do município e pela fiscalização de empreendimentos em fase de licenciamento;

X - aplicar as penalidades de advertência e autuar os empreendimentos que descumprirem a legislação ambiental encaminhando o Auto de Infração para Julgamento pelo CODEMA;

XI - aplicar penalidade, mediante deliberação do CODEMA, de suspensão para empreendimentos em funcionamento sem Licença de Operação.

XII – conceder, *ad-referendum* do CODEMA, licenças ambientais consideradas urgentes, cujo pedido esteja sustentado por projeto adequado, a critério da própria Secretaria.

CAPÍTULO III

Do controle e da fiscalização das fontes poluidoras e da degradação ambiental.

Art. 6º- A instalação, construção, ampliação ou funcionamento de fonte de poluição cujos impactos ambientais não ultrapassem os limites do município sujeitam-se ao licenciamento ambiental pelo órgão técnico executivo de meio ambiente municipal, com anuência do CODEMA, após exame dos estudos ambientais cabíveis.

Art. 7º - O CODEMA, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

Parágrafo único - O procedimento administrativo para a concessão e renovação das licenças contidas no *caput* deste artigo será estabelecido em ato normativo do CODEMA.

Art. 8º - *Os empreendimentos de menor porte e potencial poluidor ou degradador poderão ser licenciados em uma única etapa, a critério da Secretaria de Meio Ambiente, com aprovação do CODEMA.*

Parágrafo único - O prazo para concessão das licenças referidas no *caput* deste artigo será de até 6 (seis) meses, ressalvados os casos em que houver necessidade de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, ou realização de audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses, contados, em qualquer hipótese, do protocolo do requerimento de licenciamento.

Art. 9º - Caso a etapa prevista para a obtenção de Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI) esteja vencida, a mesma não será expedida, não desobrigando o interessado da apresentação ao CODEMA dos estudos ambientais cabíveis, para a obtenção da Licença de Operação (LO).

Parágrafo único - Ainda que ultrapassada a etapa correspondente à Licença de Instalação (LI), o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, deverão ser elaborados segundo as informações disponíveis, sem prejuízo das adicionais que forem exigidas pelo CODEMA para o licenciamento, de modo a poder tornar públicas as características do empreendimento e suas consequências ambientais.

Art. 10- A fiscalização do cumprimento das normas de proteção ambiental será exercida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, orientada pelo CODEMA.

Art. 11 - Para a realização das atividades decorrentes do disposto nesta Lei e seus regulamentos, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente poderá utilizar-se, além dos recursos técnicos e humanos de que dispõe, do concurso de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, mediante convênios, contratos e credenciamento de agentes.

Art. 12 - Para garantir a execução das medidas estabelecidas nesta lei, no seu regulamento e nas normas deles decorrentes, fica assegurado aos agentes credenciados do órgão competente a entrada em estabelecimento público ou privado durante o período de atividade e a permanência neles pelo tempo necessário à fiscalização ou vistoria.

Art. 13 - Aos agentes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente compete efetuar vistoria em geral, levantamentos e avaliações, verificar a ocorrência de infrações e lavrar auto de fiscalização e de infração, determinando, quando necessária, a adoção de dispositivo de medição, de análise e de controle.

Art. 14 - Fica o Poder Executivo autorizado a determinar medidas de emergência, a fim de evitar episódios críticos de poluição ambiental ou impedir sua continuidade, em caso de grave e iminente risco para vidas humanas ou recursos ambientais.

Art. 15 - A Secretaria Municipal de Meio Ambiente poderá, a seu critério, determinar às fontes poluidoras, com ônus para elas, a execução de medições dos níveis e das concentrações de suas emissões e lançamentos de poluentes no meio ambiente.

Parágrafo único - As medições de que trata este artigo poderão ser executadas pelas próprias fontes poluidoras ou por empresas do ramo, de reconhecida idoneidade e capacidade técnica, sempre com acompanhamento por técnico ou agente credenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 16 - Fica o Poder Executivo autorizado a recolher indenização pecuniária pela análise dos estudos ambientais e por custos operacionais relacionados à atividade de licenciamento, fiscalização e monitoramento ambientais, a ser regulamentada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

CAPITULO IV

Das penalidades

Art. 17 - As infrações a esta lei, ao seu Regulamento e das demais normas decorrentes serão, a critério do CODEMA, classificadas em leves, graves ou gravíssimas, levando-se em conta:

- I - as suas conseqüências;
- II - as circunstâncias atenuantes e agravantes;
- III - os antecedentes do infrator.

Parágrafo único - O Regulamento desta lei fixará as condutas consideradas lesivas ao meio ambiente, determinando a gradação, conforme o caput deste artigo, bem como o procedimento administrativo para aplicação de pena administrativa e elaboração das normas técnicas complementares, e ainda critérios:

- a) para a classificação de que trata este artigo;
- b) para a imposição de pena;
- c) para cabimento de recurso, respectivos efeitos e prazos de interposição.

Art. 18 - Sem prejuízo das cominações cíveis e penais cabíveis, as infrações de que trata o artigo anterior serão punidas com as seguintes penas:

I - advertência, por escrito, antes da efetivação das medidas indicadas neste artigo para o restabelecimento, no prazo fixado, das condições, padrões e normas pertinentes;

II - multa de R\$ 50,00 a R\$ 50.000.00;

III - não concessão, restrição ou suspensão de incentivos fiscais e de outros benefícios concedidos pelo Estado ou por empresa sob o seu controle direto ou indireto, enquanto perdurar a infração;

IV - suspensão das atividades, salvo nos casos reservados à competência da União.

§ 1º - A critério do CODEMA poderá ser imposta multa diária, que será devida até que o infrator corrija a irregularidade.

§ 2º - As penas previstas nos incisos III e IV deste artigo poderão ser aplicadas sem prejuízo das indicadas nos incisos I e II.

§ 3º - A pena pecuniária terá por referência a data de julgamento pelo CODEMA e se sujeitará aos juros de mora de 1% (um por cento) ao mês.

§ 4º - No caso de reincidência, configurada pelo cometimento de nova infração da mesma natureza, pelo mesmo infrator, a multa será aplicada em dobro.

§ 5º - As multas de que trata este artigo poderão ser pagas em até doze parcelas mensais, iguais e consecutivas, a requerimento do interessado, no qual constará a confissão do débito.

Art. 19 - Os pedidos de reconsideração contra pena imposta pelo CODEMA não terão efeito suspensivo, salvo mediante a aprovação de Termo de Compromisso firmado pelo infrator, obrigando-

se à eliminação das condições poluidoras dentro de prazo razoável, fixado pelo CODEMA em cronograma físico-financeiro.

CAPTITULO V

Da criação do Fundo Municipal de Defesa Ambiental

Art. 20 - Fica instituído o Fundo Municipal do Meio Ambiente, FMMA, administrado pelo Órgão Executivo Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de custear planos, projetos e programas de melhoria da qualidade do meio ambiente no Município, melhorias na infraestrutura do Sistema de Gestão Ambiental Municipal, pagamento a consultores e contratados, propostos pela comunidade ou pelo Órgão Executivo Municipal de Meio Ambiente e submetidos à apreciação do CODEMA.

CAPITULO VI

Das Disposições Finais

Art. 21 - A concessão ou renovação de licenças, previstas nesta Lei, será precedida da publicação do edital, em meios disponíveis no Município, com ônus para o requerente, assegurando ao público prazo para exame do pedido, respectivos projetos e pareceres dos órgãos municipais, e para apresentação de impugnação fundamentada por escrito.

§ 1.º - As exigências previstas neste artigo aplicam-se, igualmente, a todo projeto de iniciativa do Poder Público ou de entidades por este mantidas, que se destinem à implantação no Município.

§ 2.º - *O CODEMA ao regulamentar, mediante Deliberação Normativa, o processo de licenciamento, levará em conta os diferentes potenciais de poluição das fontes e atividades para estabelecer:*

I - os requisitos mínimos dos editais;

II - os prazos para exame e apresentação de objeções;

III - as hipóteses de isenção do ônus da publicação de edital.

Art. 23- Será obrigatória a inclusão de conteúdos de "Educação Ambiental" nas escolas municipais, mantidas pela Prefeitura Municipal, nos níveis de primeiro e segundo graus, conforme programa a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 24- O Poder Executivo regulamentará esta Lei, em 90 (noventa) dias, a partir da data de sua publicação.

Art. 25- As fontes poluidoras fixas, já em funcionamento ou implantação à época de promulgação desta Lei, ficam obrigadas a registrar-se na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com vistas ao seu enquadramento ao estabelecido nesta Lei e sua regulamentação.

Art. 26- Serão adotados no Município as normas e padrões de emissão de poluentes e de qualidade ambiental estabelecidos para o Estado, respeitada a legislação federal que regula a espécie e em situações que o CODEMA considerar necessário, este estabelecerá para o Município, através de Deliberação Normativa, padrões mais restritivos.

Art. 26 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Data:

.....
 Prefeito de

A.3. Modelo de Decreto regulamentador da Lei ambiental

Decreto nº, de ... dede 2005³¹⁶.

Regulamenta a Lei nº..., de ...de de 2005, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Município de

O Prefeito de, no uso de atribuição que lhe confere o disposto na Lei

D E C R E T A :

Capítulo I

Disposições Preliminares

Art. 1º - O sistema de prevenção e controle da poluição, visando a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Município de, é o regulamentado por este Decreto.

Art. 2º - Para fins deste Regulamento, entende-se por meio ambiente o espaço onde se desenvolvem as atividades humanas e a vida dos animais e vegetais.

Art. 3º - Entende-se por poluição ou degradação ambiental qualquer alteração das qualidades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente que possam:

- I - prejudicar a saúde ou bem-estar da população;
- II - criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- III - ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a qualquer recurso natural;
- IV - ocasionar danos relevantes aos acervos histórico, cultural e paisagístico.

§ 1º - Considera-se fonte de poluição qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, que induza, produza ou possa produzir poluição.

§ 2º - Agente Poluidor é qualquer pessoa física ou jurídica responsável por fonte de poluição.

Art. 4º - Os resíduos líquidos, gasosos, sólidos ou em qualquer estado de agregação da matéria, provenientes de atividade industrial, comercial, agropecuária, doméstica, pública, recreativa e de qualquer outra espécie, só podem ser despejados em águas interiores, superficiais e subterrâneas, ou lançados à atmosfera ou ao solo, desde que não excedam os limites estabelecidos pela Legislação Estadual, e quando houver padrões mais restritivos no município, pela Legislação Municipal

³¹⁶ Modelo de anteprojeto de Decreto elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

Capítulo II

Da Competência

Art. 5º - As atribuições de licenciamento ambiental serão exercidas pelo CODEMA, por intermédio Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente:

Art. 6º - O CODEMA, na execução do disposto neste Regulamento, articular-se-á, preferencialmente, mediante convênio, com os órgãos federais, estaduais e municipais que direta ou indiretamente exerçam atribuições de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, visando a uma atuação coordenada que resguarde as respectivas áreas de competência.

Capítulo III

Do Licenciamento Ambiental

Seção I

Das Licenças Ambientais

Art. 7º - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento que utilize recursos ambientais, considerado efetiva ou potencialmente poluidor, bem assim o empreendimento capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ficam sujeitos ao licenciamento pelo CODEMA, por intermédio da Secretaria de Meio Ambiente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º - Os órgãos e entidades da administração municipal direta e indireta somente aprovarão projeto de implantação ou ampliação de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente após o licenciamento a que se refere este artigo, sob pena de responsabilização administrativa e nulidade de seus atos.

§ 2º - No caso de concessão de incentivos fiscais ou financeiros, a empresa beneficiária deverá apresentar o documento de licenciamento referido neste artigo, para a liberação dos recursos.

Art. 8º - Para o exercício da competência estabelecida no artigo anterior, incluem-se nas atribuições de controle, preservação e melhoria do meio ambiente do CODEMA, as seguintes:

I - definir as áreas em que a ação do governo municipal relativa à qualidade ambiental deva ser prioritária;

II - estabelecer normas técnicas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, observadas a legislação federal, estadual e municipal, bem como os objetivos definidos nos planos de Desenvolvimento Econômico e Social do Município;

III - compatibilizar planos, programas e projetos potencialmente modificadores do meio ambiente com as normas e padrões estabelecidos pela legislação ambiental vigente, visando à garantia da qualidade de vida e dos direitos fundamentais da sociedades e do indivíduo;

V - determinar ações para o exercício do poder de polícia administrativa e para os casos de infração à legislação de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e de gestão dos recursos ambientais;

VI - aplicar penalidades no âmbito de sua competência, observada a legislação vigente;

VII - responder a consultas sobre matéria de sua competência, orientar os interessados e o público em geral quanto à aplicação de normas e padrões de proteção ambiental.

VIII - analisar, orientar e licenciar no âmbito do Município, a implantação e a operação de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, determinando igualmente a realocização, a suspensão ou o encerramento dessas atividades, quando necessário;

IX - homologar acordos, visando à transformação de penalidade pecuniária em obrigação de execução de medidas de interesse de proteção ambiental, além das exigidas em lei;

X - aprovar relatórios de impacto ambiental;

XI - propor ao Executivo a criação e a extinção das Câmaras Especializadas, bem como instituir e extinguir comissões técnicas para análise de temas específicos, quando se fizer necessário, por meio de deliberação;

XII - atuar conscientizando a sociedade acerca da necessidade de participação no processo de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, com vistas ao uso sustentado dos recursos naturais;

Art. 9º - O CODEMA, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

§ 1.º. Nas atividades de indústria de transformação, de extração mineral, de exploração agrossilvopastoril e de disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos urbanos, as quais tiverem obtido Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), o início da operação poderá ocorrer a partir da formalização do pedido da Licença de Operação (LO), não desobrigando o empreendedor de cumprir todas as exigências de controle ambiental previstas, notadamente aquelas emanadas do CODEMA, inclusive as medidas de caráter mitigador e de monitoramento do impacto sobre o meio ambiente, constantes das Licenças já concedidas, sujeitando-se o infrator à aplicação das penalidades previstas em lei.

§ 2.º Toda e qualquer ampliação ou modificação de atividade licenciada sujeitar-se-á a novo licenciamento.

Art. 10 - Os empreendimentos de menor porte e potencial poluidor ou degradador do meio ambiente poderão ser licenciados em uma única etapa, a critério da Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente, com aprovação do CODEMA.

§ Único - O procedimento administrativo para a concessão e renovação das licenças referidas no artigo anterior será estabelecido pela Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente .

Seção II

Dos Prazos para Concessão das Licenças

Art. 11- O prazo para concessão das licenças referidas no artigo 9º será de até 6 (seis) meses, ressalvados os casos em que houver a necessidade de apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, ou realização de audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses, contados, em qualquer hipótese, do protocolo do requerimento de licenciamento.

§ 1º - A contagem dos prazos previstos no artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações formuladas pelo órgão licenciador dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, contados do recebimento da respectiva notificação.

§ 3º - Os prazos estipulados no artigo poderão ser alterados com a devida motivação e com a anuência do empreendedor e do órgão licenciador.

Seção III

Do Licenciamento Corretivo

Art. 12 - Caso a etapa prevista para a obtenção de Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI) esteja vencida, a mesma não será expedida, não desobrigando o interessado da apresentação ao CODEMA dos estudos ambientais cabíveis, para a obtenção da Licença de Operação (LO).

§ 1º - Ainda que ultrapassada a etapa correspondente à Licença de Instalação (LI), o estudo de impacto ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, deverão ser elaborados segundo as informações disponíveis, sem prejuízo das adicionais que forem exigidas pelo CODEMA para o licenciamento, de modo a poder tornar públicas as características do empreendimento e suas consequências ambientais.

§ 2º - *Para o empreendimento que entrou em operação antes da publicação deste Decreto, sua regularização dar-se-á mediante a obtenção da Licença de Operação (LO), para a qual será necessária a apresentação de Relatório de Controle Ambiental, RCA, e Plano de Controle Ambiental, PCA, contendo, no mínimo, a descrição do empreendimento, os impactos positivos e negativos provocados em sua área de influência, as medidas de proteção ambiental e as mitigadoras dos impactos negativos, adotadas ou em vias de adoção, além de outros estudos ambientais já realizados.*

§ 3º - Na hipótese do parágrafo anterior, a inobservância de Plano de Controle Ambiental acarretará o automático cancelamento da licença e a suspensão da atividade pelo CODEMA ou, ad referendum deste, pelo seu Presidente.

§ 4º - *As taxas referentes ao Licenciamento serão definidas e corrigidas periodicamente pela Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente com aprovação do CODEMA.*

Capítulo IV

Dos Padrões de Emissão e de Qualidade

Art. 13 – Serão adotadas no Município as normas e padrões de emissão de poluentes e de qualidade ambiental estabelecidos para o Estado, respeitada a legislação federal que regula a espécie e em situações que o CODEMA considerar necessário, este estabelecerá para o Município, através de Deliberação Normativa, padrões mais restritivos.

Capítulo V

Da Fiscalização

Art. 14 - A fiscalização do cumprimento das normas de proteção e conservação do meio ambiente será exercida Secretaria de Meio Ambiente.

Art. 15 - No exercício da ação fiscalizadora, fica assegurada aos agentes Secretaria de Meio Ambiente a entrada em estabelecimento público ou privado durante o período de atividade, neles permanecendo pelo tempo necessário.

Parágrafo único - A Secretaria de Meio Ambiente e o CODEMA, quando necessário, poderão requisitar apoio policial para garantir o cumprimento do disposto neste artigo em qualquer parte do território do Município.

Art. 16 - Aos agentes da Secretaria de Meio Ambiente compete:

I - efetuar vistoria em geral, levantamentos e avaliações;

II - verificar a ocorrência de infração;

III - lavrar de imediato o auto de fiscalização e o de infração, se for o caso, fornecendo cópia ao autuado, contra recibo.

Art. 17 - Para avaliação do cumprimento das obrigações assumidas para a obtenção de Licença de Instalação e de Licença de Operação, o CODEMA poderá determinar, quando necessário, a adoção de dispositivo de medição, análise e controle.

Capítulo VI

Das Infrações e Penalidades

Art. 18 - Aos infratores serão aplicadas as seguintes penalidades, sem prejuízo das cominações cíveis e penais cabíveis:

I – advertência

II - multa de R\$ 50,00 a R\$ 50.000.000,00 na forma deste Regulamento;

III - não concessão, restrição ou suspensão de incentivos fiscais e de outros benefícios concedidos pelo Município ou por empresa sob seu controle direto ou indireto, enquanto perdurar a infração;

IV - suspensão das atividades, salvo em casos reservados à competência da União.

Parágrafo único - A critério do CODEMA poderá ser imposta multa diária, que será devida até que o infrator corrija a irregularidade.

Art. 19 - Para efeito da aplicação das penalidades a que se refere o artigo anterior, as infrações classificam-se como leves, graves e gravíssimas.

§ 1º - São consideradas infrações leves:

1. descumprir determinação ou condicionantes formulada pelo CODEMA ou pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, aprovadas nas Licenças Prévia e de Instalação, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;

2. deixar de atender a convocação para Licenciamento, Revalidação ou Procedimento Corretivo formulada pelo CODEMA ou Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.

§ 2º - São consideradas infrações graves:

1. instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação pelo CODEMA ou Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;

2. descumprir determinação ou condicionantes formulada pelo CODEMA ou Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, aprovadas na Licença de Operação, se não constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;

3. sonegar dados ou informações solicitadas pelo COPAM, por Câmara Especializada, ou por órgão seccional de apoio;

4. emitir ou lançar efluentes líquidos, gasosos ou resíduos sólidos, causadores de degradação ambiental, em desacordo com o estabelecido nas Deliberações Normativas;

5. contribuir para que um corpo d'água fique em categoria de qualidade inferior à prevista em classificação oficial;

6. contribuir para que a qualidade do ar seja inferior aos padrões estabelecidos.

§ 3º - São consideradas infrações gravíssimas:

1. instalar, construir, testar, operar ou ampliar atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente sem Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação emitidas pelas CODEMA ou Secretaria de Meio Ambiente, se constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;

2. descumprir determinação ou condicionantes formulada pelo CODEMA ou Secretaria de Meio Ambiente, inclusive planos de controle ambiental, de medidas mitigadoras, de monitoração, ou equivalentes, aprovadas nas Licenças Prévia, de Instalação ou de Operação, se constatada a existência de poluição ou degradação ambiental;

3. descumprir total ou parcialmente Termo de Compromisso;

4. obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do CODEMA ou da Secretaria de Meio Ambiente

5. prestar informação falsa ou adulterar dado técnico solicitado pelo CODEMA ou Secretaria Meio Ambiente;

6. causar poluição ou degradação ambiental de qualquer natureza que resulte ou possa resultar em dano à saúde humana, aos recursos hídricos, às espécies vegetais e animais, aos ecossistemas e habitats ou ao patrimônio natural ou cultural;

7. ferir, matar ou capturar, pois quaisquer meios, nas Unidades de Conservação, exemplar de espécies consideradas raras da biota regional;

8. realizar atividade que cause degradação ambiental mediante assoreamento de coleções de água ou erosão acelerada nas Unidades de Conservação;

9. praticar ato que inicie ou possa iniciar incêndio em formações vegetais nas Unidades de Conservação;

10. desrespeitar interdições de uso, de passagem, ou outras estabelecidas administrativamente nas Unidades de Conservação.

§ 4º Na hipótese do parágrafo único do art. 9º a infração ambiental prevista no item "1" do § 2º e no item "1" do § 3º deste artigo somente estará caracterizada se não houver formalização de pedido de Licença de Operação (LO).

Art. 20 - As espécies de infração não relacionadas nos § 1º, 2º e 3º do artigo anterior deste Regulamento serão igualmente definidas pelo CODEMA como leves, graves ou gravíssimas, levando-se em consideração as suas conseqüências, as circunstâncias atenuantes ou agravantes e os antecedentes do infrator, ao qual serão aplicadas as penalidades previstas no artigo 18 deste Regulamento.

Art. 21 - Na aplicação da multa, serão observados os seguintes valores, atualizados na forma da lei:

I - R\$50,00 (cinquenta reais) a R\$3.000 (três mil reais) no caso de infração leve;
 II - de R\$3.001 (três mil e um reais); a R\$20.000,00 (vinte mil reais), no caso da infração grave;
 III - de R\$10 (dez mil reais) a R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) no caso de infração gravíssima.

§ 1º - O valor das multas será graduado de acordo com as respectivas circunstâncias:

I - atenuantes:

- a) reparação imediata do dano ou limitação de degradação ambiental causada;
- b) comunicação imediata do dano ou perigo de dano à autoridade ambiental;
- c) gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;
- d) situação econômica do infrator, atribuindo-se-lhe o ônus de comprová-la documentalmente.

II - agravantes:

- a) reincidência;
- b) maior extensão da degradação ambiental;
- c) dolo, mesmo eventual;
- d) danos permanentes à saúde humana;
- e) ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;
- f) atingir área sob proteção legal;
- g) emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais;
- h) causar poluição ou degradação que provoque morte de espécie rara ou considerada ameaçada de extinção;
- i) causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água;
- j) causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes de um quarteirão urbano ou localidade equivalente;
- l) causar poluição ou degradação do solo que torne uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana.

§ 2º - As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por Termo de Compromisso aprovado pelo órgão que aplicou a penalidade, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar ou corrigir a poluição ou degradação ambiental, sendo facultado às partes celebrar termo aditivo.

§ 3º - O Termo de Compromisso a que se refere o parágrafo anterior deverá ser requerido no prazo máximo de 20 (vinte) dias contados da notificação da penalidade.

§ 4º - Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa poderá ter o seu valor reduzido até 50% (cinquenta por cento).

§ 5º - Não será objeto do Termo de Compromisso a que se refere o § 2º deste artigo a exigência de formalização do processo de Licenciamento Ambiental.

§ 6º - Em se tratando de infração por falta de licenciamento ambiental, uma vez comprovada a obtenção da licença, o infrator fará jus ao benefício a que se refere o § 4º deste artigo.

§ 7º - A multa aplicada poderá ser transformada em obrigação de execução de medidas de interesse de proteção ambiental, além das exigidas por lei, conforme Deliberação do CODEMA.

Art. 22 - A aplicação da multa diária será suspensa a partir da comunicação escrita do infrator de que foram tomadas as providências exigidas.

§ 1º - O efeito suspensivo, de que trata este artigo, cessará se verificada a inveracidade da comunicação.

§ 2º - Após a comunicação mencionada neste artigo, será feita inspeção, retroagindo o termo final de aplicação da penalidade à data da comunicação.

§ 3º - A imposição da multa diária por período superior a 30 (trinta) dias, sem que haja solução para o problema ambiental, ensejará a suspensão da atividade pelo CODEMA, ad referendum deste, pelo seu Presidente.

Art. 23 - No caso de reincidência em infração punida com multa, esta será aplicada em dobro.

Capítulo VII

Da Formalização das Sanções

Art. 24 - Constatada a infração, será lavrado o respectivo auto em duas vias, destinando-se uma ao autuado e as demais à formação do processo administrativo, devendo aquele instrumento conter:

- I - nome do autuado, com o respectivo endereço;
- II - o fato constitutivo da infração e o local, hora e data da sua constatação;
- III - a disposição legal ou regulamentar em que fundamenta a autuação;
- IV - o prazo para apresentação da defesa;
- V - a assinatura do autuante.

Parágrafo único - O autuado tomará ciência do auto de infração pessoalmente, por seu representante legal ou preposto, ou por carta registrada, com Aviso de Recebimento (AR).

Art. 25 - O autuado poderá apresentar defesa dirigida à Secretaria de Meio Ambiente no prazo de 20 (vinte) dias contados do recebimento do auto de infração.

Art. 26 - A Secretaria de Meio Ambiente determinará a formação de processo relativo à autuação e, esgotado o prazo de que trata o inciso IV do artigo 24, o CODEMA decidirá sobre a aplicação da penalidade.

Art. 27 - Todas as penalidades serão aplicadas pelo CODEMA.

Parágrafo único - A imposição de multa diária, prevista no § 1º do artigo 16 da Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, e no parágrafo único do artigo 18 deste Regulamento, somente ocorrerá no caso de infração grave ou gravíssima.

Art. 28 - As penalidades referidas nos incisos III e IV do artigo 18 deste Regulamento, serão aplicadas pelo CODEMA.

Parágrafo único - O Presidente do CODEMA poderá determinar a suspensão temporária ou a redução de atividades, ad referendum do Plenário, nos casos graves e de iminente risco para vidas humanas, recursos econômicos ou meio ambiente.

Art. 29 - A imposição das penalidades de que tratam os artigos 27 e 28 deste Regulamento será notificada diretamente, por escrito, ao infrator ou através de carta registrada, com Aviso de Recebimento (AR).

Art. 30 - As multas previstas neste Regulamento deverão ser recolhidas pelo infrator no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento da notificação para o seu recolhimento, sob pena de inscrição em dívida ativa.

§ 1º - O recolhimento deverá ser feito em conta a ser definida pelo CODEMA.

§ 2º - O não recolhimento da multa no prazo fixado, além de sujeitar o infrator à decadência do direito de recurso, acarretará juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, a partir do mês subsequente ao do vencimento do prazo fixado para o recolhimento.

Capítulo VIII

Dos Pedidos de Reconsideração e dos Recursos

Art. 31 - Os pedidos de reconsideração de penalidade imposta pelo CODEMA não terão efeito suspensivo, salvo se o infrator firmar Termo de Compromisso, aprovado pelo CODEMA, obrigando-se à eliminação das condições poluidoras ou degradadoras dentro de prazo determinado.

Parágrafo único - O indeferimento do pedido de reconsideração ou o não cumprimento do Termo de Compromisso acarretará a cobrança da multa suspensa, quando for o caso, com o acréscimo previsto no § 2º do artigo anterior deste Regulamento, sem prejuízo da aplicação de outras cominações.

Art. 32 - Os pedidos de reconsideração deverão ser dirigidos ao Presidente do CODEMA.

Parágrafo único - O pedido de reconsideração deverá ser protocolado, em qualquer caso, na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente dentro do prazo de 20 (vinte) dias contados do recebimento, pelo infrator, da notificação.

Art. 33 - O recurso deverá ser dirigido ao Presidente do CODEMA.

Parágrafo único - A petição de recurso deverá ser protocolada, em qualquer caso, na Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente dentro do prazo de 20 (vinte) dias contados do recebimento, pelo infrator, da notificação da decisão recorrida.

Art. 34 - Não será conhecido o recurso desacompanhado de cópia autenticada da guia de recolhimento da multa.

Parágrafo único - No caso de aplicação de multa diária, o recolhimento a que se refere este artigo deverá ser efetuado pela importância pecuniária correspondente ao período compreendido entre a data do auto de infração e a da interposição do recurso.

Art. 35 - Os pedidos de reconsideração e os recursos enviados pelo correio deverão ter registro postal e dar entrada no órgão competente dentro dos prazos fixados neste Regulamento, servindo como prova da entrega o respectivo Aviso de Recebimento (AR).

Art. 36 - No caso de cancelamento de multa, decorrente de provimento de recurso nesse sentido, a sua restituição será efetuada, sempre, pelo valor recolhido, sem qualquer acréscimo.

Parágrafo único - A restituição da multa recolhida deverá ser requerida ao Secretário de Agricultura e Meio Ambiente, através de ofício instruído com:

- 1 - nome do requerente e seu endereço;
- 2 - número do processo administrativo a que se refere a restituição pleiteada;
- 3 - cópia da Guia de Recebimento;
- 4 - certidão do provimento do recurso.

Capítulo IX

Disposições Finais e Transitórias

Art. 37 - O Poder Executivo, para a concessão de incentivo e financiamento a projeto de desenvolvimento econômico ou a sua implementação, levará em consideração o cumprimento, pelo requerente, dos dispositivos deste Regulamento.

Art. 38 - A aplicação de equipamento de controle da poluição, o tratamento de efluente industrial ou de qualquer tipo de material poluente despejado ou lançado, e a conservação de recursos naturais, constituem fatores relevantes a serem considerados pelo Poder Executivo na concessão de estímulos em forma de financiamento, incentivo fiscal e ajuda técnica.

Art. 39 - Ao CODEMA compete baixar deliberações aprovando instruções, normas e diretrizes e outros atos complementares necessários ao funcionamento do sistema municipal de licenciamento ambiental e à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

Parágrafo único - As deliberações do CODEMA constituem complemento deste Regulamento.

Art. 40 - Os casos omissos neste Regulamento serão resolvidos pelo Plenário do CODEMA.

Art. 41 - Este Decreto entra em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação.

Art. 42 - Revogam-se as disposições em contrário.

PREFEITURA DE, aos ... de de 2005.

.....(*nome*).....

Prefeito de

A.4. Minuta de Lei para criação de Órgão Executivo Municipal de Meio Ambiente

Lei n.º _____³¹⁷

Dispõe sobre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de.....e dá outras Providências.

A Câmara Municipal aprova e eu, Prefeito Municipal de/MG, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

³¹⁷ Modelo de anteprojeto de Lei elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

Art. 1º - A estrutura orgânica básica da Prefeitura Municipal de para a consecução das atividades de desenvolvimento ambiental de natureza local, nos termos das competências constitucionais e da Lei Orgânica do Município, é a que consta desta Lei e compreende:

I - Órgão Colegiado de Natureza Consultiva e Deliberativa:

1 - Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental-CODEMA

II - Secretaria Municipal de Meio Ambiente:

1 - Departamento de Controle, Licenciamento e Fiscalização;

2 - Departamento de Desenvolvimento Ambiental;

3 - Departamento de Serviços Urbanos e Rurais.

Art. 2º - À Secretaria Municipal de Meio Ambiente, órgão central de implementação da Política Ambiental do Município, compete:

I. planejar, coordenar, executar e controlar atividades que visem à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente;

II. formular políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município, observadas as peculiaridades locais;

III. formular as normas técnicas e legais e os padrões de proteção, conservação, preservação e recuperação do meio ambiente, observadas as legislações federal e estadual;

IV. exercer a ação fiscalizadora de observância das normas contidas na legislação ambiental;

V. exercer o poder de polícia nos casos de infração da lei ambiental e de inobservância de norma ou padrão estabelecido;

VI. emitir parecer sobre os pedidos de localização e funcionamento de fontes poluidoras e de fontes degradadoras dos recursos ambientais;

VII. expedir Alvarás de Localização e Funcionamento ou quaisquer outras licenças relacionadas às atividades de Controle Ambiental;

VIII. formular as normas técnicas e legais que constituam as posturas do município no que se refere ao saneamento e aos serviços urbanos e rurais;

IX. planejar, coordenar, executar e atualizar o cadastramento de atividades econômicas degradadoras do meio ambiente e de informações ambientais do município;

X. estabelecer as áreas ambientais prioritárias em que o Executivo Municipal deve atuar para manter a qualidade do meio ambiente local;

XI. propor a criação, no município, de áreas de interesse para proteção ambiental;

XII. desenvolver atividades de educação ambiental e atuar na formação da consciência pública sobre a necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente;

XIII. articular-se com outros Órgãos e Secretarias da Prefeitura, em especial as de Obras Públicas e Urbanismo, Saúde e Educação, para a integração de suas atividades;

XIV. manter intercâmbio com entidades nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento de planos, programas e projetos ambientais;

XV.promover, em conjunto com os demais órgãos municipais, o controle da utilização, comercialização, armazenagem e transporte de produtos tóxicos e/ou perigosos;

XVI.acionar o CODEMA e implementar as suas deliberações;

XVII.submeter à deliberação do CODEMA as propostas de políticas, normatizações, procedimentos e diretrizes definidas para o gerenciamento ambiental municipal;

XVIII.submeter à deliberação do CODEMA os pareceres técnicos e jurídicos emitidos pela Secretaria, referentes ao licenciamento ambiental de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, bem como as proposições de aplicação de penalidades.

Art. 3º - A implantação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, será efetivada com a execução dos seguintes procedimentos:

I. definir a estrutura organizacional e as rotinas administrativas, mediante **Decreto**, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data de publicação desta Lei;

II.prover os respectivos cargos, com a posse de seus titulares;

III.dotar o órgão de elementos materiais e humanos indispensáveis ao seu funcionamento;

IV.promover o treinamento do quadro de pessoal lotado na Secretaria.

Art. 4º - O Plano de Cargos e Salários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente será estabelecido em lei específica.

Art. 5º - A subordinação hierárquica define-se no enunciado das competências, na posição de cada órgão na estrutura administrativa municipal e no organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 6º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental-CODEMA, será objeto de legislação específica e deverá ser o fórum deliberativo das ações da Secretaria.

Art. 7º - As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento municipal.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A.5. Minuta de anteprojeto de Lei criando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (segundo modelo)

LEI_____ (³¹⁸)³¹⁹

³¹⁸ Adaptar

³¹⁹ Anteprojeto de Lei elaborado por Alexandre Burmann

Cria a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências. ⁽³²⁰⁾

Art. 1º É criada, na organização administrativa do Município, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Art. 2º À Secretaria Municipal do Meio Ambiente cabe executar, orientar, coordenar e incentivar a política municipal de proteção ao meio ambiente.

Parágrafo único. É competência da Secretaria Municipal do Meio Ambiente:

- I - Coordenar ações e executar planos, programas, projetos e atividades de preservação e recuperação ambiental;*
- II - Estudar, definir e expedir normas técnicas, legais e procedimentos, visando a proteção ambiental do Município;*
- III - Identificar, implantar e administrar unidades de conservação e outras áreas protegidas, visando a conservação de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens e interesses ecológicos, estabelecendo normas a serem observadas nessas áreas;*
- IV - Estabelecer diretrizes específicas para a preservação e recuperação dos mananciais e participar da elaboração de planos de ocupação de áreas de drenagem de bacias ou sub-bacias hidrográficas;*
- V - Assessorar a Administração Pública Municipal na elaboração e revisão do planejamento local, quanto a aspectos ambientais, controle da poluição, expansão urbana e propostas para a criação de novas unidades de conservação e de outras áreas protegidas;*
- VI - Participar do zoneamento e de outras atividades de uso e ocupação do solo;*
- VII - Aprovar e fiscalizar a implantação de regiões, setores e instalações para fins industriais e parcelamentos de qualquer natureza, bem como quaisquer atividades que utilizem recursos ambientais renováveis e não renováveis;*
- VIII - Autorizar, de acordo com a legislação vigente, o corte e a exploração racional ou quaisquer outras alterações de cobertura vegetal nativa, primitiva, exótica ou regenerada;*
- IX - Exercer a vigilância municipal ambiental e o poder de polícia;*
- X - Promover, em conjunto com os demais órgãos competentes o controle da utilização, armazenamento e transporte de produtos perigosos;*
- XI - Participar da promoção de medidas adequadas à preservação do patrimônio arquitetônico, urbanístico, paisagístico, histórico, cultural, arqueológico e espeleológico;*
- XII - Implantar e operar o sistema de monitoramento ambiental;*
- XIII – Autorizar, sem prejuízo de outras licenças cabíveis, o cadastramento e a exploração de recursos minerais;*
- XIV - Acompanhar e analisar os estudos de impacto ambiental e análise de risco, das atividades que venham a se instalar no Município;*
- XV - Conceder licenciamento ambiental para a instalação das atividades sócio-econômicas utilizadoras de recursos ambientais;*
- XVI - Implantar sistema de documentação e informática, bem como os serviços de estatística, cartografia básica e temática, e de edição técnica relativa ao Meio Ambiente;*
- XVII - Promover a identificação e o mapeamento das áreas críticas de poluição e as ambientalmente frágeis, visando o correto manejo das mesmas;*
- XVIII - Elaborar anualmente o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente de – RQMA, encaminhando-o para apreciação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e procedendo, após, a sua divulgação;*

³²⁰ Poderá ser criada, no âmbito do Município, de acordo com seu porte, ao invés de Secretaria de Meio Ambiente, Departamento de Meio Ambiente, vinculado a outra Secretaria específica (Saúde ou Agricultura, por exemplo). Neste caso, o cargo (artigo 3º) a ser criado seria o de Chefe (Diretor) de Departamento.

XIX - Exigir Estudo de Impacto Ambiental para implantação de atividades sócio-econômicas, pesquisas, difusão e implantação de tecnologias que, de qualquer modo possam degradar o Meio Ambiente;

XX - Propor, implementar e acompanhar, em conjunto com a Secretaria Municipal da Educação – SME, os programas de Educação Ambiental para o Município;

XXI - Promover e colaborar em campanhas educativas e na execução de um programa permanente de formação e mobilização para a defesa do Meio Ambiente;

XXII - Manter intercâmbio com entidades públicas e privadas de pesquisa e de atuação na proteção do meio ambiente;

XXIII - Convocar audiências públicas, quando necessárias, nos termos da legislação vigente;

XXIV - Estabelecer normas com o fim de promover a reciclagem, a destinação e o tratamento dos resíduos industriais, hospitalares, dos agrotóxicos e dos rejeitos domésticos;

XXV - Preservar e recuperar os recursos hídricos, as lagoas, os banhados e os leitos sazonais dos recursos d'água, vedadas as práticas que venham a degradá-los.

XXVI - Desenvolver ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais do Município, Estado e União que disciplinem e protejam a flora, fauna e recursos naturais do Município.

Parágrafo único. As atribuições previstas neste artigo não excluem outras necessárias à proteção ambiental e serão exercidas sem prejuízo de outros órgãos ou entidades competentes.

Art. 3º Fica criado um cargo em comissão, CC - ____, de Secretário Municipal de Meio Ambiente.

Parágrafo Único. O Plano de Cargos e Salários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, para os demais cargos a serem criados, será estabelecido em lei específica.

Art. 4º A subordinação hierárquica define-se no enunciado das competências, na posição de cada órgão na estrutura administrativa municipal e no organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 5º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei serão suportadas ...

Parágrafo único. Os orçamentos vindouros consignarão dotações específicas para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará, no que couber, esta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A.6. Minuta de Lei para instituição da Taxa de Licenciamento Ambiental

LEI _____ (³²¹)³²²

³²¹ Adaptar

³²² Anteprojeto de Lei elaborado por Alexandre Burmann

Institui a taxa de licenciamento ambiental e florestal e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituída, nos termos desta Lei, a Taxa de Licenciamento Ambiental e Florestal.

DO FATO GERADOR E INCIDÊNCIA

Art. 2º A Taxa de Licenciamento Ambiental e Florestal tem como fato gerador o exercício regular do Poder de Polícia do Município, em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente, e é devida pela pessoa física, ou jurídica, que, nos termos da legislação ambiental em vigor, deva submeter qualquer empreendimento ou atividade ao licenciamento ambiental de competência municipal.

DA BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS

Art. 3º A Taxa, tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa de vistoria, exame e análise dos projetos, e será calculada por alíquotas fixas, tendo por base a Unidade de Referência Municipal - URM, diferenciada em função do porte e impacto ambiental do empreendimento ou atividade a ser licenciada.

§ 1º Para fins de identificação do porte dos empreendimentos ou atividades, e definição dos graus de impacto ambiental, ficam adotados os anexos às Resoluções de nºs. 102/2005, 110/2005 e 111/05, do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, e suas alterações posteriores, e os critérios utilizados na “Tabela de Enquadramento de Ramos de Atividades” da FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler, publicada no Diário Oficial do Estado em 07/01/2002.

§ 2º As alíquotas são as estabelecidas no ANEXO ÚNICO a esta Lei.

§ 3º Os valores das taxas expressos no ANEXO ÚNICO desta Lei serão atualizados anualmente, com base na variação da Unidade de Referência Municipal – URM, instituída pela Lei n.º _____.

DO LANÇAMENTO E DA ARRECADAÇÃO

Art. 4º A Taxa será lançada e arrecadada no ato do protocolo do pedido ou previamente à expedição e entrega do documento pertinente ao ato administrativo objeto do pedido do contribuinte.

§ 1º A Taxa será devida tantas vezes quantas forem as licenças (Licença-Prévia-LP, Licença de Instalação-LI, Licença de Operação-LO, Licença Única-LU e Licença Floresta -LF), dispensas e ou declarações exigidas.

§ 2º A Taxa será devida independentemente do deferimento ou não da licença requerida.

Art. 5º Em caso de calamidades públicas, e, outras razões que tenham descapitalizado os agricultores, e empresários, devidamente comprovadas, com laudo técnico da Secretaria da Fazenda, da Agricultura, e da Secretaria de Ação Social, poderá ser adotado como valor a ser cobrado pela respectiva taxa ambiental o do porte mínimo e grau de poluição baixo.³²³

³²³ Sugestão, se for o caso.

Art. 6º Para a plena aplicação desta Lei, sempre que for necessário, serão observadas as prescrições insculpidas no Código Tributário Nacional - CTN, Lei nº 5.172, de 25/10/66, e, em especial, no Código Tributário do Município, Lei nº _____.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de

Data
(assinatura)

Anexo único

LICENÇA PRÉVIA

Porte Mínimo

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Pequeno

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Médio

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Grande

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Excepcional

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

PRONAF – R\$ _____

LICENÇA DE INSTALAÇÃO

Porte Mínimo

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Pequeno

- grau de poluição baixo: R\$ _____
- grau de poluição médio: R\$ _____
- grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Médio

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Grande

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Excepcional

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

PRONAF – R\$ _____

LICENÇA DE OPERAÇÃO**Porte Mínimo**

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Pequeno

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Médio

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Grande

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Excepcional

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

PRONAF – R\$ _____

LICENÇA ÚNICA**Porte Mínimo**

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

Porte Pequeno

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

LICENÇA FLORESTAL

Porte Mínimo

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Pequeno

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Médio

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Porte Grande

grau de poluição baixo: R\$ _____

grau de poluição médio: R\$ _____

grau de poluição alto: R\$ _____

Declarações, Autorizações, Dispensas R\$ _____

A.7. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente

LEI_____ (1)324

Cria o fundo municipal do Meio Ambiente-FAMMA, e dá outras providências.

Art. 1º Fica criado o FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE – FAMMA, destinado a carrear recursos para a proteção e a conservação do meio ambiente.

Art. 2º São fontes de recursos do FAMMA:

I - dotações orçamentárias do Município.

(1) Adaptar

³²⁴ Anteprojeto de Lei elaborado por Alexandre Burmann

- II - o produto das sanções administrativas e judiciais por infrações às normas ambientais;
- III - dotações orçamentárias, contribuições, auxílios e subvenções da União, Estados e Municípios, bem como de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas;
- IV - parcelas de compensação financeira estipulada no artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal;
- V - os resultantes de convênios, contratos e acordos celebrados entre o Município e instituições públicas e privadas, observadas as obrigações contidas nos respectivos instrumentos
- VI - rendimento de qualquer natureza derivado da aplicação de seu patrimônio;
- VII - os provenientes de ajuda e cooperação internacional e acordos bilaterais entre governos, exceto quando destinados para outros fins específicos;
- VIII - o produto de arrecadação das taxas de licenciamento, bem como multas por infrações aos dispositivos legais pertinentes;
- IV - outras receitas eventuais.

Parágrafo único Os recursos financeiros previstos neste artigo serão depositados em instituição financeira oficial, em conta denominada “*MUNICÍPIO DE - FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE*”.

Art. 3º Os recursos do FAMMA destinam-se ao atendimento das despesas com atividades de conservação, recuperação, proteção, melhoria, pesquisa, controle e fiscalização ambientais, inclusive para equipar o órgão municipal incumbido de sua execução.

§ 1º Os recursos do FAMMA poderão ser repassados a Organizações Não-Governamentais - ONGs que atuam em favor do meio ambiente, consórcios de municípios e comitês de bacias, desde que existam projetos analisados pelo órgão competente, aprovados pelo COMDEMA, e mediante convênios aprovados pelo Legislativo Municipal.

§ 2º O Poder Executivo enviará à Câmara, anualmente, junto com a Lei Orçamentária, o orçamento do FAMMA, detalhando a origem dos recursos segundo as especificações do artigo 2º.

Art. 4º O FAMMA será administrado pelo Poder Executivo, através do seu ordenador de despesa, segundo diretrizes emanadas do COMDEMA.

Parágrafo único - À Secretaria Municipal do Meio Ambiente caberá definir as prioridades e ao COMDEMA controlar e fiscalizar a forma de utilização dos recursos do FAMMA.

Art. 5º Esta Lei será regulamentada, no que couber, por Decreto do Poder Executivo.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A.8. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente

LEI _____ (1) ³²⁵

Cria o conselho municipal de defesa do meio ambiente - COMDEMA.

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, órgão colegiado com a finalidade de assessorar e propor para o Município as diretrizes políticas governamentais para o Meio Ambiente e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre as normas e padrões técnicos, compatíveis com o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida da coletividade.

Art. 2º Ao COMDEMA compete:

- I – propor diretrizes para a política municipal do meio ambiente;
- II – colaborar nos estudos e elaboração do planejamento urbano, planos e programas de expansão e desenvolvimento municipal, e em projetos de Lei sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, plano diretor e ocupação de área urbana;
- III – estimular e acompanhar o inventário dos bens que constituirão o patrimônio ambiental (natural, artificial e cultural) do Município;
- IV – propor a localização e o mapeamento das áreas críticas onde se encontram obras ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente polidoras;
- V – estudar, definir e propor normas técnicas e legais e procedimento, visando a proteção ambiental do Município;
- VI – promover e colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção ambiental do Município;
- VII – fornecer informações e subsídios técnicos relativos ao conhecimento e defesa do meio ambiente, sempre que for necessário;
- VIII – propor e acompanhar os programas de educação ambiental no município;
- IX – promover e colaborar em campanhas educacionais e na execução de um programa de formação e mobilização ambiental;
- X – manter intercâmbio com as entidades públicas e privadas de pesquisas e de atuação na proteção do meio ambiente;
- XI – identificar, prever e comunicar aos órgãos competentes, as agressões ambientais ocorridas no Município, sugerindo soluções;
- XII – convocar audiências públicas, nos termos da legislação;
- XIII – propor e acompanhar a recuperação dos arroios e matas ciliares;
- XIV – proteger o patrimônio histórico, estético, arqueológico, paleontológico, espeleológico e paisagístico do Município;
- XV – emitir pareceres técnicos, quando solicitado pelo Executivo Municipal;
- XVI – decidir, em instância de recurso, sobre multa e outras penalidades impostas pela Secretaria (Departamento, ...) Municipal do Meio Ambiente;
- XVII – oferecer sugestões sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente do Município;
- XVIII – manifestar-se sobre qualquer questão ambiental de sua competência que lhe for submetida pelo Dirigente de Meio Ambiente Municipal ou pelo Prefeito Municipal.

Art. 3º As sessões do Conselho serão públicas e os atos do conselho deverão ser amplamente divulgados.

Art. 4º O COMDEMA compor-se-á de ____ (____) membros, de livre escolha do Prefeito Municipal, sendo 50% de representante do Poder Executivo Municipal, e 50% de representantes da

³²⁵ Anteprojeto de Lei elaborado por Alexandre Burmann

sociedade civil, indicados por entidades técnico-científicas, sindicatos, organizações não-governamentais ou entre as mais representativas da comunidade, que atuem ou tenham interesse na área de preservação do meio ambiente.

Parágrafo único. O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário serão eleitos por seus pares, cabendo ao dirigente municipal de meio ambiente a Presidência no primeiro mandato.

Art. 5º Os membros do COMDEMA terão mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzidos por igual período, sendo o exercício da função de conselheiro gratuito e considerado como serviço relevante prestado ao Município.

Art. 6º. No prazo máximo de 60 (sessenta) dias após sua, instalação, o Conselho Municipal do Meio Ambiente elaborará seu Regimento, que devera ser homologado por Decreto do Executivo Municipal.

Parágrafo único – A instalação do Conselho e a nomeação dos conselheiros ocorrerá no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste Diploma Legal.

Art. 7º. O Poder Executivo regulamentará, no que couber, a presente Lei.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A.9. Minuta de anteprojeto de Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (segundo exemplo)

LEI Nº _____³²⁶

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental e dá outras providências.

A Câmara Municipal aprova e eu, Prefeito Municipal de, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art.1º - Fica criado, no âmbito da Secretaria Municipal de(ou Departamento Municipal de) o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental - CODEMA.

Parágrafo Único - O CODEMA é órgão colegiado, paritário, consultivo de assessoramento ao Poder Executivo Municipal e deliberativo no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais propostas nesta e demais leis correlatas do município.

Art. 2º - Ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental - CODEMA compete:

I - propor diretrizes para a Política Municipal de Meio Ambiente;

³²⁶ Modelo de anteprojeto de Lei elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

II - propor normas técnicas e legais, procedimentos e ações visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município, observadas as legislações federal, estadual e municipal pertinentes;

III - exercer a ação fiscalizadora de observância às normas contidas na Lei Orgânica Municipal e na legislação a que se refere o item anterior;

IV - obter e repassar informações e subsídios técnicos relativos ao desenvolvimento ambiental, aos órgãos públicos, entidades públicas e privadas e à comunidade em geral;

V - atuar no sentido de promover a conscientização pública para o desenvolvimento ambiental, promovendo a educação ambiental formal e informal, com ênfase nos problemas do município;

VI - subsidiar o Ministério Público nos procedimentos que dizem respeito ao Meio Ambiente, previstos na Constituição Federal de 1988;

VII - solicitar aos órgãos competentes o suporte técnico complementar às ações executivas do município na área ambiental;

VIII - propor a celebração de convênios, contratos e acordos com entidades públicas e privadas de pesquisas e de atividades ligadas ao desenvolvimento ambiental;

IX - opinar previamente sobre planos e programas anuais e plurianuais de trabalho da Secretaria de Meio Ambiente ou órgão equivalente, no que diz respeito a sua competência exclusiva;

X - apresentar, anualmente, proposta orçamentária ao executivo municipal, inerente ao seu funcionamento;

XI - identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes — federais, estaduais e municipais — sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação;

XII - opinar sobre a realização de estudo alternativo sobre as possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

XIII - acompanhar o controle permanente das atividades degradadoras e poluidoras ou potencialmente degradadoras e poluidoras, de modo a compatibilizá-las com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que promova impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico;

XIV - receber denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de sua apuração junto aos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis e sugerindo ao Prefeito Municipal as providências cabíveis;

XV - acionar os órgãos competentes para localizar, reconhecer, mapear e cadastrar os recursos naturais existentes no Município, para o controle das ações capazes de afetar ou destruir o meio ambiente;

XVI - opinar sobre os estudos relativos ao uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e sobre as posturas municipais, visando agregar a dimensão ambiental ao processo de desenvolvimento do município;

XVII - examinar e deliberar juntamente com o órgão ambiental competente, sobre a emissão, no âmbito municipal, de alvarás de localização e funcionamento das atividades potencialmente poluidoras, bem como sobre as solicitações de certidões de licenciamento;

XVIII - realizar e coordenar as Audiências Públicas, quando for o caso, visando a participação da comunidade nos processos de instalação de atividades potencialmente poluidoras;

XIX - propor ao Executivo Municipal a instituição de unidades de conservação, visando à proteção de sítios de beleza excepcional, dos mananciais e do patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paleontológico e espeleológico, além de áreas representativas de ecossistemas destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia;

XX - responder a consultas sobre matéria de sua competência;

XXI - decidir, juntamente com o órgão executivo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente;

XXII - acompanhar as reuniões das Câmaras do COPAM em assuntos de interesse do Município.

Art. 3º. - O suporte financeiro, técnico e administrativo indispensável à instalação e ao funcionamento do CODEMA será prestado diretamente pela Prefeitura, através do órgão executivo municipal de meio ambiente.

Art. 4º. - O CODEMA terá composição paritária, ou seja, número igual de representantes do poder público e da sociedade civil, a saber:

- I - um presidente, que é o titular do órgão executivo municipal de meio ambiente;
- II - um representante do Poder Legislativo Municipal, designado pelos vereadores;
- III - os titulares de cada um dos órgãos do executivo municipal abaixo mencionados:
 - 1 - órgão municipal de saúde pública e ação social;
 - 2 - órgão municipal de educação;
 - 3 - órgão municipal de obras públicas e serviços urbanos;
 - 4 - órgão municipal de agricultura, abastecimento e desenvolvimento econômico;
 - 5 - órgão municipal de planejamento;
 - 6 - um representante do Serviço Autônomo de Água e Esgoto quando houver;

IV - dois representantes de órgãos da administração pública estadual e federal em cujas atribuições estejam incluídas a proteção ambiental e o saneamento e que possuam representação no município, tais como: IEF, EMATER, IBAMA, IMA, COPASA, Polícia Militar, Delegacia Regional de Ensino;

V - dois representantes de setores organizados da sociedade, como Associação do Comércio, da Indústria, Clubes de Serviço, Sindicatos, Universidades, Faculdades e pessoas comprometidas com a questão ambiental;

VI - um representante de entidade civil atuante no município, criada com o objetivo de defender os interesses dos moradores.

VII - dois representantes de entidades civis atuantes no município, criadas com a finalidade de defender a qualidade do meio ambiente.

VIII - outros representantes da sociedade civil visando alcançar a paridade.

Art. 5º - Cada membro do Conselho terá um suplente, que o substituirá em caso de impedimento ou ausência.

Art. 6º - O exercício da função de membro do CODEMA é considerado serviço de relevante valor social.

Art. 7º - As sessões do CODEMA serão públicas, e os atos lavrados serão amplamente divulgados.

Art. 8º - O mandato dos membros do CODEMA é de dois anos, permitida uma recondução, à exceção dos representantes do executivo municipal.

Art. 9º - Os órgãos ou entidades mencionadas no art. 4º poderão substituir o membro efetivo indicando o seu suplente, mediante comunicação por escrito dirigida ao Presidente do CODEMA.

Art. 10º - O não comparecimento a 03 (três) reuniões consecutivas ou a 05 (cinco) alternadas durante 12 (doze) meses, implica na exclusão do membro do CODEMA.

Art. 11º - O CODEMA poderá instituir, se necessário, câmaras técnicas em diversas áreas de conhecimento, e ainda recorrer a técnicos e entidades de notória especialização em assuntos de interesse ambiental.

Art. 12º - No prazo máximo de sessenta dias após a sua instalação, o CODEMA elaborará o seu Regimento Interno, que deverá ser aprovado por decreto do Prefeito Municipal.

Art. 13º - A instalação do CODEMA, formalizada pela posse dos seus membros, ocorrerá no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 14º - As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento municipal.

Art. 15º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A.10. Minuta de anteprojeto de Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Decreto que o aprova

DECRETO_____³²⁷

Aprova o regimento interno do conselho municipal de defesa do meio ambiente - COMDEMA.

Art. 1º Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, anexo a este Decreto.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

³²⁷ Modelo de Decreto elaborado por Alexandre Burmann

(Local, data e assinatura do Prefeito Municipal)

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE³²⁸.

Art. 1º O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA - criado pela Lei nº _____, de ____ de _____ de _____, é um órgão integrante da estrutura do Gabinete do Prefeito.

Art. 2º O COMDEMA tem por finalidades:

- I – propor diretrizes para a política municipal do meio ambiente;
- II – colaborar nos estudos e elaboração do planejamento urbano, planos e programas de expansão e desenvolvimento municipal, e em projetos de Lei sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, plano diretor e ocupação de área urbana;
- III – estimular e acompanhar o inventário dos bens que constituirão o patrimônio ambiental (natural, artificial e cultural) do Município;
- IV – propor a localização e o mapeamento das áreas críticas onde se encontram obras ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente polidoras;
- V – estudar, definir e propor normas técnicas e legais e procedimento, visando a proteção ambiental do Município;
- VI – promover e colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção ambiental do Município;
- VII – fornecer informações e subsídios técnicos relativos ao conhecimento e defesa do meio ambiente, sempre que for necessário;
- VIII – propor e acompanhar os programas de educação ambiental no município;
- IX – promover e colaborar em campanhas educacionais e na execução de um programa de formação e mobilização ambiental;
- X – manter intercâmbio com as entidades públicas e privadas de pesquisas e de atuação na proteção do meio ambiente;
- XI – identificar, prever e comunicar aos órgãos competentes, as agressões ambientais ocorridas no Município, sugerindo soluções;
- XII – convocar audiências públicas, nos termos da legislação;
- XIII – propor e acompanhar a recuperação dos arroios e matas ciliares;
- XIV – proteger o patrimônio histórico, estético, arqueológico, paleontológico, espeleológico e paisagístico do Município;
- XV – emitir pareceres técnicos, quando solicitado pelo Executivo Municipal;
- XVI – decidir, em instância de recurso, sobre multa e outras penalidades impostas pela Secretaria (Departamento, ...) Municipal do Meio Ambiente;
- XVII – oferecer sugestões sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente do Município;
- XVIII – manifestar-se sobre qualquer questão ambiental de sua competência que lhe for submetida pelo Dirigente de Meio Ambiente Municipal ou pelo Prefeito Municipal.

Art. 3º. O COMDEMA terá a seguinte estrutura:

- I - 01 (um) Presidente;
- II - 01 (um) Vice-Presidente;
- III - 01 (um) Secretário;

³²⁸ Modelo de Regimento Interno elaborado por Alexandre Burmann

IV – Plenário.

§ 1º O Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário serão eleitos por seus pares.

§ 2º Os membros do COMDEMA não serão remunerados, sendo seus serviços considerados relevantes para o Município.

§ 3º O Plenário correspondente a todos os membros representantes de entidades participantes do COMDEMA.

Art. 4º O COMDEMA será presidido por um de seus membros, que será eleito na primeira reunião ordinária do órgão, por maioria de votos de seus integrantes, para o período de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

Parágrafo único – À eleição e ao mandato do Vice-Presidente, que substituirá o Presidente em seus impedimentos, aplica-se o disposto no "caput" deste artigo.

Art. 5º Ao Presidente do COMDEMA compete:

- I - marcar e presidir as reuniões do conselho;
- II - dirigir a entidade, representando perante o Prefeito e frente a outros órgãos;
- III - propor planos de trabalho;
- IV - participar das votações e aprovar resoluções;
- V - resolver os casos omissos e praticar todos os atos necessários ao regular funcionamento do COMDEMA;
- VI - propor ao Prefeito os planos e programas de obras e serviços públicos e a aplicação das penalidades aos infratores.

Parágrafo único. O Presidente do COMDEMA poderá delegar atribuições aos membros do Conselho, sempre que necessário ao bom cumprimento das finalidades da entidade, observadas as limitações legais.

Art. 6º Ao Vice-Presidente compete:

- I - substituir o Presidente em seus impedimentos e eventuais ausências;
- II - propor planos de trabalho;
- III - participar das votações;
- IV - assessorar a presidência.

Art. 7º Ao Secretário compete:

- I - redigir as atas das reuniões e distribuí-las mediante aprovação da presidência, num prazo de 10 (dez) dias após cada reunião;
- II - redigir toda a correspondência, relatórios, comunicados do COMDEMA, mediante aprovação do Presidente;
- III - manter contatos com outras entidades da União, dos Estados e dos Municípios quanto a dados e informações no campo da preservação do Meio Ambiente;
- IV - participar das votações;
- V - manter atualizado o arquivo de documentos, correspondências e literatura;
- VI - propor planos de trabalho.

Art. 8º Aos demais membros compete:

- I - participar das votações;
- II – relatar processos ou expedientes;

III - propor planos de trabalho;

IV - realizar as tarefas pertinentes as finalidades da entidade e as indicadas pela presidência.

Art. 9º – Ao Plenário compete:

I – propor alterações deste Regimento para homologação pelo Prefeito Municipal;

II – sugerir a elaboração e proposição de leis, normas, procedimentos e ações destinadas à recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental, observadas as legislações federal, estadual e municipal que regula a espécie;

III – fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente, aos órgãos públicos, à indústria, ao comércio, à agropecuária e à comunidade e acompanhar a sua execução;

IV – propor a celebração de convênios, contratos e acordos com as entidades públicas e privadas de pesquisas e de atividades ligadas a defesa ambiental;

V- opinar sobre a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

VI – manter o controle permanente das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que provoque impacto ou desequilíbrio ecológico;

VII – identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes, estaduais e municipais, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para a sua recuperação;

VIII – promover, orientar e colaborar em programas educacionais e culturais com a participação da comunidade, que visam à preservação da fauna, flora, águas superficiais e subterrâneas, ar, solo, subsolo e recursos não renováveis do Município;

IX – atuar no sentido de estimular a formação da consciência ambiental, promovendo seminários, palestras e debates junto aos meios de comunicação e às entidades públicas e privadas;

X – subsidiar a atuação do Ministério Público;

XI – julgar e aplicar as penalidades previstas em Lei, decorrentes das infrações ambientais municipais;

XIII – opinar sobre uso e ocupação do solo urbano e parcelamento urbano, adequando a urbanização às exigências do meio ambiente e à preservação dos recursos naturais;

XIV - sugerir à autoridade competente a instituição de unidades de conservação visando à proteção de sítios de beleza excepcional, mananciais, patrimônio histórico, artístico, cultural e arqueológico, espeleológico e áreas representativas de ecossistemas destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia;

XV – receber as denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de sua apuração, encaminhando aos órgãos municipais e estaduais responsáveis e sugerindo ao Prefeito Municipal as providências cabíveis;

XVI – propor ao Prefeito a concessão de títulos honoríficos a pessoas ou instituições que houverem se destacado através de atos que tenham contribuído significativamente para a preservação, melhoria, conservação e defesa do meio ambiente do Município.

Art. 10 – O COMDEMA se reunirá ordinária e extraordinariamente.

§ 1º Haverá uma reunião ordinária quinzenal/mensal, em data, local e hora fixados com antecedência de pelo menos 05 (cinco) dias, pelo Presidente.

§ 2º O Plenário do COMDEMA se reunirá extraordinariamente por iniciativa do Presidente, da maioria de seus membros, por solicitação de qualquer Câmara Especializada ou do Prefeito Municipal.

§ 3º As reuniões extraordinárias serão convocadas pelo Presidente com antecedência de no mínimo 02 (dois) dias.

Art. 11 - Somente haverá reunião do Plenário com a presença da maioria dos membros com direito a voto.

Art. 12 - Poderão participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto, assessores indicados por seus membros, bem como pessoas convidadas pelo Presidente. Art. 13 – As reuniões do Plenário serão públicas.

Art.14 - As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal, o de qualidade.

Art.15 – As atas serão lavradas em livro próprio e assinadas pelos membros que participaram da reunião que as originaram.

Art.16 – As decisões do Plenário, depois de assinadas pelo Presidente e pelo relator, serão anexadas ao expediente respectivo.

Art.17 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Plenário do COMDEMA.

A.11. Minuta de anteprojeto de Regimento Interno do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Decreto que o aprova (segundo modelo)

DECRETO N.º³²⁹

Aprova o Regimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental-CODEMA.

O Prefeito Municipal de,no uso de suas atribuições,

DECRETA:

Art.1º – Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental que com este se publica.

Art.2º– Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e revoga as disposições em contrário.

(Data e assinatura do Prefeito Municipal)

³²⁹ Modelo de Decreto elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL – CODEMA³³⁰

CAPÍTULO I

DO OBJETIVO

Art.1º – Este Regimento estabelece as normas de organização e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental-CODEMA.

Parágrafo Único – A expressão Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental e a sigla CODEMA se equivalem para efeito de referência e comunicação.

CAPÍTULO II

DA FINALIDADE E DA COMPETÊNCIA

Art.2º – O CODEMA, instituído como órgão colegiado deliberativo pela Lei nº de, terá suporte técnico, administrativo e financeiro prestado pela Prefeitura Municipal, inclusive no tocante às instalações, equipamentos e recursos humanos necessários.

Parágrafo Único – O suporte técnico será suplementarmente requerido à Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM e aos demais órgãos e entidades afetos aos programas de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

Art.3º – Compete ao CODEMA formular e fazer cumprir as diretrizes da Política Ambiental do Município, na forma estabelecida no art. 2º da Lei nº e neste Regimento.

Art.4º – O CODEMA se compõe de:

- I -
- II -
- III -
- IV -
- V -
- VI -
- VII -
- VIII -

(Listar conforme Lei Municipal que cria o CODEMA)

Art.5º – Cada membro do CODEMA terá um suplente que o substituirá em caso de impedimento.

Art.6º – O mandato dos membros do CODEMA corresponderá ao período de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

CAPÍTULO III

³³⁰ Modelo de regimento Interno elaborado pela equipe do Núcleo de Assistência à Descentralização da Gestão Ambiental/NAM, da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento – SEMAD, MG.

DA ORGANIZAÇÃO

Art.7º – O CODEMA tem a seguinte estrutura básica:

- I - Presidência;
- II – Vice-Presidência;
- III – Plenário;
- IV – Secretaria Executiva.

Art.8º – O CODEMA será presidido por um de seus membros, que será eleito na primeira reunião ordinária do órgão, por maioria de votos de seus integrantes, para o período de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

Parágrafo único – À eleição e ao mandato do Vice-Presidente, que substituirá o Presidente em seus impedimentos, aplica-se o disposto no "caput" deste artigo.

Art.9º – Ao Presidente compete:

- I – dirigir os trabalhos do CODEMA, convocar e presidir as sessões do Plenário;
- II – propor a criação de comissões técnicas e designar seus membros;
- III – dirimir dúvidas relativas a interpretação de normas deste Regimento;
- IV – encaminhar a votação de matéria submetida a decisão do Plenário;
- V – assinar as atas aprovadas nas reuniões;
- VI – assinar as deliberações do Conselho e encaminhá-las ao Prefeito, sugerindo os atos administrativos necessários;
- VII - designar relatores para temas examinados pelo CODEMA;
- VIII – dirigir as sessões ou suspendê-las, conceder, negar ou cassar a palavra do membro do CODEMA;
- IX – estabelecer, através de Resolução, normas e procedimentos para o funcionamento do CODEMA;
- X - convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto;
- XI – delegar atribuições de sua competência.

Art.10 - Compete ao Vice-Presidente substituir o Presidente em seus impedimentos, exercendo as suas atribuições.

Parágrafo Único – Em caso de impedimento simultâneo do Presidente e do Vice-Presidente assumirá a Presidência o membro mais idoso do CODEMA .

Art.11 – O Plenário é o órgão superior de deliberação do CODEMA, constituído na forma do artigo 4º deste Regimento.

Art.12 – Ao Plenário compete:

- I – propor alterações deste Regimento para homologação pelo Prefeito Municipal;
- II – elaborar e propor leis, normas, procedimentos e ações destinadas à recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental, observadas as legislações federal, estadual e municipal que regula a espécie;
- III – fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente, aos órgãos públicos, à indústria, ao comércio, à agropecuária e à comunidade e acompanhar a sua execução;
- IV – propor a celebração de convênios, contratos e acordos com as entidades públicas e privadas de pesquisas e de atividades ligadas a defesa ambiental;

V- opinar sobre a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

VI – manter o controle permanente das atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com as normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que provoque impacto ou desequilíbrio ecológico;

VII – identificar e informar à comunidade e aos órgãos públicos competentes, estaduais e municipais, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para a sua recuperação;

VIII – promover, orientar e colaborar em programas educacionais e culturais com a participação da comunidade, que visam à preservação da fauna, flora, águas superficiais e subterrâneas, ar, solo, subsolo e recursos não renováveis do Município;

IX – atuar no sentido de estimular a formação da consciência ambiental, promovendo seminários, palestras e debates junto aos meios de comunicação e às entidades públicas e privadas;

X – subsidiar a atuação do Ministério Público, quando de sua atuação prevista na Lei nº ;

XI - exercer o Poder de Polícia, no âmbito da legislação ambiental municipal;

XII – julgar e aplicar as penalidades previstas em Lei, decorrentes das infrações ambientais municipais;

XIII – opinar sobre uso e ocupação do solo urbano e parcelamento urbano, adequando a urbanização às exigências do meio ambiente e à preservação dos recursos naturais;

XIV- sugerir à autoridade competente a instituição de unidades de conservação visando à proteção de sítios de beleza excepcional, mananciais, patrimônio histórico, artístico, cultural e arqueológico, espeleológico e áreas representativas de ecossistemas destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia;

XV – receber as denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de sua apuração, encaminhando aos órgãos municipais e estaduais responsáveis e sugerindo ao Prefeito Municipal as providências cabíveis;

XVI – emitir parecer conclusivo sobre os pedidos de alvará de localização e de licença de atividades utilizadoras de recursos ambientais dirigidos ao município;

XVII – propor ao Prefeito a concessão de títulos honoríficos a pessoas ou instituições que houverem se destacado através de atos que tenham contribuído significativamente para a preservação, melhoria, conservação e defesa do meio ambiente do Município.

Art.13 – Compete ao membros do CODEMA:

I – comparecer às reuniões;

II – debater a matéria em discussão;

III – requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente;

IV – apresentar relatórios e pareceres, dentro do prazo fixado;

V – votar;

VI – propor temas e assuntos à deliberação e ação do Plenário.

Art.14 – A Secretaria Executiva é órgão auxiliar da Presidência e do Plenário, desempenhando atividades de gabinete, de apoio técnico, administrativo e de execução de normas referentes à proteção do meio ambiente.

Art.15 – As funções da Secretaria Executiva serão exercidas por servidor público municipal, indicado pelo Prefeito.

Art.16 – Compete à Secretaria Executiva:

I – fornecer suporte e assessoramento técnico ao CODEMA nas atividades por ele deliberadas;

II – elaborar as atas das reuniões;

- III - organizar os serviços de protocolo, distribuição e arquivo do CODEMA;
- IV – executar outras tarefas correlatas determinadas pelo Presidente ou previstas neste Regimento Interno.

CAPÍTULO IV

DAS REUNIÕES

Art.17 – O CODEMA se reunirá ordinária e extraordinariamente.

§ 1º – Haverá uma reunião ordinária quinzenal, em data, local e hora fixados com antecedência de pelo menos 05 (cinco) dias, pelo Presidente.

§ 2º – O Plenário do CODEMA se reunirá extraordinariamente por iniciativa do Presidente, da maioria de seus membros ou por solicitação de qualquer Câmara Especializada.

§ 3º – As reuniões extraordinárias serão convocadas pelo Presidente com antecedência de no mínimo 02 (dois) dias.

Art.18 – O titular da Secretaria Executiva participará das reuniões, sem direito a voto.

Art.19 – Somente haverá reunião do Plenário com a presença da maioria dos membros com direito a voto.

Art.20 – Poderão participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto, assessores indicados por seus membros, bem como pessoas convidadas pelo Presidente.

Art.21 – As reuniões do Plenário serão públicas.

Art.22 – As reuniões terão sua pauta preparada pelo Presidente, na qual constará necessariamente:

- I - abertura da sessão, leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior;
- II- leitura do expediente e das comunicações da ordem do dia;
- III – deliberações;
- IV – palavra franca;
- V – encerramento.

Art.23 - A apreciação dos assuntos obedecerá às seguintes etapas:

- I - será discutida e votada matéria proposta pela presidência ou pelos membros;
- II – o Presidente dará a palavra ao relator, que apresentará seu parecer, escrito ou oral;
- III – terminada a exposição, a matéria será posta em discussão;
- IV – encerrada a discussão, e estando o assunto suficientemente esclarecido, far-se-á a votação.

Art.24 - As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes, cabendo ao Presidente, além do voto pessoal, o de qualidade.

Art.25 – As atas serão lavradas em livro próprio e assinadas pelos membros que participaram da reunião que as originaram.

Art.26 – As decisões do Plenário, depois de assinadas pelo Presidente e pelo relator, serão anexadas ao expediente respectivo.

CAPÍTULO V**DISPOSIÇÕES ESPECIAIS**

Art.27 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Plenário do CODEMA.

B. AGENDA 21 LOCAL

B.1. Modelo de legislação para composição do Fórum

LEI N.º/2005

*Institui normas para criação do programa de implantação da agenda 21 local de varginha e dá outras providências*³³¹

O Povo do Município de Varginha, Estado de Minas Gerais, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei,

Art. 1.º Fica criado no âmbito do Município de Varginha, Estado de Minas Gerais, o Programa de implantação da Agenda 21 Local, com a finalidade de facilitar e integrar as ações necessárias às políticas públicas voltadas para a implementação do desenvolvimento sustentável no Município, através de um processo participativo e contínuo.

Art. 2.º Para a execução do Programa da Agenda 21 Local será instituído o Fórum 21 de Varginha, que deverá ser composto nos moldes desta lei e por consenso, em reunião específica, amplamente divulgada pela imprensa em todo o âmbito do Município de Varginha, entre representantes dos órgãos públicos, iniciativa privada e população em geral.

§ 1.º O número de participantes do Fórum será inicialmente fixado nessa mesma reunião, por decisão de maioria simples dos presentes, observando-se composição mista com a participação de no mínimo 30% e no máximo 50% de representantes de órgãos públicos estabelecidos no município.

§ 2.º O Fórum 21 de Varginha terá em sua composição, independentemente de outros que serão definidos na reunião de constituição, representantes de entidades legalmente constituídas no Município, e, dentre elas:

- I- da Câmara Municipal;
- II- do Governo Municipal;
- III- do Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- IV- de outros Conselhos Municipais;
- V- de entidades representativas do Comércio, da Indústria e da Agropecuária;
- VI- de entidades representantes de classes profissionais, sendo imprescindível representação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Subseção de Varginha, e do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais – CREA MG, inspetoria de Varginha;
- VII- de conselhos ou associações de moradores e bairro;

³³¹ Minuta de anteprojeto de Lei utilizada para a criação do Fórum de Agenda 21 do Município de Varginha, MG.

VIII- de organizações não governamentais, sendo imprescindível a representação de organizações, sem finalidades lucrativas, que tenham por objetivo a preservação e a educação ambiental e o desenvolvimento e a assistência social;

IX- de entidades públicas constituídas no município, destacando-se o Instituto Estadual de Florestas – IEF, o Conselho de Política Ambiental – COPAM Sul, a Polícia Militar do Meio Ambiente e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Verde – CBH Verde;

X- de concessionárias de serviços públicos constituídas no município, destacando-se a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG;

XI- da área do ensino, sendo pelo menos um representante do ensino fundamental, médio e profissionalizante e um das universidades e cursos de nível superior;

XII- de outras entidades, a critério da assembleia, dentre organizações sindicais, clubes de serviços, entidades religiosas etc.

§ 3.º - O Fórum 21 de Varginha deliberará, a qualquer tempo, em Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim, sobre a ampliação ou redução de sua composição, inclusive sobre a participação de órgãos públicos e setores da sociedade que venham a se organizar e que desenvolvam atividades relacionadas com o objetivo da Agenda 21 Local do Município de Varginha.

Art. 3.º Definida a composição, o Fórum será instalado em ato público e solene, imediatamente, na mesma reunião, ou em data fixada pelo Poder Executivo Municipal que não poderá exceder a vinte dias da reunião.

Art. 4.º Ao Fórum caberá, em Assembleia Geral Extraordinária especialmente convocada para esse fim, com ampla divulgação pela imprensa em todo o âmbito do Município de Varginha, eleger, por maioria simples de seus membros presentes, um presidente e um secretário executivo e elaborar e aprovar o regimento interno que definirá suas ações na condução do programa da Agenda 21 Local no município de Varginha, inclusive estabelecendo normas e procedimentos necessários a seu financiamento.

§ 1.º A elaboração e a aprovação do Regimento Interno deverá ocorrer dentro do prazo máximo de seis (6) meses a contar da instalação do Fórum.

§ 2.º O Fórum reunir-se-á em assembleias gerais ordinárias, nos prazos que deliberar, e, sempre que necessário, em assembleias gerais extraordinárias, realizando, no mínimo, quatro assembleias ordinárias anuais.

Art. 5.º As atividades dos membros do Fórum 21 de Varginha serão exercidas a título gratuito, sendo consideradas como ações cidadãs voluntárias e de prestação de serviços relevantes à coletividade, ao ambiente e ao desenvolvimento sócio econômico do município de Varginha.

Art. 6.º O Poder Executivo, para obtenção de apoio e assessoria ao Programa de implantação da Agenda 21 Local do Município de Varginha, poderá celebrar convênios com órgãos públicos e entes da iniciativa privada.

Art. 7.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução desta Lei pertencer, que a cumpram e a façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém.

B.2. Modelo de legislação para composição do Fórum (segundo exemplo)

L E I N° 6473/03³³² de 22 de dezembro de 2003

Cria, no Município de São José dos Campos, o “Programa da Agenda 21” e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de São José dos Campos faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º. Fica, através da presente lei, criado o PROGRAMA AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, com a finalidade de normatizar, facilitar e integrar as ações necessárias à implementação da “Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento - Rio 92”.

Art. 2º. Para execução da presente lei, o Poder Executivo instituirá o COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, que será integrado pelos seguintes segmentos da sociedade:

- I - um representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais: Governo, Planejamento e Meio Ambiente, Obras e Habitação, Negócios Jurídicos e Educação;
- II - dois representantes da Câmara Municipal;
- III - dois representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente;
- IV – um representante da Associação Comercial e Industrial – ACI de São José dos Campos;
- V – um representante das entidades representativas de bairros;
- VI – um representante das entidades sindicais de trabalhadores, que tenham como base territorial o Município de São José dos Campos;
- VII – dois representantes das entidades não governamentais ambientalistas sediadas no Município;
- VIII – dois representantes das escolas de nível superior sediadas no Município;
- IX – um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São José dos Campos;
- X – um representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, 36ª subseção de São José dos Campos.

§ 1º. O COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS deverá manter contatos e intercâmbio de informações, bem como ações permanentes com a Procuradoria e Curadoria do Meio Ambiente, que poderão ter assento no Comitê, se assim julgarem conveniente.

§ 2º. O COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS deverá, ainda, manter intercâmbio com entidades governamentais e não-governamentais da área de meio ambiente nos níveis regional, estadual e nacional, com representações de empresários e trabalhadores, entidades ambientalistas e com outros Municípios, no que se refere a ações que vão além da área geográfica do Município de São José dos Campos.

§ 3º. As atividades do COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS serão exercidas a título gratuito, sendo consideradas como prestação de serviços de relevante interesse do Município.

Art. 3º. São atribuições do COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS:

- I - elaborar o documento “Agenda 21 - São José dos Campos”, que consistirá em organizar, com base na “Agenda 21” produzida pela Conferência Rio-92 da ONU, as ações voltadas ao cumprimento desta no Município;
- II - organizar anualmente o diagnóstico ambiental do Município e selecionar os indicadores apropriados para os problemas identificados, que sirvam para monitorar de forma sistemática a situação ambiental do Município;

³³² SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (Cidade. Estado de São Paulo). Lei 6.473/03. Cria o Programa da Agenda 21 Local. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

III - elaborar um plano de ação que contenha objetivos estratégicos, diretrizes, metas setoriais, prioridades de investimentos, ações de curto, médio e longo prazos, indicadores de projetos e programas para implantação, monitoramento, avaliação, revisão e definição de responsabilidades pela execução dos mesmos;

IV - organizar um banco de dados sócio-econômico-ambiental do Município;

V - produzir relatórios sobre a situação ambiental do Município, com uso dos indicadores selecionados, que mostrem as tendências ambientais e da qualidade do meio ambiente e avaliem os resultados alcançados com as ações implementadas;

VI - propor e selecionar instrumentos legais necessários à implementação do Programa AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS;

VII - divulgar publicamente todas as etapas e os resultados alcançados pelo Programa AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS;

VIII - apoiar e promover a constituição de parcerias entre a Administração Pública Municipal e os outros setores sociais, visando a implementação da AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS;

IX - sugerir às autoridades municipais e aos órgãos públicos estaduais e federais instalados no Município medidas internas que possam reduzir os impactos negativos de suas próprias ações ao meio ambiente e programas de treinamento e capacitação de servidores municipais;

X - apoiar, estimular, organizar e buscar parcerias e patrocínios a eventos como conferências, congressos, simpósios, palestras e cursos voltados à implementação da AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

Art. 4º. Para os fins previstos na presente lei, entende-se como:

I - comissões temáticas: grupos de trabalho criados para pesquisar, fiscalizar e verificar temas, ações e procedimentos específicos a uma dada área do Município, elaborando e hierarquizando diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais, orientando a implementação da AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS;

II - banco de dados sócio-econômico-ambiental do Município: conjunto de informações estatísticas e geográficas e de registros administrativos para auxiliar na implementação da AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS e as políticas em geral, devendo este banco de dados ser de acesso público e amplo a toda a sociedade.

Art. 5º. Cabe ao Poder Executivo instalar o COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da publicação desta lei.

Parágrafo único. O Poder Executivo dará ampla divulgação a respeito da constituição e instalação do COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, visando dar condições de participação da sociedade.

Art. 6º. Cabe ao Poder Executivo publicar, através de decreto, o regimento interno e demais resoluções emanadas do COMITÊ AGENDA 21 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 22 de dezembro de 2003.

Emanuel Fernandes

Prefeito Municipal

B.3. Modelo de legislação para composição do Fórum (terceiro exemplo)

DECRETO DE 3 DE FEVEREIRO DE 2004³³³.

Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica criada, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável.

Art. 2º À Comissão compete:

I - propor à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais estratégias, instrumentos e recomendações voltados para o desenvolvimento sustentável do País;

II - coordenar e acompanhar a implementação e as revisões periódicas da Agenda 21 Brasileira;

III - apoiar processos de elaboração, implementação e revisões periódicas das Agendas 21 Locais;

IV - propor estratégias, programas e instrumentos de desenvolvimento sustentável ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República;

V - propor ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e a outros órgãos colegiados a discussão de estratégias, programas e instrumentos de ações da Agenda 21;

VI - acompanhar a elaboração e avaliação da implementação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, tendo como referência a Agenda 21 Brasileira e estratégias de desenvolvimento sustentável;

VII - promover articulação com a Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento Sustentável e Apoio às Agendas 21 Locais;

VIII - propor mecanismos de financiamento das Agendas 21 Locais e participar, junto a outras instâncias federais, de iniciativas voltadas ao fomento de programas da Agenda 21 Brasileira;

IX - subsidiar posições brasileiras nos foros internacionais para o desenvolvimento sustentável e acompanhar a implementação dos respectivos acordos multilaterais;

X - disseminar as Agendas 21 Brasileira e Locais em eventos públicos; e

XI - aprovar o seu regimento interno.

³³³ BRASIL. Decreto sem número de 03 de fevereiro de 2.004. Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 fev. 2.004. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2.006.

Art. 3º A Comissão será integrada por:

I - um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;
- b) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que exercerá a vice-presidência;
- c) Casa Civil da Presidência da República;
- d) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- e) Ministério das Relações Exteriores;
- f) Ministério das Cidades;
- g) Ministério da Educação;
- h) Ministério da Fazenda;
- i) Ministério da Cultura;
- j) Ministério do Trabalho e Emprego;
- l) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- m) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- n) Ministério da Integração Nacional;
- o) Ministério da Saúde;
- p) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- q) Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA; e
- r) Associação Brasileira das Entidades de Meio Ambiente - ABEMA;

II - um representante de cada segmento da sociedade civil a seguir indicado:

- a) entidades representativas da juventude;
- b) organizações de direitos humanos;
- c) comunidades indígenas;
- d) comunidades tradicionais;
- e) organizações de direitos do consumidor;
- f) Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável - CEBDS; e

g) Fórum de Reforma Urbana;

III - dois representantes de:

a) entidades empresariais; e

b) organizações da comunidade científica, a serem indicados de comum acordo entre a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, Academia Brasileira de Ciências e Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB;

IV - três representantes:

a) do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; e

b) de centrais sindicais.

Parágrafo único. Os membros da Comissão, titulares e suplentes, serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante indicação:

I - dos Ministros de Estado a que estiverem subordinados, no caso do inciso I, alíneas "b" a "p", do caput deste artigo; e

II - dos titulares dos segmentos e organizações previstas nos incisos I, alíneas "q" e "r", II, alíneas "a" a "g", III, alíneas "a" e "b", e IV, alíneas "a" e "b", nos demais casos.

Art. 4º A Comissão poderá instituir grupos de trabalho temáticos, integrados por representantes de órgãos e entidades governamentais da administração federal, estadual e municipal e da sociedade civil.

Art. 5º O Ministério do Meio Ambiente proverá o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento da Comissão.

Art. 6º A participação na Comissão será considerada prestação de serviços relevantes, não remunerada.

Art. 7º A Comissão deverá, no prazo de trinta dias a contar da data de sua instalação, elaborar o seu regimento interno.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Ficam revogados o Decreto de 26 de fevereiro de 1997, que dispõe sobre a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional e o Decreto de 28 de novembro de 2003, que cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira.

Brasília, 3 de fevereiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Marina Silva

(Obs.: retificado em DOU de 10/03/04, pág.1 : NO ART. 3º, INCISO III, ALÍNEA "B": ONDE SE LÊ: "... E CLUBE DE REITORES DE UNIVERSIDADES DO BRASIL;" LEIA-SE: " ... E CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS - CRUB;").

B. 4. Modelo de Regimento Interno do Fórum de Agenda 21

REGIMENTO INTERNO³³⁴

Capítulo I – Finalidade

Art. 1º. O Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná, criado pelo Decreto Governamental nº 2547, de 04 de fevereiro de 2004, composto por representantes do Governo e da Sociedade Civil, segundo considerações e disposições das Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, da Agenda 21 Brasileira e Rio +10 Joannesburg – África do Sul 2002, tem como finalidade a construção e a implantação da Agenda 21 Paraná.

Capítulo II – Princípios

Art. 2º. O Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná desenvolve suas atividades baseado nos princípios da precaução, da prevenção, da responsabilidade, da participação, da cooperação e do desenvolvimento sustentável.

Capítulo III – Atribuições

Art. 3º. A fim de dar cumprimento à sua finalidade, o Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná tem como atribuições:

- I - definir as ações da Agenda 21 Paraná a partir de temas norteadores indicados pela sociedade paranaense;
- II - sistematizar as ações definidas sob a forma de documento denominado Agenda 21 Paraná;
- III - estabelecer formas de implementação da Agenda 21 Paraná pelo governo e pela sociedade;
- IV - dar início aos trabalhos de implementação das ações da Agenda 21 Paraná, em uma dimensão emergencial, de curto, médio, e longo prazo, segundo os temários propostos nos Seminários Macrorregionais, nas Conferências Estaduais de Meio Ambiente, Saúde e Cidades, Direitos Humanos, Mulheres, Segurança Alimentar e Nutricional e em outros documentos de notória importância à sustentabilidade ambiental;
- V - instituir instâncias regionais de debates e de mobilização pública, a partir das dezesseis bacias hidrográficas do Estado, adotando-as como unidade de planejamento e sistemática de funcionamento do Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná.

Capítulo IV – Estrutura

Art. 4º. O Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná é composto por representantes das seguintes instituições:

- Casa Civil ;
- Procuradoria Geral do Estado - PGE;

³³⁴ PARANÁ (Estado). Regimento Interno do Fórum Permanente da Agenda 21 do Paraná. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/meioambiente>>. Acesso em 04 mai. 2.006.

- Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP;
- Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB;
- Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI;
- Secretaria de Estado da Comunicação Social - SECS;
- Secretaria de Estado da Cultura - SEEC;
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU;
- Secretaria de Estado da Educação - SEED;
- Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA;
- Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul - SEIM;
- Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania - SEJU;
- Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA;
- Secretaria de Estado de Obras Públicas - SEOP;
- Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL;
- Secretaria de Estado da Saúde - SESA;
- Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP;
- Secretaria de Estado do Trabalho Emprego e Promoção Social - SETP
- Secretaria de Estado dos Transportes - SETR;
- Secretaria de Estado do Turismo - SETU;
- Secretário Especial para Assuntos Estratégicos ;
- Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC;
- Secretário Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral ;
- Secretário Especial de Relações com a Comunidade - SERC;
- Assembleia Legislativa do Estado do Paraná;
- Associação Comercial do Paraná - ACP;
- Associação dos Municípios do Paraná - AMP;
- Associação Paranaense de Instituições de Ensino Superior do Paraná - APIESP;
- Companhia Paranaense de Energia - COPEL;
- Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR;
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná – CREA-PR;
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA;
- Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP;
- Federação das Associações Comerciais Industriais e Agropecuárias do Paraná - FACIAP;
- Federação das Associações de Moradores do Paraná ;
- Federação Estadual dos Excepcionais;
- Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP;
- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná – FETAEP;
- Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado do Paraná - FETRACONSPAR;
- Fórum das Entidades Negras;
- Associação Cultural de Negritude e Ação Popular dos Agentes de Pastoral de Negros - ACNAP;
- Fundação Nacional do Índio - Paraná - FUNAI;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- Instituto de Engenharia do Paraná - IEP;
- Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO;
- Itaipu Binacional;
- Ministério Público – Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção do Meio Ambiente - MP;
- Movimentos Sociais:
- Ordem dos Advogados do Brasil – Paraná – OAB/PR;
- Terra de Direitos;
- União Brasileira de Mulheres – Seção Paraná;
- ONGs Ambientais:
- Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental – CEDEA;
- Fundação Cretã de Educação Ambiental;
- Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais;

- Rede Brasileira para Conservação dos Recursos Hídrico e Naturais Amigos das Águas - ADA ;
- União de Entidades Ambientalistas do Paraná – UNEAP;
- ONGs Sociais:
- Cooperativa de Marinocultores e Pescadores de Guaraqueçaba e Vale do Ribeira;
- Conselho Estadual de Saúde do Paraná – CES - PR;
- Inpar 28 de junho;
- Instituto do Desenvolvimento Sustentável – IDS;
- Instituto de Tecnologia Sociais Sustentáveis - Instituto TSS;
- Organização das Cooperativas do Estado do Paraná - OCEPAR;
- Pastoral da Criança – Coordenação Estadual - PR;
- Representação Sul do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA-SUL;
- Sindicatos:
- Central Única do Trabalhadores – CUT – PR;
- Sindicato Estadual dos Supervisores Públicos da Agricultura Meio Ambiente, Fundepar e Afins - SINDI/SEAB;
- União Paranaense dos Estudantes Secundaristas - UPES;
- União Paranaense de Estudantes - UPE;
- Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná – CEFET – PR;
- Universidade Federal do Paraná;
- Universidades Privadas:
- Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC;
- Institutos de Pesquisa:
- Outros órgãos e instituições.

Art. 5º. Os representantes de cada um dos órgãos e instituições relacionados no artigo anterior serão indicados pelos respectivos titulares, via ofício, ao Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Art. 6º. O Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná é estruturado nas Coordenações Executiva e Temática e na Plenária.

Art. 7º. A Coordenação Geral dos trabalhos do Fórum será exercida por representante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Capítulo V – Da Coordenação Executiva

Art. 8º. A Coordenação Executiva tem por finalidade dar suporte político-estratégico e administrativo para viabilização das propostas oriundas da Coordenação Temática e da Plenária.

Art. 9º. A Coordenação Executiva tem como atribuições:

- I - propor o regulamento interno do Fórum ;
- II - definir metodologia técnico-administrativa;
- III - sistematizar calendário de reuniões do Fórum, das coordenações, dos eventos e demais atividades programadas;
- IV - consolidar a “Agenda 21 Paraná”, bem como os demais documentos oficiais e textos a ela vinculados;
- V - viabilizar a captação de recursos necessários para a construção da Agenda 21 Paraná;
- VI – manter atualizado o sistema de informações do Fórum;
- VII – convocar em caráter extraordinário as reuniões do Fórum.

Art. 10. A Coordenação Executiva é composta por um(a) Coordenador(a), indicado(a) pela SEMA e, por inserção espontânea de nove membros integrantes do Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná, sendo que dentre estes um(a) será escolhido(a) Relator(a).

Parágrafo único – Caso manifestem interesse em participar da Coordenação Executiva integrantes em número maior que o previsto no *caput*, o excedente será aproveitado quando se fizerem necessários como colaboradores.

Capítulo VI – Da Coordenação Temática

Art. 11. A Coordenação Temática tem por finalidade propor, a partir dos temas norteadores definidos pela sociedade paranaense, ações, metas e estratégias em caráter emergencial, de curto, médio e longo prazos, visando a implementação da Agenda 21 Paraná.

Art. 12. A Coordenação Temática tem por atribuições, com base na estrutura dos Grupos de Trabalho Temáticos(GTTs):

I - proceder à análise dos documentos provenientes dos Seminários Macrorregionais, das Conferências Estaduais de Meio Ambiente, Saúde, Cidades, Direitos Humanos, Mulheres, Segurança Alimentar e Nutricional e outros documentos de notória importância à sustentabilidade ambiental;

II - propor ações de caráter emergencial, de curto, médio e longo prazos focando os temas norteadores para o Estado do Paraná;

III - definir metas e indicadores estratégicos para acompanhamento e avaliação das ações a serem implementadas;

IV- propor estratégias de implementação da Agenda 21 Paraná, pelo Governo e pela Sociedade.

Art. 13. A Coordenação Temática têm como atribuição sistematizar os relatórios e as proposições advindas dos Grupos de Trabalhos Temáticos, encaminhando-os à Coordenação Executiva.

Art.14. A Coordenação Temática é composta por uma Comissão formada pelos Coordenadores(as) dos Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs).

Art. 15. Os Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs) são em número de nove, denominados a partir dos temas norteadores definidos para o Paraná: Agricultura Sustentável, Segurança Nutricional, Gestão Social e Terceiro Setor, Biodiversidade, Gestão dos Recursos Hídricos, Diversidade Espacial e Integração Regional, Direitos Humanos, Produção Científica e Tecnológica, Padrões de Produção e de Consumo.

Art. 16. Cada Grupo de Trabalho Temático é constituído por um(a) Coordenador(a), um(a) Relator(a) e membros integrantes do Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná, por inserção espontânea.

Art. 17. O(a) Coordenador(a) de cada Grupo de Trabalho Temático tem como atribuições agendar as reuniões e sistematizar os relatórios e as proposições, encaminhando-os à Comissão formada pelos Coordenadores(as) dos Grupos de Trabalho Temáticos (GTTs).

Art. 18. O(a) Relator(a) de cada Grupo de Trabalho Temático tem como atribuições elaborar relatórios de reuniões, de atividades e de eventuais proposições.

Capítulo VII – Da Plenária

Art 18. A Plenária é soberana e tem por finalidade deliberar a respeito das proposições das Coordenações Executiva e Temática, sendo composta por todos os integrantes do Fórum.

Art. 19. A Plenária se reúne ordinariamente uma vez ao mês, ou em caráter extraordinário, com convocação mínima de cinco dias úteis para a comunicação da data.

Capítulo VIII – Dos Debates e das Recomendações

Art. 20. As recomendações da Plenária serão aprovadas preferencialmente por consenso e, não sendo possível, pela maioria simples dos membros presentes, que serão consolidadas em uma memória, assinada por quem a relatar e divulgada em página da Internet do Fórum.

Art. 21. Serão objeto de deliberação as matérias incluídas em pauta e distribuídas com pelo menos quinze dias de antecedência aos integrantes do Fórum.

Art. 22. A Coordenação Executiva apresentará em Plenária seu relatório e o da Coordenação Temática, bem como eventuais proposições encaminhadas.

Capítulo IX– Das Disposições Gerais

Art. 23. O desempenho das funções de membro do Fórum não será remunerado, sendo considerado relevante serviço prestado à Sociedade.

Art. 24. Os casos omissos neste Regimento serão resolvidos pela Coordenação Executiva.

Art. 25. Este Regimento Interno entrará em vigor na data de sua veiculação na Internet, quando se tornará de conhecimento de todos os integrantes do Fórum.

C. AGENDA 21 ESCOLAR³³⁵

C.1. Modelo de recomendação expedida pela secretaria municipal de educação e endereçada às escolas municipais

RECOMENDAÇÃO

A(O) professor(a), Secretári(o)a de Educação do Município de, Estado de, no uso de suas atribuições legais e considerando que:

1. A educação socioambiental é foco prioritário das políticas públicas de educação tanto a nível federal, quanto estadual e municipal, em razão da premente necessidade de se levar às escolas um processo educacional que permita o crescimento intelectual e a conscientização gradual dos alunos e professores quanto aos problemas ambientais e sociais que se avolumam na sociedade como causa geradora de situações que colocam em risco não só a existência de um ambiente ecologicamente equilibrado como uma sadia qualidade de vida para a presente e para as futuras gerações;
2. é dever de todo cidadão e acentuadamente da comunidade escolar, nos termos de nossa lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 225, cooperar com a implementação teórica e a execução prática de atos e procedimentos que busquem mitigar de maneira efetiva o peso da sobrecarga de ocorrências negativas em toda comunidade e bem assim adotar medidas que possam prevenir o nascimento de novas e corrigir antigas circunstâncias nefastas, buscando caminhos para a sadia qualidade de vida e o ambiente ecologicamente equilibrado;
3. o melhor instrumento que se vislumbra para a realização de tais objetivos é a adoção da Agenda 21, sistema de execução prática de ações que viabilizam o crescimento sustentável, universalmente aceito como resultado da Conferência Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento, na cidade brasileira do Rio de Janeiro, em 1992 – conhecida como Rio-ECO 92;
4. o ambiente escolar, por ser a célula primeira da formação comunitária, é o espaço ideal para que seja dado início a um processo coletivo de mobilização de toda a sociedade em torno da Agenda 21, a partir de um modelo de Agenda 21 local,

RECOMENDA

às(aos) Diretoras(es) de todas as escolas públicas municipais de, urbanas e rurais, que adotem, no âmbito da comunidade escolar em que atuam, uma Agenda 21 Escolar para a sensibilização geral e a implementação de medidas educacionais, práticas saneadoras e/ou preventivas de ocorrências socioambientais negativas e de interferência em situações socioambientais que demandem ações de controle, manutenção ou elaboração de processos construtivos através de interferências positivas.

Recomenda, ainda, que dentro da autonomia que cada estabelecimento escolar possui na implementação do processo de criação e consolidação da Agenda 21, acolham, no que for possível, as

³³⁵ Os modelos aqui sugeridos referentes à Agenda 21 Escolar foram elaborados pela Associação Ecológica Vertente, ONG ambientalista sediada em Varginha, MG.

linhas gerais traçadas pela Organização não Governamental, sem fins lucrativos, Associação Ecológica Vertente, com sede em Varginha.

Relembra a todos os envolvidos que a implementação de uma Agenda 21 Escolar no Município é o início da construção de um processo que tem como objetivo dar vida ao espírito constitucional de corrigir erros e reforçar acertos do presente e preparar caminhos saudáveis para o futuro em busca de existência ecologicamente equilibrada, baseada em desenvolvimento sustentável e que propicie a todos, atuais e futuras gerações, sadia e digna qualidade de vida. Relembra, mais, que a comunidade escolar é o ambiente propício ao desenvolvimento embrionário dessas metas.

....., de de 2....

(Prof....., Secretária Municipal de Educação)

C.2. Modelo de recomendação expedida pelo órgão estadual de educação e endereçada às escolas estaduais

RECOMENDAÇÃO

O(A) professor(a), Diretor(a) da Superintendência Regional de Ensino de, Estado de....., no uso de suas atribuições legais e **considerando que:**

5. A educação socioambiental é foco prioritário das políticas públicas de educação tanto a nível federal, quanto estadual e municipal, em razão da premente necessidade de se levar às escolas um processo educacional que permita o crescimento intelectual e a conscientização gradual dos alunos e professores quanto aos problemas ambientais e sociais que se avolumam na sociedade como causa geradora de situações que colocam em risco não só a existência de um ambiente ecologicamente equilibrado como uma sadia qualidade de vida para a presente e para as futuras gerações;

6. é dever de todo cidadão e acentuadamente da comunidade escolar, nos termos de nossa lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 225, cooperar com a implementação teórica e a execução prática de atos e procedimentos que busquem mitigar de maneira efetiva o peso da sobrecarga de ocorrências negativas em toda comunidade e bem assim adotar medidas que possam prevenir o nascimento de novas e corrigir antigas circunstâncias nefastas, buscando caminhos para a sadia qualidade de vida e o ambiente ecologicamente equilibrado;

7. o melhor instrumento que se vislumbra para a realização de tais objetivos é a adoção da Agenda 21, sistema de execução prática de ações que viabilizam o crescimento sustentável, universalmente aceito como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, na cidade brasileira do Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992 – conhecida como Rio-ECO 92;

8. o ambiente escolar, por ser a célula primeira da formação comunitária, é o espaço ideal para que seja dado início a um processo coletivo de mobilização de toda a sociedade em torno da Agenda 21, a partir de um modelo de Agenda 21 local,

RECOMENDA

às(aos) Diretoras(es) de todas as escolas públicas estaduais do município de, que adotem, no âmbito da comunidade escolar em que atuam, uma Agenda 21 Escolar para a sensibilização geral e a implementação de medidas educacionais, práticas saneadoras e/ou preventivas de ocorrências socioambientais negativas e de interferência em situações socioambientais que demandem ações de controle, manutenção ou elaboração de processos construtivos através de interferências positivas.

Recomenda, ainda, que dentro da autonomia que cada estabelecimento escolar possui na implementação do processo de criação e consolidação da Agenda 21, acolham, no que for possível, as linhas gerais traçadas pela Organização não Governamental, sem fins lucrativos, Associação Ecológica Vertente, com sede em Varginha.

Relembra a todos os envolvidos que a implementação de uma Agenda 21 Escolar no Município é o início da construção de um processo que tem como objetivo dar vida ao espírito constitucional de corrigir erros e reforçar acertos do presente e preparar caminhos saudáveis para o futuro em busca de existência ecologicamente equilibrada, baseada em desenvolvimento sustentável e que propicie a todos, atuais e futuras gerações, sadia e digna qualidade de vida. Relembra, mais, que a comunidade escolar é o ambiente propício ao desenvolvimento embrionário dessas metas.

.....(data).....

(nome e assinatura)

C.3. Modelo de portaria a ser editada pela diretoria da escola que pretende implementar o processo de Agenda 21 Escolar

(Nome da Escola ou papel timbrado)

PORTARIA N.º/2...

A (ou O) professora (ou professor), Diretora (ou Diretor) da Escola, considerando a premente necessidade de adoção das medidas práticas e teóricas previstas na Agenda 21, conforme documento originado da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de Junho de 1992 – Rio ECO92 -, com a finalidade de buscar um ambiente ecologicamente equilibrado, sustentabilidade econômica e uma sadia e digna qualidade de vida para a presente e futuras gerações, e tendo em vista a recomendação oriunda da (Secretaria Municipal ou Superintendência Regional),

RESOLVE

adotar nos limites de influência e interferência do ambiente e da comunidade escolar relacionados à Escola, a Agenda 21 Escolar correspondente, nos moldes – dentro do possível e sem que haja prejuízo à autonomia da gestão escolar – estabelecidos pela ONG Associação Ecológica Vertente, pelo que:

1. **Nomeia** como coordenador(a) da Comissão Provisória de implantação da agenda 21, o(a) professor(a)
2. **Determina** que
 - a. seja formada, por iniciativa da(do) coordenadora (coordenador), a comissão provisória de implantação da Agenda 21 na Escola, com um mínimo de três integrantes;
 - b. a comissão provisória estabeleça os limites de atuação e influência da Escola, circunscrevendo-o através de mapa geofísico entre logradouros e acidentes geográficos que deverão ser enumerados;

| | | |
|--|--|--|
| | | |
| | | |

| |
|--------------------|
| Observações |
|--------------------|

| | |
|--|--|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

C.5. Sugestão de atividades para encontro dos componentes da equipe de educadores responsável pela oficina para formação de alunos³³⁶

“(Você partilha das teias de nossas vidas, assim como partilhamos das suas e, em conjunto, partilhamos das teias de todas as vidas do universo. Mas somos especiais e únicos porque partilhamos da consciência de pertencer à teia da vida. Dispersar tal consciência pelas malhas da teia é uma missão que nos cabe executar e uma profissão de fé que, pelo privilégio divino que representa, nos sujeita à ação)”.

Prezado(a) Coidealizador(a)

Aguardamos a sua participação, física, intelectual e espiritual no evento educacional, holístico e multidisciplinar destinado à solidificação das bases de edificação da “*Agenda 21 Escolar do Município de*”.

Evento: “*Primeiro Encontro da Equipe Multidisciplinar de Coordenadores de Cursos e Eventos*”.

Data:

Local:

Programação sugerida (que poderá ser alterada a critério da equipe):

Dia

9:00 – Lanche

9:30 – Apresentações e entrega de materiais.

10:00 – Visita aos locais pedagógicos do espaço e caminhada na trilha ecológica

³³⁶ Conforme realizado em Varginha, MG. O modelo se refere ao convite endereçado a cada um dos componentes da equipe de educadores (formadores).

11:30 – Livre
 12:00 – Almoço
 14:00 – Exibição de filme (sugere-se *Ensaio de Orquestra*, de Fellini, mas poderá haver modificações, segundo o interesse da equipe);
 16:00 – Debate sobre o filme. Tema para debate: O trabalho de equipe. Soma de esforços. A teia da vida e do conhecimento. Outros temas sugeridos pelos coordenadores;
 17:00 – Momento cultural (à escolha dos participantes);
 18:00 – Livre;
 19:00 – Jantar;
 20:00 – opção 1: histórias, causos, poesias, música à beira do fogo. Tema central: A Mitologia estampada na Esfera Celeste. - opção 2: filme – à escolha dos coordenadores interessados – debate;
 22:00 – opção 1: observação astronômica – o Céu de Setembro - - opção 2: livre;
 24:00 – Toque de recolher.

Dia

9:00 - Toque de alvorada
 9:30 – Café
 10:00 – Preleções individuais dos membros da equipe de coordenadores, a respeito dos trabalhos e suas sugestões -15 minutos cada; (*)
 11:40 – Silêncio, meditação (exercícios de relaxamento, meditação, yoga, alongamento etc (a cargo de coordenador de atividades corporais) ou tempo livre;
 12:30 – Almoço;
 13:30 – Mesa redonda: escolha do programa dos cursos, opiniões para alterações, discussões, formatação do projeto de trabalhos;
 15:30 – Lanche;
 16:00 – Momento cultural;
 17:30 – Encerramento.

(*) – formação de programa educacional de cursos destinados a professores/alunos, com foco em:

- I – atividades psicopedagógicas;
- II – atividades físicas e jogos cooperativos;
- III – civismo e patriotismo;
- IV – atividades psico-sociológicas;
- V – atividades psico-corporais;
- VI – integração filosófica, filosofia prática;
- VII – elementos e bases do pensamento científico;
- VIII – atividades artísticas;
- IX – atividades ambientais e educação cidadã;
- X – questões e educação sobre saúde física, mental e bucal, cuidados e higiene;
- XI – atividades práticas de compostagem, plantio de mudas, jardinagem e horticultura;
- XII – outras atividades, a critério da equipe multidisciplinar.

C.6. Sugestão de atividades para a oficina de formação do grupo de alunos

AGENDA 21 ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE

SUGESTÃO DE CURSO PARA ALUNOS, FOCADO NA FORMAÇÃO DE CONSCIÊNCIA CRÍTICA PARA A EDUCAÇÃO E RECONSTRUÇÃO AMBIENTAL DO PLANETA

Objetivos: preparar os participantes para uma melhor compreensão crítica dos problemas humanos, sociais e ambientais; formar consciência crítica para trabalhar na melhoria da qualidade de vida; conscientizar sobre a responsabilidade pessoal e social de cada um na solução de problemas sócio-econômico-ambientais; questionar valores, paradigmas e métodos das relações sócio-econômico-ambientais; elevar a auto-estima; formar uma equipe de apoio aos trabalhos práticos e a um monitoramento das atividades da Agenda 21 Escolar do Município.

Alvo: alunos que demonstrem ter potenciais de lideranças, cooperação e dedicação à prática de consciência política capaz de trabalhar na modificação política, econômica, social e ambiental do planeta

Número de participantes: ... alunos por curso

Carga de atividades: desde as 08 h do sábado até às 16 horas de domingo.

Local: ambiente rural apropriado (sítio ou fazenda) em condições de fornecer acomodações adequadas (alojamentos, banheiros, barracas e áreas de acampamento, quadra de esportes, piscina, áreas de estudo, reflexão, atividades práticas e lazer, local para projeção de filmes, documentários e eslaides).

Desenvolvimento das atividades:

- saída às 7:00 h de sábado;
- chegada ao sítio, acomodação, café da manhã e entrega de materiais, até às 8:00 h
- aulas/atividades até 11 horas (três aulas de 1 h cada)
- almoço e descanso entre 11 h e 12:30
- atividades práticas de 12:30 às 15 horas
- lanche de 15 h às 15:30 h
- atividades esportivas de 15:30 h às 17:30 h
- acomodações, banhos, higiene, lazer de 17:30 h às 19:30 h;
- jantar às entre 19:30 e 20:00;
- exibição de filmes ou documentários, com debates, observação do céu noturno, roda de histórias, poesia, casos etc., entre 20 e 22 h
- toque de recolher, 22 h
- alvorada, no domingo, às 7:00 h
- higiene e café da manhã até as 8:00 h
- aulas/atividades até 11 horas (quatro aulas de 40 m cada)
- almoço e descanso entre 11 e 12:30 h
- atividades práticas de 12:30 às 15:30 h
- lanche, de 15:30 às 16 h
- saída do sítio, 16 h
- chegada no ponto de partida, 16:30 h.

Programa dos trabalhos:

1. Aulas (teóricas e atividades de vivências):
 - Problemas ambientais e conscientização
 - Cidadania, Justiça, Política e Economia. As sociedades.
 - Base dos fundamentos científicos (astronomia, biologia, geografia, história, marcação de tempo e calendário, fatos científicos pitorescos)
 - Saúde e bem estar - ambiente agradável, população saudável. Noções de higiene bucal e corporal
 - Amor, sexo, família, bem estar individual, social e ecológico

- Psicologia aplicada: motivações, impulsos, necessidades, desejos, escolhas, perdas, substituições, auto-realização, frustrações, satisfações, desvios sociais, transferências, drogas e outros vícios. Auto-afirmação, mecanismos psicológicos de defesa, bloqueios
 - A capacidade, o desejo, a vocação. Dons. Aprendizado. Objetivos. Realização profissional. Valores (dinheiro x felicidade). Psicoadaptação. Entraves para o aprendizado. Paradigmas, parâmetros e metas
 - Filosofar e formar consciência crítica. Utopias, sonhos e choques com a realidade. O ideal, o desejado e o possível.
2. Atividades esportivas, jogos cooperativos, etc
 3. Atividades práticas:
 - observação da natureza, ecossistemas e biodiversidade
 - caminhadas ecológicas
 - observação do céu noturno: lua, planetas, estrelas, chuvas de meteoro, constelações
 - observação de manchas e atividades solares, práticas de observação do tempo: relógio de sol, pontos cardeais e linhas geográficas. Orientação. Bússola. Estações do ano, equinócios, solstícios, plano de eclíptica, equador, trópicos
 - vivências ao ar livre (relacionadas às aulas)
 - conservação da natureza, replantio, produção de mudas, horta de verduras/legumes, compostagem, tratamento da água, do esgoto e dos resíduos sólidos
 - práticas de administração: acampamento, almoxarifado, limpeza e coleta seletiva de lixo, vigilância sanitária, primeiros socorros
 4. Exibição de filmes (pertinentes aos temas das aulas), áudio visuais e documentários, com debates a respeito
 5. Roda de contos, poesias, casos, etc., ao ar livre, ao redor de fogueira ou em ambiente fechado
 6. Atividades artísticas: teatro, dança, música, pintura, artesanato
 7. Outras atividades práticas ou teóricas que se demonstrarem cabíveis e pertinentes aos objetivos do curso

Instrutores: professores qualificados e técnicos capacitados para a exposição da matéria e direção de atividades práticas, em trabalho voluntário ou cedidos por organizações universitárias ou escolares de localidades diversas

Financiamentos: doações, trabalho voluntário, aprovação de projetos, cooperação e apoio.

Documentação: relatório, planos de aulas individualizados, com especificação da matéria programada, registros fotográficos, registro de ocorrências. Esse material será entregue ao Fórum Permanente da Agenda 21 Escolar da(s) escola(s) participante(s), publicado na rede de computadores nas páginas apropriadas da Agenda e disponibilizado para a imprensa.

Seleção dos participantes: através de testes psicotécnicos e psicopedagógicos de avaliação das capacidades e potencialidades a serem desenvolvidas (relato inicial). Alunos menores deverão ser autorizados pelos responsáveis legais.

Participação da escola: acompanhamento dos trabalhos e ajuda na orientação, disciplina e fiscalização dos alunos participantes, através de pelo menos dois professores.

C.7. Sugestão de questionário de adesão para a oficina de formação de alunos

Através do presente questionário, o aluno abaixo identificado, demonstra seu interesse em participar do Curso de Conscientização, Cidadania e Educação Ambiental e Formação de Monitores para a Agenda 21 Escolar no Município de Varginha, a ser realizado no Espaço Ecológico Invernada, na zona rural do Município de Varginha, nas datas e observadas as condições abaixo estabelecidas.

NOME DO ALUNO..... SEXO ☐ MASCULINO ☐ FEMININO
 ESCOLA.....CURSO.....SÉRIE.....
 DATA DO NASCIMENTO.....
 NOME DO PAI.....
 NOME DA MÃE.....
 DOCUMENTO DE IDENTIDADE E CPF (SE TIVER) N.º.....TIPO.....
 EXPEDIDO POR.....
 DATA DO CURSO.....
☐ DESEJO PARTICIPAR DO CURSO E DECLARO ESTAR CIENTE DOS TERMOS DE PARTICIPAÇÃO ABAIXO.
☐ ESTOU AUTORIZADO POR MEU(S) PAI(S) OU RESPONSÁVEL(EIS) - No caso de menores de 18 anos essa autorização é obrigatória.
☐ POSSO PARTICIPAR DO CURSO SEM PREJUÍZO DE MINHAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS
☐ POSSO PERNOITAR EM ACAMPAMENTO, EM BARRACA APROPRIADA
☐ TENHO NECESSIDADE DE PERNOITAR EM DORMITÓRIO APROPRIADO

(data,
 assinatura
 de acordo - assinatura do pai ou responsável -

1. INFORMAÇÕES MÉDICAS:

Problemas de saúde crônicos.....
 Problemas de saúde agudos (atuais).....
 Remédios de uso continuado.....
 Remédios de uso temporário, em tratamento.....
 Remédios controlados.....
 Remédio para uso em eventual caso de
 - dores de cabeça.....
 - cólicas intestinais.....
 - cólicas menstruais.....
 - cólicas renais.....
 - sangramento nasal.....
 - sangramentos por escoliações.....
 - dores, em caso de acidentes.....
 - gripes e resfriados.....
 - febre.....
 - Outros:.....

Alergias a:

☐ picada de insetos. Medicamento indicado.....
☐ penicilina ☐ sulfa ☐ outros medicamentos. Indicar.....Medicamentos substitutos.....
☐ cheiros. Quais.....Medicamento indicado.....
☐ Outras. Quais.....Medicamentos indicados.....
 Observações.....

Condições pulmonares e cardiológicas:

☐ permite a prática de esportes em geral
☐ restringe a prática dos seguintes esportes:.....
 Outras observações.....

2. ENVOLVIMENTO NAS ATIVIDADES DE REALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CURSO

O aluno se dispõe a:

- ☐ participar de equipes de limpeza e conservação
- ☐ participar de equipes de fiscalização, coleta seletiva e destinação de resíduos
- ☐ assumir a responsabilidade de vigilância e manutenção de biblioteca, acampamento, materiais pedagógicos ou de manutenção etc
- ☐ participar de atividades práticas de formação e plantio de mudas
- ☐ idem, de formação e plantio de canteiros de hortaliças, frutas, temperos e plantas medicinais
- ☐ idem, de etapas relativas à compostagem de resíduos orgânicos

3. ENVOLVIMENTO COM ATIVIDADES DE CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL

- Plantar mudas de árvores: ☐ importante ☐ mais ou menos importante ☐ desnecessário
- Economizar energia: ☐ importante ☐ mais ou menos importante ☐ desnecessário
- Economizar água: (idem)
- Cortar árvores: ☐ não tem importância ☐ apenas às vezes tem importância ☐ deve ser evitado ao máximo ☐ deve ser absolutamente proibido
- Fazer queimadas: (idem)
- Ferir / matar seres vivos animados (idem)
- Alterar situações ecológicas (idem)

4. ENVOLVIMENTO COM ATIVIDADES PEDAGÓGICAS / DE LAZER

- Colaborar com o professor nas atividades teóricas e práticas ☐ totalmente disponível ☐ disponível, dependendo da atividade ☐ não colabora
- Colaborar com a organização e a disciplina (idem)
- Colaborar com atividades artísticas - teatro (idem)
- Declamar ou ler poesias (idem)
- contar ou ler contos e casos (idem)
- dança (idem)
- musicalização (idem)
- Orientar alunos menores, mais novos ou com menor habilidade (idem)
- Sugestões.....
- Habilidades profissionais.....
- Habilidades artísticas.....
- Habilidades educacionais.....
- ☐ Participa de associações ou agrupamentos de utilidade social
- Qual(is).....

5. TERMO DE COMPROMISSO

Compromete-se a cumprir e respeitar, sob pena de desligamento e retorno imediato à residência:

- ☐ os regulamentos do Espaço Ecológico,
- ☐ os mandamentos do ecologista
- ☐ e as orientações de segurança e disciplina passadas pelos orientadores, educadores e/ou supervisores das escolas

(assinatura)

(acordo do pai ou responsável)

“Em um espaço ecológico, ouça os pássaros e o farfalhar das folhas, veja a natureza, aprecie, sem perturbar, o comportamento de animais (grandes ou pequenos), sinta o cheiro do mato e o vento, respire profundamente e aproveite as riquezas de um ambiente natural e ecologicamente sadio”.

Mandamentos do Ecologista:

Na Natureza, nada se mata, a não ser o tempo,
 Nada se leva, a não ser recordações,
 Nada se tira, a não ser fotografias,
 Nada se deixa, a não ser saudades
 Nada se marca, a não ser com pegadas
 Nada se agride ou combate, a não ser o próprio mau humor

C.8. Modelo sugerido de documento para firmar parcerias

ESCOLA.....
 AGENDA 21 ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE

TERMO DE APOIO: PARCERIA - CONTRIBUIÇÃO

A entidade/empresa/estabelecimento abaixo identificada se dispõe a participar da AGENDA 21 ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE, na qualidade de (___) parceiro* ou (___) contribuinte**, prestando o apoio que se tornar necessário, dentro dos limites de suas atribuições, para o mais amplo e completo desenvolvimento do projeto.

Nome: _____

CNPJ _____ ou _____ inscrição _____ legal _____ (se tiver) _____

Classificação:

- (___) Setor Público
 (___) Setor Econômico
 (___) Terceiro Setor

Explicitar: _____

Atividades principais _____

Áreas em que poderá prestar apoio e medidas práticas para implementá-lo:

(____) Autorizo a divulgação de (____) nome (____) logomarca ou (____) ambos em material de divulgação da Agenda 21 Escolar do Município de Varginha, inclusive em "releases" para imprensa e em páginas ou sítios da internet, ficando, todavia, vedado qualquer uso comercial ou financeiro desta autorização, que é fornecida apenas para caráter de divulgação, sem finalidades lucrativas.

(____) Não autorizo a divulgação acima mencionada.

(____) Autorizo a divulgação, nos moldes do primeiro parágrafo, mas com as seguintes ressalvas:

.....(data).....

(assinatura e carimbo)

(*) - parceria: apoio em todos os momentos do projeto e de seus respectivos trabalhos, lado a lado com os organizadores; empenho em novos horizontes de trabalho; ajuda burocrática;

(**)- contribuição: prestação de apoio e auxílio, dentro das possibilidades acima descritas e outras que eventualmente surgirem e estiverem dentro de suas possibilidades, quando solicitado pelos organizadores.

C.9. Sugestão de modelo de ficha para acompanhamento do cronograma dos trabalhos de implantação da Agenda 21 Escolar

AGENDA ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE ESCOLA:..... CRONOGRAMA DOS TRABALHOS DE IMPLANTAÇÃO DA AGENDA

Legenda:

1. reunião preparatória
2. reunião dos organizadores com a Secretaria Municipal de Educação
3. reunião dos organizadores com a Superintendência Regional de Ensino
4. reunião com diretores/administradores da escola
5. reunião com professores
6. criação da Comissão Prévia
7. reunião da Comissão Prévia
8. convocação para a composição do Fórum Permanente de Discussões
9. instalação do Fórum
10. reunião do Fórum
11. outras atividades (palestras, seminários, debates etc)

[Data – Atividade (legenda) - Observações]

____/____/____ | _____ | _____

C.10. Modelos de questionários para diagnóstico³³⁷

C.10.1. Cabeçalho comum a todos

AGENDA 21 ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE
 QUESTIONÁRIOS - PLANO DE TRABALHOS PARA LEVANTAMENTO DE PROBLEMAS
 SÓCIO AMBIENTAIS NA ÁREA DE ENVOLVIMENTO DA ESCOLA

ESCOLA.....
 LIMITES DEFINIDOS COMO ÁREA DE ATUAÇÃO:.....
 TURNOS E SÉRIES ENVOLVIDOS.....
 MATÉRIAS ENVOLVIDAS.....

C.10.2. Questionário para professores

Questionário A - Para professores:

I- Problemas que vêm sendo trazidos para a escola pelos alunos, relacionados à:

1. Família

.....

2. Comunidade por ele habitada:

.....

3. Própria escola:

.....

³³⁷ Os questionários são meramente exemplificativos, tendo a escola e/ou professores envolvidos plena autonomia para adicionar ou remover questões propostas, alterar as idéias de trabalho, dividir as tarefas por equipes, classes ou matéria, reduzir a área de pesquisa ou ampliá-la e, enfim, exercer da maneira que melhor entender os mecanismos de busca de diagnósticos.

4. Ao meio ambiente:

.....

5. Saúde física, odontológica e psicológica do próprio aluno ou de membros da família:

.....

6. Vida pessoal, particular, sexual e de relacionamentos amorosos ou não:

.....

7. Política social de órgãos públicos, governos ou sociedade (organizada ou não):

.....

II - Situações sociais, ambientais, educacionais, cívicas em que os alunos ou a escola têm interferido, sem que sejam, necessariamente, consideradas problemas:

.....

III- Situações individuais, sociais e ambientais que têm sido trabalhadas pelo professor:

.....

IV- Sugestões de ações práticas e educacionais que possam interferir para eliminar ou reduzir os problemas e para interferir de maneira benéfica nas situações acima indicadas (relacionando as sugestões aos temas específicos):

.....

C.10.3. Questionário para alunos (pesquisa direta)

Questionário B- Para alunos (em pesquisa direta e com imunidade de identificação):

I - Indicação de problemas familiares ou sociais quanto a:

1. Desemprego pessoal

.....

2. Desemprego familiar

.....

3. Renda familiar

.....

4. Saúde (em geral)

.....

5. Segurança

.....

6. Educação

.....

7. Outros

.....

.....

.....

I- Indicação de problemas relativos à própria escola quanto a:

1. Relacionamento com professores;

2. Direção:

3. Disciplina

4. Segurança

5. Saúde

6. Limpeza e conservação

7. Sistema de ensino

8. Meio ambiente escolar

9. Relacionamento com colegas

10. Outros

II- Situações sociais (que não sejam necessariamente problemas) que mereçam ou devam sofrer interferência direta e prática pela escola:

.....

.....

III- Sugestões para redução ou eliminação de problemas e para melhoria das situações, por interferência direta da escola nas situações acima levantadas (relacionando-se a sugestão ao item).

.....

Obs.: Caso o aluno queira se identificar na elaboração do questionário, poderá fazê-lo no final da página. Caso queira identificar-se quanto a apenas uma ou algumas questões, que poderão sofrer influência benéfica da comunidade escolar, deverão fazê-lo separadamente. As identidades, todavia, deverão ser mantidas em sigilo pela Escola, dando-se conhecimento das situações apenas, e se necessário, aos órgãos de apoio ou ajuda.

C.10.4. Questionário para alunos (para trabalho de campo)

Questionário C - Para alunos, em trabalho de campo de pesquisa, com orientação dos professores:

I- Na família:

1. Desemprego
2. Violência
3. Renda familiar
4. Saúde
5. Segurança
6. Outros

II - Na comunidade:

1. Desemprego
2. Violência
3. Renda familiar
4. Saúde
5. Segurança
6. População - sexo e faixa etária
7. Profissões
8. Outros

III - Identificação e levantamento da existência, na Comunidade de:

1. entidades cidadãs (ONGs, Associações, Agremiações, Grupos de Apoio etc)

.....

2. estabelecimentos comerciais e/ou industriais

.....

3. Conselhos comunitários ou Associações de bairros ou comunitárias

.....

4. igrejas,

.....

5. pessoas físicas envolvidas em trabalho voluntário,

.....

6. grupos e pessoas envolvidas em movimentos de literatura, teatro e artes em geral

.....

7. grupos e pessoas envolvidas em áreas educacional e científica

.....

8. órgãos públicos relacionados à área social, educacional e de saúde

.....

9. outros órgãos públicos ou privados existentes na comunidade e que não se enquadram nas hipóteses acima

.....

.....

.....

IV - Levantamento das condições físicas da área de atuação

1. saneamento básico
2. distribuição de água e luz
3. pavimentação
4. qualidade de conservação das vias públicas
5. qualidade de conservação das calçadas
6. outras informações úteis ou necessárias

V - Levantamento das condições ambientais da mesma área

1. nascentes ou cursos de água
2. matas e áreas verdes (inclusive praças)
3. áreas desmatadas
4. lixo
5. queimadas
6. poluição atmosférica
7. poluição sonora e visual
8. poluição das águas ou do solo
9. acidentes importantes - árvores centenárias, nascentes de água, matas de topo ou ciliares
10. outros itens de interesse ambiental

C.11. Modelo de ficha resumo para identificação de situações apuradas no diagnóstico³³⁸

³³⁸ Essas fichas deverão conter a sistematização dos resultados obtidos pelos questionários, traduzindo-se em diagnóstico geral que deverá ser encaminhado ao Fórum. De posse desse diagnóstico, o Fórum elaborará seu plano de trabalho.

AGENDA 21 ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE

ESCOLA.....

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES A SEREM ENCAMINHADAS PARA
TRABALHO DO FÓRUM

Data:.....

Situação Identificada:

☐ social

☐ ambiental

☐ individual

resumo:.....

sugestões de solução.....

☐ Encaminho projeto / plano para interferência necessária

☐ Solicito encaminhamento a técnico para averiguação

Sugestão de área técnica.....

☐ Situação de emergência / prioridade

Explicar.....

Entregue por

(assinatura)

Recebido por..... em ____/____/____

(assinatura)