



**CAMPUS JOÃO PESSOA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

VANESSA OLIVEIRA FERNANDES

**O MUNICÍPIO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE:
BASES PARA UMA GESTÃO LOCAL SUSTENTÁVEL**

**JOÃO PESSOA
JUNHO/2012**

VANESSA OLIVEIRA FERNANDES

**O MUNICÍPIO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE:
BASES PARA UMA GESTÃO LOCAL SUSTENTÁVEL**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, apresentado à coordenação do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como exigência para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

ORIENTADOR(A): Prof^a Ms. Maria do Carmo Moura

**JOÃO PESSOA
JUNHO/2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

F363m

Fernandes, Vanessa Oliveira

O município e a tutela do meio ambiente [manuscrito]: bases para uma gestão local sustentável./Vanessa Oliveira Fernandes. - Campina Grande, 2012.

54 f.: il.: color

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Estadual da Paraíba, Coordenação Institucional de Projetos Especiais - CIPE, 2012.

“Orientação: Profa. Ma. Maria do Carmo Moura, DEAC”.

1. Gestão Ambiental 2. Sustentabilidade 3. Políticas Públicas 4. Educação Ambiental I. Título.

21. ed. CDD 577

VANESSA OLIVEIRA FERNANDES

**O MUNICÍPIO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE:
BASES PARA UMA GESTÃO LOCAL SUSTENTÁVEL**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, apresentado à coordenação do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como exigência para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

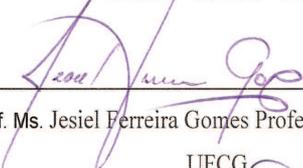
APROVADA EM: 07 / 07 / 2012

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Ms. Maria do Carmo Moura (Orientadora)

UNIPÊ - UNIPB - FPB



Prof. Ms. Jesiel Ferreira Gomes Professor (Examinador)

UFCG



Prof. Ms. Elizabeth Da Silva Alcoforado (Examinadora)

UNIPB/FPB/UNIPB

Dedico este trabalho à Deus, sobretudo, e por tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus por ter me dado a vida, o discernimento e a capacidade para seguir o melhor caminho.

Ó Deus, bendito sejas pela terra, pelo ar e pela água que fecunda a terra e dá vida a toda vossa criação.

A memória do meu pai, Duarte Fernandes que despertou em mim o amor e o respeito pela natureza.

A minha mãe, Sandra Lucia Fernandes pelo carinho e ajuda inestimável.

A todos os meus professores da Universidade Estadual da Paraíba- UEPB, que me transmitiram informações necessárias e indispensáveis no decorrer deste curso.

Ao gentil tutor Jean Patrício, sempre atencioso e solidário.

Aos meus queridos professores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba- IFPB, pelos ensinamentos tão valiosos, que fizeram despertar em mim a preocupação social.

Ao meu doce e amado, Daniel T. Câmara Costa, pelo amor, incentivo e as colaborações constantes que me ajudaram a concretizar este trabalho.

Enfim, a todos os meus amigos que sempre estiveram a meu lado para a realização de mais uma etapa na minha vida.

“Educação é um direito humano com imenso poder de transformação. Em seus alicerces estão as pedras fundamentais da liberdade, da democracia e do desenvolvimento humano sustentável”

Kofi Annan

RESUMO

FERNANDES, Vanessa Oliveira. **O município e a tutela do meio ambiente:** bases para uma gestão local sustentável. (2012) Monografia apresentada ao Curso de Especialização Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa – PB.

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 educativos amplos e de educação ambiental, que por sua vez, é 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 a sustentabilidade local.

Palavras-chave: Municípios, gestão, sustentabilidade

ABSTRACT

FERNANDES, Vanessa Oliveira. **O município e a tutela do meio ambiente:** bases para uma gestão local sustentável. (2012) Monografia apresentada ao Curso de Especialização Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa – PB.

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. 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: Municipalities, management, sustainability

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1.O meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	14
1.2.Cidades Sustentáveis.....	16
2. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO.....	17
2.1.O surgimento do município no Brasil.....	18
2.1.1. O município na Federação.....	20
2.1.2. O município na Constituição Federal de 1988.....	20
2.1.3. A autonomia Municipal.....	21
2.2.Competências do Município em matéria ambiental.....	23
2.2.1. Competência legislativa.....	24
2.2.2. Competência Administrativa.....	24
2.3.Política Municipal de Meio Ambiente.....	26
2.3.1. Lei de proteção ambiental.....	28
2.3.2. Fundo municipal de meio ambiente.....	29
2.4.Princípio da Participação: importância e significados na proteção ambiental municipal.....	29
2.4.1. Definição.....	30
2.4.2. O princípio da participação como expressão da democracia participativa.....	31
2.4.3. A democracia ambiental e as organizações não-governamentais.....	32
2.4.4. A administração pública municipal através de colegiados.....	34
2.4.5. O conselho municipal de meio ambiente.....	37
3. METODOLOGIA.....	39
ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	40
4.1. Políticas públicas ambientais no Município.....	41
4.2. Os municípios brasileiros e a diversidade de políticas públicas adotadas.....	46
4.3. A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável no município.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo dessa pesquisa se constitui na temática ambiental e a proteção que o município como ente federativo pode oferecer aos recursos naturais disponíveis em seu território, o qual foi escolhido por ser de grande importância e repercussão no Brasil e no mundo.

A urbanização é um fato irreversível em praticamente todo o planeta. No início do século XX apenas 10% da humanidade residiam em áreas urbanas, hoje mais de 2,9 bilhões, vive em cidades (BRASIL, 2005). Essa evolução por si só, já faz da ecologia urbana um tema fundamental. Por muito tempo as relações entre o ambiente natural e construído foram vistas sob o prisma do conflito. Muitos não percebem que a cidade de concreto, asfalto e vidro na verdade não constitui um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune aos seus ciclos, dinâmicas e reações. O atual enfoque nos municípios ou nas cidades, particularmente determinada por influências de escala global, tem gerado cidades altamente problemáticas, pelo desequilíbrio verificado entre os diversos elementos da sustentabilidade: eficiência econômica, equidade e solidariedade social e conservação da qualidade ambiental. Como resultante, temos as grandes cidades como verdadeiras usinas de consumo energético, com altíssimo nível de produção de resíduos, sem capacidade de atribuir uma qualidade de vida verdadeira aos seus habitantes e, muito injustas socialmente, ao passo que as pequenas cidades, carentes dos mais variados recursos, caem no caos ecológico por ausência de saneamento básico, disponibilidade de água tratada, eletrificação rural, particularmente no caso latino-americano e brasileiro especificamente.

Na gestão municipal, acredita-se que o princípio da sustentabilidade poderá incentivar, ou pelo menos, mostrar a urgência de uma redefinição e reorientação das práticas correntes que vem sendo sistematicamente inadequadas e não conduzem à facilitação ou ao estabelecimento da qualidade de vida para os seus habitantes. Dessa forma espera-se que este trabalho eventualmente possa ser útil ou dar alguma contribuição aos que se interessam pelo tema.

Logo, esta pesquisa torna-se relevante do ponto de vista social porque os seus resultados contribuirão para que o cidadão adquira uma noção exata quanto à aplicação correta dos meios empregados para proteção e prevenção ambiental,

destinados aos nossos recursos naturais. É importante analisar e refletir incansavelmente na busca de soluções efetivas referentes a recuperação dos rios, devido ser a água um dos elementos mais importantes para a manutenção da vida na terra e sua maior ou menor abundância é o que determina os ecossistemas existentes no planeta.

Do ponto de vista jurídico, esta pesquisa é relevante porque através dos seus resultados será possível, em meio a inúmeras reflexões, atentar para a efetiva aplicabilidade das penas cabíveis, porque o bem ambiental é juridicamente tutelado e protegido pela constituição e por legislação esparsa.

Assim, este trabalho versa sobre o papel e a responsabilidade que os município tem na tutela do meio ambiente. A é de grande relevância na atualidade, uma vez que abrange todos os domínios da vida social, pois toda atividade que provoca prejuízo traz em seu bojo o problema da responsabilidade.

O Município no Brasil tem autonomia legislativa, administrativa e financeira, o que o torna uma das esferas de governo da federação Brasileira.

Entretanto, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em seu artigo 10, deu competência monopolística aos Estados-membros para o licenciamento e demais instrumentos de proteção ambiental, declarando que caberia à União e aos Municípios atuarem supletivamente nessas áreas, exigindo outras licenças. Trata-se, pois, de uma inconstitucionalidade aberrante, que viola a Federação e que durou por vinte e oito anos sem que ninguém se insurgisse judicialmente contra isso. Agora com a edição da Lei nº 10.257/2001, essa disposição foi revogada, pois o art. 2º dessa lei contemplou dezesseis diretrizes a serem observadas e previstas, obrigatoriamente no Plano Diretor das cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 39). E cinco dessas diretrizes dizem respeito à proteção e preservação do meio ambiente pelo município.

Assim, os Municípios estão obrigados a legislar e atuar nessa área, em questões de proteção ambiental puramente locais. Importante frisar que a regra máxima das competências privativas: à União cabe atuar em relação às degradações ambientais nacionais ou supraestaduais; aos Estados cabe atuar em questões ambientais supramunicipais e aos municípios cabe atuar em questões puramente locais.

Ocorre que os Municípios de uma forma geral, dado o longo período em que ficaram afastados das questões ambientais, estão desaparelhados para atuarem

nesse campo. O planejamento ambiental municipal, além de ser um instrumento eficiente, é um processo contínuo voltado para a melhoria constante da qualidade de vida das nossas cidades. Todavia, sua eficácia será alcançada apenas se os municípios estiverem aparelhados para o desempenho das responsabilidades e dos encargos que a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades lhe cometem. O grande número de municípios brasileiros, cuja maior parte é carente de recursos institucionais, além de recursos humanos insuficientes e minimamente preparados para tão ingente empreitada, terá um caminho longo e árduo a percorrer numa regularização urbana e rural que leve em conta justiça social e qualidade ambiental. 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.

Está nas mãos do Município dar início à construção de seu desenvolvimento sustentável. As ferramentas que possibilitam a construção desse edifício útil e necessário serão 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.

A escolha deste tema visa proporcionar para às presentes e futuras gerações as garantias de preservação da qualidade de vida, isto é, crescer de acordo com a idéia de um desenvolvimento sustentável.

O objetivo dessa pesquisa consiste em expor a importância da preservação dos recursos naturais bem como as mudanças no arcabouço legal brasileiro e os reflexos dessas mudanças na gestão dos municípios.

A vertente metodológica que irá orientar esta pesquisa será a qualitativa, uma vez que se procura mostrar as consequências de um fenômeno ecológico e social,

refletidos no campo jurídico. Sendo também utilizado o método dedutivo de abordagem, uma vez que a pesquisa tem uma abordagem genérica, seguida de aspectos mais particulares. De forma que visa esclarecer e facilitar o entendimento de um tema que, embora de cunho jurídico-social, seja mais familiar devido o município ser o ente federativo mais próximo dos cidadãos.

Esta pesquisa seguirá o método jurídico exegético de interpretação, posto que busca-se analisar as inovações trazidas pela legislação pátria no âmbito do direito municipal. Baseando-se na melhor doutrina para interpretar o espírito do texto da lei infraconstitucional e constitucional.

O presente trabalho é baseado em uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo consultada a mais moderna doutrina, sendo analisados livros, toda a legislação relacionada ao tema, artigos científicos, conjuntos de comentários às normas legais, relatórios anuais, pesquisas com índices de porcentagem e outros. Ou seja foi utilizado a técnica da documentação indireta.

Como objetivo geral, entende-se que este estudo consiste em uma pesquisa explicativa e reflexiva, linha de pesquisa que melhor atenderá à finalidade deste trabalho, demonstrando em que sentido se dá a aplicação da Gestão Municipal contida na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade combinada com a Política Nacional do Meio Ambiente, que por sua vez tem a importante função de assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de recursos naturais, em padrões de qualidade adequados aos múltiplos usos.

Com base em tudo o que foi exposto, o esperado é que tenha sido demonstrado, de modo satisfatório, a linha de pesquisa, a metodologia e os objetivos do presente trabalho monográfico.

2 MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O termo Meio Ambiente encontra-se definido no artigo 3º da Lei 6.938/81, que instituiu a política nacional do meio ambiente, seus fins e aplicações. Neste artigo Meio Ambiente é definido como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite , abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Logo, esta lei foi recepcionada pela atual Constituição Federal, isto porque a Carta Magna buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho. Contudo, a Constituição Federal de 1988, modificou drasticamente o conteúdo humano e social, posto que o constituinte procurou assegurar às pessoas o direito de que as condições que permitem, abrigam e regem a vida não sejam modificadas desfavoravelmente, pois estas são essenciais à sadia qualidade de vida. Observando-se o art. 225, da Constituição Federal, conclui-se que o meio ambiente é um direito de todos e bem de uso comum do povo. Diante disto, percebe-se que houve uma ampliação do conceito jurídico de Meio Ambiente. (ANTUNES, 2002).

Urge ressaltar que a Constituição estabeleceu a obrigação de o Poder Público e a Comunidade preservarem o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Portanto, foram criadas duas situações importantes: a primeira de não promover a destruição, e a segunda, para promover a recuperação de áreas já deterioradas. Para o ilustre autor José Afonso da Silva (2007, p. 26), um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, é a “compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, ou seja, é a promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e bem estar da presente geração , assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

Portanto, é relevante para o crescimento econômico a justa distribuição do processo produtivo e a extirpação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida, pois, se o desenvolvimento não eliminar a pobreza absoluta e não propiciar um nível de vida que satisfaça as necessidades das pessoas em sua totalidade, ele não pode ser qualificado como sustentável.

O interesse de tutelar juridicamente o meio ambiente inicia-se a partir do momento em que sua degradação ameaça não só o bem estar e a qualidade da vida humana, mas também a própria sobrevivência do ser humano. Diante disso, decorre a necessidade de se ter uma consciência ambiental e ecológica, ou seja, possuir a capacidade de compatibilizar crescimento econômico e qualidade de vida e preservação dos recursos naturais.

2.1 CIDADES SUSTENTÁVEIS

No curto período de 50 anos, o Brasil passou a ser país urbano. Em 1960, pouco mais da metade da população brasileira (55%) vivia no meio rural. A situação se inverteu em 10 anos e, em 1970, a maioria (56%) passou a viver em cidades. Outros 40 anos e, em 2010, só restavam no campo 16% dos habitantes do país. Os demais 84% moravam em zonas urbanas. De acordo como censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, o Brasil tinha 190.732.694 habitantes, sendo 30.517.231 em áreas rurais e 160.215.463 em cidades.

Essa urbanização acelerada gerou e gera grandes impactos ambientais. Não só porque nas cidades estão indústrias e veículos poluentes, mas principalmente porque as cidades concentram seus habitantes e, na mesma proporção, concentram todos os dejetos e as demandas a eles associados.

Cidade sustentável é uma comunidade instalada em um espaço projetado para minimizar ou eliminar impactos ambientais. Nela vivem pessoas preocupadas com a utilização racional de energia, água, alimentos e materiais, com a redução da produção de resíduos e poluição, com a manutenção de recursos naturais e da biodiversidade e com a saúde de todos os seres vivos, co-habitantes do mesmo espaço. (SIRKIS, 2010)

Esta definição é uma espécie de síntese do pensamento de diversos autores urbanistas, pesquisadores e pensadores- que conseguiram idealizar ambientes urbanos mais orgânicos e funcionais. E propuseram meios de chegar a tais ideais a partir da transformação de cidades existentes.

Estes pensadores todos sustentam que as cidades sustentáveis podem e devem buscar autonomia, reduzindo a dependência do meio ambiente em seu entorno e, sobretudo, dos recursos naturais trazidos de longe. A coleta e o

aproveitamento da água de chuva reduzem a dependência da água encanada, por exemplo. A instalação de painéis solares diminui a necessidade de aquecer água com energia importada de fora da cidade. A compactação do espaço urbano ajuda a reduzir o transporte, porém, implica a busca de soluções para a produção concentrada de lixo e esgotos, de preferência no sentido de reduzir a produção de resíduos e não apenas reciclar. Uma opção é usar os resíduos para produzir energia e, assim, fechar o ciclo.

2.2 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO

A abordagem dos aspectos relativos ao Direito Municipal começa pela descrição da organização política do município, uma vez que ela fornece o suporte para entender os demais aspectos. Municípios, este ente federativo que, segundo a doutrina é constituído por três elementos essenciais: o território, o povo e o poder. O território é a base geográfica com suas divisas políticas estabelecendo os limites até onde vai sua jurisdição. O povo é o elemento humano, são as pessoas que habitam o território e ali exercem suas atividades, cívicas ou não. E o poder é o exercício das atividades políticas e de governo pelas autoridades (DALLARI, 1994).

Nesse sentido, Losa (1999, p. 113) explica “que o conjunto de autoridades que configuram o governo do município, em suas respectivas funções, constitui o poder do nível governativo local”.

A origem mais remota do município esta na predisposição natural do homem de viver em comunidade. Há, portanto, bases naturais e sociológicas que antecedem a estruturação jurídica. Braz (2001, p. 29) que os “clãs sedentários definiram os primeiros aglomerados com base territorial, que se estendia até os limites da caça e da pesca e, mais tarde, das pastagens para rebanhos”.

Com a estrutura que apresenta e com a qual é conhecido atualmente, o município remonta ao Período Republicano de Roma. Lisboa, atual capital de Portugal, é considerada o primeiro município criado pelos romanos. O município foi a forma de organização política escolhida, por representar a cidade autônoma, governada por seus próprios habitantes, e não por um representante de Roma, como ocorria em determinadas regiões onde havia os cônsules e os governadores (BRAZ, 2001).

Para os romanos, essas comunidades (as governadas por seus próprios habitantes) possuíam *múnus, eris* – o que significa que possuíam privilégios em relação às demais. Daí o termo município que, conforme ensina Castro (1996, p. 26), “*múnus, eris*”, quer dizer na língua latina, dádivas, privilégios, e *capere*, verbo latino que significa receber. Daí, o município etimologicamente explicado, *aquela entidade que recebeu privilégios*”.

Romanos e gregos, ao contrário do que afirmam certos escritores modernos, não possuíam Estado nos moldes contemporâneos, o que havia eram cidades que dominavam outras cidades, formando impérios (NUNES, 1982). Embora, abstratamente considerado, não houve entre os povos antigos nenhuma organização social e política diferenciada das cidades, não chegaram a conceber outras formas de organização política. A *polis* era o mundo, e bárbaro tudo que lhe era estranho. Não lhes ocorreu, nem a gregos nem a romanos, a possibilidade de várias cidades viverem unidas sob o mesmo governo (NUNES, 1982)

2.3O SURGIMENTO DO MUNICÍPIO NO BRASIL

Ao iniciarem a colonização no Brasil, os portugueses utilizaram a organização política das cidades (municípios) como forma de domínio e controle dos espaços conquistados. Naquela época, a urbanização serviu como instrumento para poder da coroa portuguesa estender seus territórios, pois quando os portugueses chegaram, no ano de 1500, na terra de Pindorama, que posteriormente batizaram de Brasil, havia um litoral com mais de sete mil quilômetros de extensão, fruto do Tratado de Tordesilhas¹, para conquistar. E foi justamente a partir da divisão em capitanias que nasceram as primeiras cidades brasileiras, já no século XVI, como uma política estratégica da Coroa Portuguesa para ocupar, proteger e explorar as riquezas do território recém-descoberto. (MUKAI, 2010)

No início, os contatos entre os portugueses e os indígenas foram amistosos, o que permitiu, sem grandes problemas e dificuldades, o surgimento das primeiras benfeitorias². Porém, com o passar do tempo, começaram os conflitos,

¹ Tratado de Tordesilhas: acordo firmado em 1494, entre Portugal e Espanha, definindo critérios e limites para a posse dos territórios a serem descobertos

² Benfeitorias: colônias comerciais no estrangeiro, onde os soberanos estabeleciam casas para tratar dos seus negócios.

principalmente entre tribos inimigas que se associavam aos colonizadores. Essas desavenças fizeram com que os primeiros povoados tivessem, além do caráter religioso, a preocupação de defesa. “Muros fortes, perfis de igrejas. A casa grande do donatário, arranhações de colonos, aldeamentos indígenas. Em torno, a lavoura incipiente, as primeiras culturas de cana-de-açúcar” (SALGADO, 1978, P. 87).

Assim desde o princípio da colonização, o município no Brasil tem sido a unidade de planejamento urbano. No início, adotou-se o modelo de cidade portuguesa, fixado pelas normas da Coroa. As leis portuguesas sempre procuraram delimitar a parte urbana da rural, ou rocio, como forma de identificar claramente o que é urbano e o que é rural. Esse conceito vigora até os dias de hoje.

A partir disso, o modelo municipal português foi transplantado para o Brasil pelos primeiros colonizadores. Já em 1532, ao fundar São Vicente, que viria a ser a primeira cidade brasileira. Martim Afonso de Souza organizou o município elegendo os membros da Câmara Municipal, símbolo do poder político local, e construindo o pelourinho, símbolo da justiça. (NUNES, 1982)

Nesse contexto, o historiador Marx (1980), os municípios brasileiros durante o período colonial eram ambientes onde se tratava das questões agrárias, do controle dos escravos e do escoamento da produção. Assim, embora não se direcionassem, necessariamente para a defesa dos interesses da cidade e de seus habitantes, a administração do município representava, naquela época a presença da autoridade, da justiça, ou seja, do governo.

Importante ressaltar que, durante o período em que Portugal esteve sob domínio do rei da Espanha (1580-1640), a urbanização brasileira sofreu forte influência do modelo das cidades espanholas, que estavam surgindo em todo continente Americano. Conforme assinala Linhares (1992), os governadores das capitanias recebiam das autoridades espanholas os projetos de como as cidades deveriam ser edificadas. Esse processo obedecia ao propósito ou a filosofia do governo espanhol em relação às terras do novo continente, ou seja, ao princípio da ordem para aproveitar ao máximo as possibilidades de extrair riquezas das novas terras, o que envolvia criar um desenho do espaço dos aglomerados populacionais e implantar leis. Esse foi um aspecto até de certa forma obsessivo e que se estendeu para todas as áreas, não só em relação às cidades.

No entanto, apesar do processo histórico referenciado neste estudo, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que o município no Brasil tornou-

se parte constitutiva da federação brasileira, isto é, unidade federativa, no mesmo nível dos estados e do Distrito federal. Está no artigo 1º da Carta Magna³ “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Nesse quadro, o município compreende uma parte urbana, a sede, ou a cidade, delimitada por uma lei municipal, a Lei do perímetro urbano, e outra rural que abrange o restante de seu território.

2.3.1 O município na federação

O município é a pessoa jurídica de direito público interno. Constituindo-se numa entidade estatal de terceiro grau (primeiro grau, a União; segundo grau, os Estados) que possui autonomia política, administrativa e financeira. Essa conceituação do município é encontrada no Código Civil vigente⁴ (art. 41,III), que identifica as pessoas jurídicas como de direito público, interno ou externo, e de direito privado. Como já mencionado, o Brasil é uma República que adota o modelo federativo.

A forma de Estado federativo implica na união de vários estados em torno de um governo central. Cada um desses estados goza de autonomia, porém não possuem individualmente soberania. Eles perdem parte de sua autonomia, que passa a ser exercida por uma administração única, ou seja, o governo federal. Tendo-se o município como parte constitutiva da federação brasileira, pode-se dizer que os municípios são as células que formam os órgãos (estados) que compõem o corpo, a União, denominada de República Federativa do Brasil.

2.3.2 O Município na Constituição Federal de 1988

Denominada por alguns de Constituição Municipalista ou cidadão, a carta atual traz uma nova condição ao município, ao alçá-lo a ente federado pelo artigo 1º já citado. Diferentemente das constituições anteriores, tem-se que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, afirmativa integralmente confirmada pelo art. 18 (Brasil, 1988), onde foi disposto que

³ Carta Magna: Sinônimo de Constituição Federal.

⁴ Código Civil: Lei nº 10.406 de 2002

a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Tal entendimento também demonstra Silva (2010, P.176) ao afirmar que “o município não é essencial ao conceito de Federação, sendo estes, no plano político administrativo, meras divisões dos Estados e não, da União”. De fato, os municípios não têm representações no Congresso Nacional, não podem propor emendas à Constituição Federal, nem possuem Poder Judiciário.

Não obstante serem relevantes tais considerações, e apesar de o Município somente ter sido incluído no rol dos entes que compõem a Federação pelo constituinte de 1986, historicamente os Municípios sempre apareceram dotados de características muito próprias nas formação do Estado brasileiro, cabendo ainda ressaltar que na experiência brasileira, o Município precedeu o Estado. As municipalidades constam das cartas anteriores como unidades administrativas necessárias ao federalismo brasileiro, já dotadas de algumas competências de se auto-organizarem e se auto-administrarem, devido à imensidão territorial do país, sendo obrigatória a descentralização governamental para o atendimento aos interesses locais e ainda possibilitando a unidade nacional através do vínculo federativo.

A ação dos movimentos sociais na luta pela redemocratização do país ensejou uma nova forma de autonomia municipal a qual ficou assegurada na atual Constituição Federal brasileira em seu art. 18 com uma regulamentação minuciosa da organização política dos municípios, uniformizados através dos arts. 29, 29-A e 30, conferindo a todos a capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.

2.3.3 A autonomia municipal

A ideia de autonomia local não nasce na Constituição de 1988. Já está presente na história municipal da colônia, ainda sob os auspícios das ordenações do Reino. A Constituição Imperial dedica um Capítulo⁵ às Câmaras, regulamentado pela Lei de 01.10.1828, que se constituiu na primeira Lei Orgânica dos Municípios e valeu

⁵ O capítulo II, do Título VII, que trata da administração e da economia das províncias, dedica três artigos (167,168 e 169) tratando de suas funções e organização.

até 1891. Todas as demais Cartas dedicaram-lhe atenção, embora ela não tenha sido largamente exercida na prática. (ALMEIDA, 2008)

Sua compreensão teve a importante contribuição dos estudos de Kelsen (1995, 148), para quem:

A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das ideias de descentralização e democracia. Os órgãos que criam normas locais são, neste caso, eleitos por aqueles para quem essas normas são válidas. Um exemplo de unidade local autônoma é a municipalidade e o prefeito. Trata-se de um auto-governo, local e descentralizado. A descentralização refere-se apenas a certas matérias de interesse local.

Nesse singular modelo federativo, mesmo não participando o Município na formação da vontade nacional ⁶, verifica-se um significativo avanço estrutural em direção ao Estado Democrático de Direito em seu propósito descentralizador em favor dos governos locais, mais acessíveis, o qual vem sendo potencializado através de leis complementares, como o Estatuto da Cidade, que vem demonstrando a intenção de incorporar o cidadão nos processos decisórios, de gestão e controle da administração pública local.

O princípio constitucional da autonomia municipal vem assegurado duplamente contra as intervenções dos outros entes federados, no Capítulo VI da CF (Brasil,1988), a qual somente poderá se dar nos casos elencados no art. 35

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

O quadro autonômico até aqui desenhado, construído essencialmente com base nos dispositivos legais constitucionais, pode levar a uma interpretação de que existe total liberdade na seleção das ações municipais. Deve-se lembrar que o complexo sistema de repartição de atribuições adotado desde a Constituição de 1934, estabelece vários encargos obrigatórios ao município, os quais têm

⁶ Na CF/88, o município continuou desprovido de representatividade junto ao Congresso nacional, e de poderes para propor emendas à Constituição e ao orçamento da União.

aumentado significativamente desde então, sobretudo na Constituição vigente bem como em suas sucessivas emendas.(TRIGUEIRO, 2008)

Essa liberdade ou tipo de autonomia se dá apenas em alguns momentos em que se possa ser identificada uma faculdade de agir. Assim, o Município é livre, dentro do estabelecido em lei, para decidir de que forma sua organização administrativa será estruturada, quantas e quais secretarias, departamentos ou setores irá criar, se criará autarquias, fundos e conselhos, se haverá distritos administrativos, ou que critérios adotará no ordenamento do uso do solo ao elaborar o plano diretor de desenvolvimento, entre outros. A essa faculdade de atuação pode-se denominar autodeterminação municipal (DÓRIA, 1992).

Nessa visão, ainda que a Constituição Federal indique no art. 24 a competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, proteção do solo e dos demais recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, poderá o Município legislar sobre todos os aspectos dessas matérias que tenham interferência direta com a vida local das pessoas. Tal entendimento, é claro, está relacionado a determinada questão que faça parte da necessidade local do Município, sem que a previsão legal municipal possa contrariar normas estaduais e normas gerais já fixadas pela União (MILARÉ, 2011)

A Constituição Federal vigente assegurou expressamente a autonomia dos Municípios e sua competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local no art. 30, I, mas essa competência poderá ter compreensão alargada na medida em que os Municípios necessitam de união e integração num quadro onde não se vislumbra mais a possibilidade de autossuficiência isolada, nos dizeres de Milaré (2011). No mesmo sentido, diz Custódio:

“A aceitação do Município pela Constituição de 1988 como parte integrante da Federação brasileira, constitui inovação de uma grande abrangência principiológica de grande extensão e que a interpretação sistêmica do art. 1º com o art. 18 da CF/88 permitem uma competência em expansão”. (CUSTÓDIO,2005, p 145)

Em razão dessa autonomia municipal é se verifica que as leis editadas pela União e pelos Estados só se aplicam aos municípios nas matérias especificamente reservadas pela Constituição Federal às suas competências.

2.4 COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL

O Município deve legislar, privativamente sobre tudo que seja atinente à proteção ambiental de cunho local. Porém, se houver normas gerais da União e normas gerais suplementares do Estado sobre determinado assunto, ele deve observar em sua legislação, o que estiver legislado em lei formal. O art. 24 da Constituição Federal é aqui aplicável da seguinte forma: as normas legais formais da União devem ser de âmbito geral, baixadas com fulcro nos incisos VI, VII, VII. Os Estados podem também suplementar a título de normas gerais, aquelas descidas pela União (§ 2º) e os Municípios podem legislar concorrentemente (observando normas gerais da União e/ou Estados) com base no inciso II do art. 30 da CF/88⁷.

Inexistindo legislação de normas gerais, nem de âmbito federal, nem de âmbito estadual, o Município tem competência privativa e incondicionada para legislar sobre a proteção ambiental de âmbito local (art. 30, I, da CF/88).

2.4.1 Competência administrativa em matéria ambiental

Estas competências se decompõem em dois tipos:

- I- Para o exercício do poder de polícia, através dos licenciamentos e da aplicação de sanções.
- II- Para a gestão ambiental, em questões atinentes ao saneamento básico (água, esgoto, resíduos sólidos), construções de obras públicas para a proteção ambiental, gestão dos recursos hídricos e outros.

Esta segunda competência pode ser desenvolvida ou isoladamente pelo Município ou em termos de cooperação com o Estado ou com a União, através de convênios e / ou consórcios (art. 23 c/c art.241 da CF/88).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: I- legislar sobre assuntos de interesse local; II Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988)

Conforme Milaré (2011) importante ressaltar que só pode haver atuação compartilhada com base no art.23 da CF. não é dado a determinado ente federativo atuar em licenciamentos e aplicações de sanções isoladamente, sem observar as competências nacionais, regionais ou locais. Somente através de cooperação pode haver atuações, aqui, dos entes federativos. Mesmo porque, se se interpretar o art. 23 como sendo uma carta branca a ser utilizada de qualquer modo e indistintamente pelos entes federativos, haveria violação constitucional às competências privativas dos entes em termos de exercício do poder de polícia.

Quanto às sanções elas só podem ser aplicadas se as infrações e as penas estiverem previstas em lei formal do ente federativo que irá aplicar a sanção. Não é dado ao Município, por exemplo, aplicar sanções com base no Decreto Federal nº 6.514 de 22 de Julho de 2008⁸, com redação dada pelo Decreto nº 6.686 de 10 de Dezembro de 2008, que pretende obrigar Estados e Municípios a aplicar sanções

⁸ Decreto Federal nº 6.514 de 22 de Julho de 2008 - Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

com base nesses decretos, o que é absolutamente inconstitucional, duplamente: primeiro porque as infrações e sanções administrativas devem vir contempladas em lei e não em decreto, e segundo porque não pode um simples decreto federal criar obrigações para o Município, pena de se violar a autonomia municipal (art. 18 da CF/88).

Quanto aos consórcios, o art. 241 da Constituição vigente⁹ não autoriza, e a constituição também, em nenhum lugar, a que a União legisle de forma que o fez na Lei n° 11.107/2005¹⁰, sendo ela absolutamente inconstitucional. Uma vez que o já referido art. 241 dispõe que cada ente federativo deva legislar para dizer em que condições ele poderá entrar em consórcios públicos. Nada mais.

2.5 POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Para que seja implantada e implementada toda e qualquer política e no nosso caso específico a que se refere a questão ambiental ela deve estar respaldada em 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 de um determinado 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 (MAGALHÃES, 2002).

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,

⁹ Art. 241- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

¹⁰ Lei N° 11.107/2005 - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

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 sustentável¹¹. Observa-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. (REGISTER, 1987)

Assim ocorrendo, garantir-se-á a implantação do sistema legislativo ambiental na área de atuação do Município, evitando-se processos burocráticos, às vezes despropositados e quase sempre ruinosos 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

¹¹ Cidade Sustentável: é uma comunidade instalada em um espaço projetado para minimizar ou eliminar impactos ambientais. Nela vivem pessoas preocupadas com a utilização racional de energia, água, alimentos e materiais; com a redução da produção de resíduos e poluição; com a manutenção dos recursos naturais e da biodiversidade e com a saúde de todos os seres vivos, co-habitantes do mesmo espaço (REGISTER, 1987)

política ambiental do Município, é de equivalente importância e, à falta de um deles, o sistema dificilmente estará completo e funcional.

2.5.1 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. Salienta-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 (FREITAS, 2010).

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 outorgadas.

Trigueiro (2008) aconselha que 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.

Assim, 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.

2.5.2 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 nativas. 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. (SOUZA-LIMA, et. al, 2010)

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.

2.6 PRINCIPIO DA PARTICIPAÇÃO: IMPORTÂNCIA E SIGNIFICADO NA PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

2.4.1 Definição

O princípio da participação significa a garantia dada aos cidadãos, individualmente ou em grupo, ou através de associações de poderem participar ativamente, e não apenas de modo consultivo, das tomadas de decisões (procedimentos decisórios) relativas ao meio ambiente (CANOTILHO,1988). A participação, segundo Baptista Machado (1982) significa “a intensificação da intervenção dos indivíduos e dos grupos no processo de decisão de assuntos de interesse público”.

É neste sentido que Milaré (2011, pag. 98) afirma que este princípio não compreende todas as formas de participação, pois exclui por exemplo, a participação eleitoral, relacionando-se mais “ às formas de participação em processo administrativo” e ao “controle judicial (ação civil pública, ação popular ambiental, por exemplo)”. Entretanto, Fiorillo (2011) entre outros estudiosos da temática, incluem no rol de instrumentos relacionados ao princípio da participação instrumentos relativos ao Poder legislativo, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Este princípio também recebe por alguns autores a denominação de princípio democrático, abrangendo em seu conteúdo não só o direito de participação como também o de informação (ANTUNES, 2001).

O princípio da participação, porém não se confunde com o direito à informação, que está estreitamente a ele relacionado, vez que a informação constitui-se num subsídio fundamental para a participação, isto é, não se pode participar do que não se conhece. A participação é um instrumento importante de realização da justiça distributiva¹², à medida que permite que todos os interessados sejam tidos como relevantes e participem do procedimento.

Quanto à análise dos elementos da definição do princípio da participação inicialmente citada, devem-se ressaltar alguns aspectos importantes, a seguir expostos.

Primeiro, o fato de essa participação ocorrer, de maneira privilegiada, através das associações, organizações não governamentais, de modo coletivo, bem como o

¹² A justiça distributiva é aquela em que o Estado distribui os bens conforme o critério de proporção, de acordo com o mérito e as necessidades de cada um.

de a participação ter como ambiente privilegiado o procedimento, aspectos estes que serão desenvolvidos nos itens seguintes.

Salienta-se também que este trabalho propõe um aperfeiçoamento, dentro de uma visão jurídica, dos instrumentos de participação, inclusive na perspectiva de que o Estado deve garantir uma participação ativa, ou seja, no sentido de que a interferência dos cidadãos, individual ou coletivamente, nas decisões, efetivamente ocorra. Não sendo suficiente nem o papel de mero ouvinte, nem o de “consultor”, mas sim o de sujeito ativo na formação e no direcionamento (conteúdo) da decisão final.

2.6.1 O princípio da participação como expressão da democracia participativa

O princípio da participação surge então como uma expressão de um novo conceito de democracia, a democracia participativa. A democracia participativa busca superar o modelo de democracia baseado na representação, a partir da constatação de que esta democracia representativa passa atualmente por uma crise, principalmente pela conclusão de que ela implica em distorções, ruídos na comunicação cidadão-Estado, representado-representante (AMARAL, 2001).

Acrescente-se a isso o fato de a representação tradicional não ter condições de responder à demanda da sociedade no sentido de uma interferência maior na atuação governamental. Esta demanda ocorre em grande medida em razão da complexidade e diversificação das matérias e das necessidades dos cidadãos, as quais o Estado atual é chamado a resolver e não consegue dar resposta satisfatória. Diante dessa insuficiência da resposta do Estado aos anseios da sociedade civil, os cidadãos, em geral coletivamente, procuram eles mesmos tomar para si algumas dessas responsabilidades, principalmente intervindo nas decisões estatais.

Entretanto não se trata de acabar com a democracia representativa e criar um modelo de democracia direta, como o da Grécia antiga, incompatível com a complexidade da sociedade atual, mas de procurar a convivência daquela com instrumentos desta, fortalecendo cada vez mais estes últimos.

Trata-se, então, de práticas, instrumentos, formas de participação da sociedade nos procedimentos decisórios estatais que buscam aprofundar a democracia, “quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer

ainda buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa” (MONCADA, 2002, p. 176).

Visto que a participação é mesmo inerente à democracia; democracia participativa é, no dizer de Roberto Amaral (2001), “uma tautologia virtuosa”, porque não há democracia sem o povo participando, pois ela não deve ser vista apenas como um conceito, uma idéia, mas como ação permanente, como efetividade, tem-se que todos os cidadãos, sem distinções econômicas, sociais ou culturais, tem o direito de efetivamente pensar livremente, como também, e principalmente, de expressar-se com liberdade, o que necessita condições objetivas para tanto, ou seja, precisa de meios, instrumentos, recursos, através dos quais os cidadãos possam ser ouvidos e, mais que isso, possam, individualmente ou em grupo, interferir nas decisões do Estado a partir de estruturas procedimentais que garantam equidade a essa participação, que vem junto com a imparcialidade, sem olvidar da responsabilidade do Estado na condução destes procedimentos e nas decisões deles resultantes.

Nesse sentido, ala-se que a participação é uma forma de democratizar a democracia e também a sociedade. Isto no sentido de inserir os cidadãos, em grupo ou individualmente, na tarefa de defesa do ambiente, através da participação dos cidadãos nos processos e procedimentos ambientais.

2.6.2. A democracia ambiental e as organizações não governamentais

A democracia, aqui expressa no sentido de principio da participação, se configura numa exigência inerente à própria natureza do interesse difuso e de direito fundamental que é o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Por se tratar de um interesse que não possui um titular específico, que dele possa se apropriar individualmente, pertencendo a todos indistintamente e, além disso, um direito fundamental de toda a coletividade, esta vai exercer pressão no sentido de ampliar a sua participação através de novas instancias e formas, instrumentos mais abrangentes, que alberguem essas características de coletivo e difuso para poder intervir na defesa desse direito ao ambiente equilibrado e à qualidade de vida, essencial ao ser humano (CARVALHO, 2008).

Diante disso, pode-se afirmar que a democracia representativa, segundo a qual os cidadãos delegam todos os seus poderes aos governantes em intervalos regulares, revelou-se incapaz de proteger o planeta da destruição do ambiente e do crescimento das desigualdades econômicas. Logo, é possível afirmar que a participação tem um papel primordial para a efetivação do direito ao ambiente, o qual em uma perspectiva puramente substantiva, dado seu caráter supraindividual, não lograria pela atuação do poder público. Além disso, a importância da participação face ao direito ambiental é aumentada tendo em vista sua perspectiva preventiva, como será visto na próxima seção, condição fundamental para o meio ambiente por este depender em grande medida da prevenção para evitar danos irreversíveis.

Nesse diapasão é que, a partir das últimas décadas do século passado, surgem as associações ambientais ou organizações não governamentais- ONGs, com grande importância no cenário político mundial, representando um esforço coletivo, da sociedade civil organizada na defesa do ambiente.

Isto porque o meio ambiente, pela sua própria característica de interesse difuso/ relações multilaterais, atinge um número indeterminado de pessoas, representando, por vezes, interesses de grande e variada dimensão (jurídica, política, social e econômica), necessitando, então, de uma atuação coletiva e organizada para sua proteção, já que, isolada e desorganizadamente, os interesses não teriam poder de pressão sobre questões como estas, que repercutem fortemente na vida da sociedade e envolvem interesses os mais diversos em conflito (MACHADO, 2009).

Além disso, vale observar que as ONGs e/ou associações têm aqui papel de destaque justamente pelo fato de que, como interesse difuso, as ofensas contra o meio ambiente podem não atingir diretamente pessoas determinadas, o que poderia conduzir à impunidade face aos atentados ambientais, dependendo-se tanto mais nesses casos da intervenção das ONGs para a defesa do meio ambiente (DIAS, 2002). Desse modo, acerca da importância da participação da sociedade em colaboração com o Estado para a defesa do meio ambiente vale em grande medida para as organizações não governamentais, ou seja, elas têm potencial de colaboração e participação para que a sociedade participe da gestão pública ambiental.

As associações de ambiente são por si mesmas “instrumentos de democracia direta”, no dizer de Canotilho (1998), atuando como “grupos de pressão” frente aos poderes públicos, fornecendo informações e influenciando as decisões públicas, bem como tendo uma função de “políticas do ambiente”.

2.6.3. A administração pública municipal 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” (FRISCHEISEN, 2012 P.8). Ou seja, mais precisamente, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando.

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 representantes, 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. 225 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 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. 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 realidade.

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” (FRISCHEISEN, 2012 p 12).

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 Constitucional, 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”.

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”.

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, (não obstante a existência de outros de extrema importância, Realçam-se, por outro lado, com abrangências regionais, os comitês de bacias hidrográficas, onde os municípios têm espaço como entes do poder público municipal, 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.

2.7 O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

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 (MAGALHÃES, 2002).

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 legislativas (AMARAL, 2001).

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. 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.

Massa Arzabe (2012) ressalta que 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 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 1997, 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 gestor 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.

3 METODOLOGIA

Este estudo é o resultado de uma pesquisa na qual foi possível realizar um levantamento bibliográfico sobre o município e tutela ambiental. Trazendo elementos jurídicos para um gestão local sustentável. Caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica que segundo Severino (2007) tem por objetivo cobrir uma ampla gama de fenômenos que o pesquisador não poderia contemplar diretamente, desenvolvida exclusivamente a partir de fontes já elaboradas.

Para a realização da revisão bibliográfica aqui proposta, faz-se necessário realizar um levantamento teórico, através da coleta de informações bibliográficas por meio de artigos científicos, revistas eletrônicas, periódicos científicos, sites especializados, trabalhos científicos (monografias e dissertações) e também, livros didáticos e especializados na área, para um melhor entendimento da temática em destaque e posterior cumprimento do objetivo da pesquisa.

A metodologia aqui apresentada busca instrumentalizar as instancias locais ou regionais para o planejamento estratégico de processos de desenvolvimento, com uma visão de longo prazo. Essa surge como resposta às necessidades detectadas no âmbito dos governos locais, como resultado das funções transferidas das instâncias do governo central, no contexto do processo de descentralização e fortalecimento dos governos locais. O objetivo central foi oferecer suporte e orientações básicas a estas instancias de governo para agir com sustentabilidade.

Portanto, essa ferramenta metodológica busca dar respostas a preocupações relacionadas:

- Desenvolvimento sustentável;
- Cidades sustentáveis;
- Organização política do município;
- competências do município em matéria ambiental;
- Política municipal de meio ambiente;
- Princípio da participação e sua importância na proteção ambiental municipal;
- Políticas Públicas ambientais no município

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

O meio ambiente vem sendo abalado pelas diferentes formas de destruição da natureza, frequentemente noticiadas em diversos meios de comunicação. A imediata e efetiva ação governamental é apontada como parte fundamental da solução de sobrevivência. No Brasil, a destruição progressiva dos recursos naturais numa velocidade espantosa, que chama a atenção da comunidade internacional, levou à necessidade de atuação por parte de todos os entes da República.

No entanto, existem aspectos que ainda necessitam de reflexão e apresentação de soluções urgentes. Vale ressaltar que problemas registrados já há muitos anos como intoxicações por agrotóxicos envolvendo saúde pública. A devastação dos recursos naturais, impedindo a manutenção do patrimônio ambiental do nosso país, o desmatamento de florestas com assoreamento dos rios, erosão e desertificação dos solos, gerando reflexos danosos à flora e à fauna, bem como a falta de planejamentos e zoneamento incompatível com as peculiaridades locais, já receberam uma série de medidas pelo Poder Legislativo federal. Atitudes como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico editado no município de São Paulo publicado em 2002, refletem resultados positivos no sentido da preocupação com a paralisação da degradação ambiental.

Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo¹³ apontou pela primeira vez os efeitos do desenvolvimentos sem planejamento e a necessidade de cautela, visando a preservação dos recursos naturais. Assim, se o alerta da gravidade dos riscos existentes foi dado em 1972, sobre as relações do homem com o meio ambiente, essa mesma referência é considerada para a demonstração da modificação de visão política dos problemas referentes à poluição dos problemas referentes à poluição e degradação.

Mas as medidas adotadas em nosso país podem ser consideradas suficientes ou satisfatórias? Nesse estudo também se desenvolveu a preocupação em aprofundar os temas em matéria ambiental na doutrina jurídica. Custódio (2005, p. 326) comenta que “a matéria ambiental não despertou interesse merecido por parte

¹³ A Conferência de Estocolmo, capital da Suécia, realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972 foi a primeira atitude mundial em tentar organizar as relações de Homem e Meio Ambiente. A sociedade científica já detectava graves problemas futuros por razão da poluição atmosférica provocada pelas indústrias. Tendo em vista esses problemas, era necessário organizar uma convenção no qual países se propunham a colaborar com a mitigação desses efeitos. Foi então quando a ONU decidiu inaugurar a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente.

da maioria dos juristas brasileiros, apesar da existência de expressas normas e leis de natureza ambiental nas primeiras décadas do século XX”.

Contudo, questiona-se se a prática política, utilizada como instrumento de desenvolvimento, tem propiciado realmente a gestão racional dos recursos naturais em nosso país? E essas medidas estão interligadas para a consecução de resultados voltados a todos os problemas existentes em relação ao meio ambiente? Ou ainda, em que medida as ações de governo estão sendo efetivadas para dar resultados equilibrados para as questões que afeta, diretamente a saúde e educação de um “povo local”?

A proliferação de doenças em nosso meio, assim como a falta de recursos para a educação da população, refletem a necessidade de harmonização dos diversos fatores que a Administração Pública elege para indicar a solução adequada e razoável como metas e programas governamentais.

4.1 Políticas públicas ambientais no município.

Em que medida os problemas anotados em matéria ambiental têm sido efetivamente resolvidos ou minimizados? Podemos conferir à atuação municipal dos municípios brasileiros o cumprimento dessa expectativa nos últimos dez ou quinze anos? Em que medida a saúde e educação foram objetos de investimento para os resultados desejados?

A informação da gravidade da situação sequer chegou ao conhecimento da maior parte da população local interessada. O Brasil, apontado como um dos maiores exemplos de destruição de recursos naturais, pode hoje mostrar resultados positivos pelo trabalho realizado pelos seus órgãos públicos municipais em matéria de alerta e informação relativamente às questões ambientais? Toda essa discussão também gira em torno da perspectiva apontada por Fiorillo (2011) quando menciona que o Município que reúne efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, ainda que nos temas tratados exista repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou da União. Para Panone (2003, P. 198) o “Município ocupa papel de singular relevo na gestão ambiental com plena autonomia e atuação direta”¹⁴. Nesse contexto, todos os aspectos relativos à qualidade do

¹⁴ “Se é verdade que o ser humano não habita a União ou o Estado e sim o Municípios, não menos verdadeiro é que os recursos ambientais são desfrutados por aquele somente neste ultimo ente federativo, razão pela qual

meio ambiente, incluídas as questões urbanísticas relacionadas como uso do solo, devem ser tratadas diretamente pelos Municípios.

Essa política, em sua aplicação e desenvolvimento, vem sendo adotada de maneira desigual no tocante à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Essa constatação pode ser notada por exemplo, com o seguinte apontamento feito por Sampaio (1992) ao analisar as multas de ordem administrativa:

“As sanções administrativas devem ser impostas aos infratores das normas de proteção ambiental pelo Poder Público em nível federal, estadual ou municipal, todos no exercício do poder de polícia, não importando, para esse fim, qual seja a fonte de que provenhas a norma violada. Poderá mesmo ser exercido por um dos entes federativos em relação ou outro, devendo-se acrescentar, a título de ilustração, que a Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconhecendo como legítimo embargo administrativo feito pelo Município do Rio de Janeiro ao aterro de uma alagoa, que formalmente licenciado pela Administração Pública Estadual, estava a causar danos ambientais” (SAMPAIO, 1992, p. 118).

Municípios e Estados no caso, devem atuar de forma harmônica, observando a possibilidade de revisão de seus atos para que a estrutura de proteção ambiental esteja garantida.

Em 1992, na Rio 92¹⁵ houve fortes discussões acerca da gravidade da situação econômica mundial. E apontava para uma forçosa evolução de inabitabilidade da Terra, pelo esgotamento dos recursos naturais, imprescindíveis à manutenção da vida. Ressalta-se que o meio ambiente saudável e a digna qualidade de vida são valores que se encontram no plano político.

Na adoção de uma política registra-se o caráter objetivo da responsabilidade civil ambiental nos termos do art. 225, § 3º, da CF/88, combinado com o art. 14 da

sempre se afirmou que um termos ambientais se deve pensar globalmente e agir localmente”. (PANONE, 2003, P. 201)

¹⁵ A II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, teve como principal tema a discussão sobre o desenvolvimento sustentável e sobre como de reverter o atual processo de degradação ambiental. Conhecida mundialmente como Rio 92, a conferência foi a maior reunião de chefes de Estado da história da humanidade com a presença de cerca de 117 governantes de países tentando buscar soluções para o desenvolvimento sustentável das populações mais carentes do planeta. O evento foi acompanhado por todo o mundo e contou com a participação da sociedade civil organizada. Uma série de convenções, acordos e protocolos foram firmados durante a conferência. O mais importante deles, a chamada Agenda 21, comprometia as nações signatárias a adotar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, criando um Fundo para o Meio Ambiente, para ser o suporte financeiro das metas fixadas.

Lei Federal 6.938/1981, não se justificando a omissão do poder público em relação às exigências de recuperação pelos danos causados. A responsabilização do ente estatal resultante das ações e omissões administrativas na degradação ambiental pode ser verificada, por exemplo, quando da exploração de atividades, com a comprovação das conseqüências danosas ao meio ambiente.

Do mesmo modo quando se verifica a ocupação das vias públicas por favelas ou ambulantes sem licença para o exercício de suas atividades, e a inércia da Administração para o controle dessa situação. Os parâmetros para limitações administrativas de proteção ambiental estão no objetivo fundamental da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n° 6.938/81), consistente na compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação de qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (ALMEIDA, 2008)

Os municípios executam a política de desenvolvimento urbano de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei, e com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com garantia do bem-estar dos habitantes nos termos do art. 182 da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade, a Lei Federal n° 10.257 de 2001, deu um tratamento especial ao plano diretor, considerando este um elemento-chave, por conter normas de direito urbanístico, instrumento básico da política que deve assegurar a função social da propriedade fixando os limites, faculdades, obrigações e atividades que devem ser observadas por todos. Nesse particular, é fundamental a observação de Saule Junior (2002) em relação às normas ditadas pelo plano diretor que além de serem impositivas para a coletividade, apresentam um conjunto de normas de conduta a serem observadas pelos particulares. As diretrizes da política previstas no Estatuto da cidade são vinculantes para os municípios, que deverão estabelecer critérios como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, transferência do direito de construir e zonas especiais de interesse social para o atendimento da função social da cidade, da propriedade, do desenvolvimento sustentável, da igualdade, da justiça e da participação popular, concretizando o princípio da gestão participativa e democrática.

O Estatuto da Cidade determina no art.41 e seus incisos a obrigatoriedade da edição do plano diretor para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para àquelas onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos para o adequado aproveitamento do solo urbano não

edificado, para as cidades inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A previsão política para a edição do regramento municipal deve ser coerente com as normas constitucionais norteadoras da política urbana e com o sistema internacional dos direitos humanos (SAULE JUNIOR, 2002). Assim, se o plano estabelecido no plano diretor não tiver como prioridade o atendimento das necessidades essenciais da população marginalizada e excluída das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais sobre o assunto e o sistema internacional dos direitos humanos, em especial com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável.

Portanto, considera-se a importância do já referido Estatuto, e que sua apreciação deve ser feita com muita atenção pelos prefeitos, vereadores, empresários e técnicos de administrações municipais, pois com o conhecimento e melhor entendimento da lei podem conduzir a uma transformação, em caminho para melhor qualidade de vida da população.

Sob este enfoque, políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de governo e podem ser divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação que influenciam as realidades econômica, social, ambiental, espacial e cultural (LUCCHESI, 2004). As políticas variam de acordo com o grau de diversificação da economia, com a natureza do regime social, com a visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade e com o nível de atuação dos diferentes grupos sociais, como partidos, sindicatos, associações de classe e outras formas de organização social.

Cabe ressaltar que as políticas públicas se materializam por intermédio da ação concreta de sujeitos sociais e de atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados. Por isso, o acompanhamento dos processos pelos quais elas são implementadas, além da avaliação de seu impacto sobre a situação existente, devem ser permanentes.

Nessa abordagem, e no contexto da realidade brasileira, cabe refletir sobre como são desenvolvidas as políticas públicas, principalmente as locais (municipais), e que relação estabelecem com a condição de vida e ambiente dos cidadãos. Acredita-se que as ações e os serviços precisam ser planejados e programados (daí a relevância do plano diretor no município, como instrumento de planejamento)

concomitantemente com as necessidades da população e da realidade local a qual estão sendo desenvolvidas. Essas reflexões, ainda que difíceis, pela variedade de fatores que influenciam direta e indiretamente, devem ser consideradas. Não se pode apenas planejar políticas públicas sem antes avaliar a necessidade local. Ações planejadas e organizadas poupam recursos e, na maioria das situações, são resolutivas.

Em remate, esta breve abordagem propicia outro olhar sobre o planejamento e uma execução de políticas públicas locais que utilizam os recursos naturais existentes sem prejudicar o ambiente de vida, criando situações de saúde e evitando problemas ecológicos, muitas vezes, irreversíveis. Assim, propõe-se que ao se pensar a sustentabilidade determine o amadurecimento sustentável das pessoas e das organizações e que, entre outros comportamentos, esteja expresso nas políticas públicas.

4.2 Os Municípios brasileiros e a diversidade de políticas públicas adotadas

A política ambiental adotada nos municípios brasileiros poderá ser unificada a partir das dificuldades encontradas para estacionar a crescente degradação ambiental, considerando a experiência em grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro?

Em que medida essa política poderá ser um norte com aplicação de resultados efetivos para outros municípios brasileiros, como aqueles situados no Amazonas ou no interior do sertão nordestino? Os tipos de espaços geográficos no Brasil revelam um resultado de superposição de processos culturais, de processos históricos cumulativos decorrentes da atuação de múltiplos atores sociais. A percepção das peculiaridades regionais por parte dos planejadores deve ser pautada em um permanente exercício de responsabilidade, pois os erros de apreciação poderão acarretar prejuízos irreparáveis para a região.

Nessa perspectiva, dada a situação de distanciamento geográfico em que os nossos municípios se encontram, e a diversidade de problemas detectados pelas questões relacionadas à sua forma de organização propriamente dita, algumas experiências pioneiras poderiam ser adotadas como referência, num processo de reflexão político-ambiental. Porém, mais que isso, a reflexão político-ambiental deve estar presente na atuação do governo local e isso depende das informações que são

transmitidas e da educação da população, que no momento de escolher seus representantes poderá avaliar suas propostas e as perspectivas de sua realização.

Algumas questões que podem ser hoje consideradas relevantes apenas para determinados municípios, se consideradas sob um aspecto particular (como por exemplo, as que afetam diretamente a qualidade do ar, justificando programas que compreendam o incentivo ao uso do transporte não motorizado com implantação de um sistema cicloviário no município), poderão ser utilizadas como política para outras questões ligadas ao meio ambiente saudável, se aplicadas com outro enfoque (que não necessariamente a qualidade do ar). Nesse aspecto, convém mencionar a constatação de Miguel Reale (2006) quanto à evolução da atuação política percebida no Brasil no sentido de encontrar respostas práticas e exequíveis em razão dos complementares objetivos idéias dos indivíduos e da coletividade.

Sendo assim, importante ressaltar que para que essa política conciliadora prospere, é indispensável a mudança de mentalidade tanto da população quanto de seus governantes.

A constatação de que existe pouquíssima legislação municipal e ações de proteção ambiental insuficientes, considerada a atuação de todos os nossos municípios, nesse verdadeiro universo representado pelas diferentes realidades da nação em sua dimensão territorial, conduz à necessidade da Agenda 21 local ¹⁶.

Santos (2001) esclarece que a compilação de diretrizes e recomendações para que os países possam alcançar o desenvolvimento sustentável, aquele que atende às necessidades às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades, é oportuna para os municípios, que poderiam inclusive contar com elementos para a

¹⁶ A Agenda 21 é o principal resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio-92. Este documento foi discutido e negociado exaustivamente entre as centenas de países ali presentes, sendo, portanto um produto diplomático contendo consensos e propostas. Agenda 21 é um documento estratégico, um programa de ações abrangente para ser adotado global, nacional e localmente, visando fomentar em escala planetária, a partir do século XXI, um novo modelo de desenvolvimento que modifique os padrões de consumo e produção de forma a reduzir as pressões ambientais e atender as necessidades básicas da humanidade. A este novo padrão, que concilia justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental, convencionou-se chamar de Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 21 Local ficou então definida no capítulo 28 da Agenda 21 Global como um processo contínuo de desenvolvimento sustentável e de construção de parcerias, sendo um instrumento de planejamento participativo. Participação no sentido de trazer uma metodologia de diálogo e negociação entre os três setores (sociedade civil, mercado e Estado). A Agenda 21 privilegia a ação local por entender que é na localidade, no espaço concreto do município, que as coisas acontecem, ou seja, delega à municipalidade e aos municípios a tarefa de dizer como desejam que seja o crescimento ou o desenvolvimento da sociedade e o futuro da localidade.

conscientização, melhorando o prestígio ambiental no cenário nacional e mundial, com conseqüências importantes como a possibilidade de empréstimos das agências internacionais de fomento.

No entanto, a solução que servirá de parâmetro poderá compreender a padronização diante da diversidade de formas de organização municipal? Esse padrão deve ser observado por todos os municípios brasileiros?

Para a conciliação e integração das políticas adotadas, diante das diferenças territoriais, demográficas e raciais que caracterizam a coletividade brasileira, será imprescindível o alcance da unidade na diversidade a que se refere Miguel Reale (2006), compreendendo-se a interligação dos centros autônomos de poder em uma composição harmônica de valores locais e nacional.

4.3 A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável

A sustentabilidade configura-se como uma nova forma de pensar e agir das pessoas em uma busca. Nesse sentido, esforços são despendidos para alcançá-la. Trata-se de um fenômeno complexo, que não permite segregações, e sim, apenas compreensão. As divisões e as repartições são feitas para pesquisar as vertentes ou tecidos da sustentabilidade e a condição de desenvolvimento sustentável, bem como o planejamento e a mensuração de algumas dimensões. Entre estas, pode-se considerar o comportamento e os diversos conjuntos de problemas que as políticas públicas visam solucionar, como econômicos, ambientais, sociais, culturais, democráticos, políticos e outros. O pensamento complexo pode compreender a sustentabilidade, mas não consegue discernir as inúmeras relações entre suas vertentes. Porém, se o objetivo é alcançar a sustentabilidade, é necessário unir esforços para entendê-la – lá, alcançá-la e, assim, dividi-la e estudar suas partes, tecidos e inter-relações. (SOUZA-LIMA, 2010).

O desenvolvimento sustentável é o meio para a sustentabilidade e, assim, só é possível verificá-lo se as pessoas, as organizações e as instituições estiverem envolvidas por um objetivo que direciona seus comportamentos para a sustentabilidade. Desse modo, ele pode ser entendido como um amadurecimento. Assim como as pessoas se desenvolvem e amadurecem com relação ao conhecimento, as pessoas, as organizações e as instituições também, mas nos esforços para a sustentabilidade. Contudo, é preciso ser sustentável para alcançar a

sustentabilidade. Mas quem, ou o que, deverá ser sustentável? Devem ser sustentáveis o comportamento das pessoas e das organizações, o ensino, a atividade econômica, a cultura, a política, a democracia, o uso do meio ambiente e do espaço e as diversas outras variáveis, além de todas as suas relações e interações.(SIMÃO et, al, 2010)

Simão et. al (2010) ressalta que a “condição do desenvolvimento sustentável pode ser verificada pela observação do espaço, das atividades econômicas, das questões sociais, da percepção ambiental e dos aspectos culturais”. Esses critérios se relacionam configurando a característica, ou o estado, em que se encontra um local no processo de desenvolvimento sustentável. Então, seja qual for a ação ou a política pública, ela impactará direta ou indiretamente nesse desenvolvimento e, como consequência, gerará resultados positivos ou negativos que poderão ser observados, mesmo que seja de forma imprecisa, por meio dos indicadores que refletem a dinâmica dessas dimensões em níveis local, nacional ou global.

Veiga (2005) lembra que o desenvolvimento sustentável não é mais uma coleção de coisas, mas sim um processo que as produz e que exige pessoas criativas, como os seres humanos são naturalmente. E se esse processo, chamado desenvolvimento, for aplicado às sociedades humanas, essas também poderão alcançar a sustentabilidade.

Para Sachs (2000), desenvolvimento sustentável é um processo que melhora as condições de vida das comunidades humanas e, ao mesmo tempo, respeita os limites e a capacidade de cargas dos ecossistemas, que são comunidades sustentáveis de plantas, de animais, e de micro-organismos.

Assim, incorporar a característica “sustentável” ao desenvolvimento é um esforço conjunto entre setor público e privado. As políticas públicas são uma das ferramentas utilizadas para esse fim, e, independentemente de qual for a dimensão de sua aplicação, elas estarão impactando no processo de desenvolvimento, de forma a contribuir ou não para a sua sustentabilidade. As políticas paternalistas, por exemplo, não são saudáveis, a longo prazo, para um processo de desenvolvimento sustentável, pois geram dependência da população em relação ao governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando-se a origem e a evolução dos municípios verifica-se haver peculiaridades em cada caso, decorrentes dos motivos de sua criação, da sua localização, do momento histórico, da cultura e da organização política dos povos.

No Brasil, sua implantação está intimamente associada ao processo de colonização, com objetivos específicos de moldar e disciplinar a vida local através da tradicional instituição municipal lusitana, sob a égide das ordenações do reino, para viabilizar o interesse do Estado absolutista português que se concretizou através das ações da sua companhia mercantil, até o esgotamento desse regime.

A estrutura do poder político inicialmente implantada, sofre durante a história brasileira transformações caracterizadas por ondas de centralização e descentralização de poder, que resultam na expansão e na retração da autonomia municipal. A luta pela manutenção de grupos no poder imprimiu uma lenta evolução da legislação brasileira, marcada pela tradição de uma nova esfera pública condicionada a curvar-se diante dos interesses privados.

O grande avanço da Constituição Federal Brasileira de 1988, em que o Município passa a integrar definitivamente a federação como unidade político-administrativa autônoma, ao lado da união, dos Estados e do Distrito Federal, representa, ao lado da inserção dos direitos socioambientais como status de direito fundamental, uma revolução no conceito da propriedade urbana pública e privada.

Essa nova conformação traz ao Município uma série de competências, dentro do regime federalista cooperativo descentralizado, baseado nos princípios da predominância de interesse e da subsidiariedade, que o credenciam a realizar ações materiais e normativas em relação à proteção e à preservação do equilíbrio ambiental, o qual foi elevado à condição de bem jurídico pela Carta Magna conceituado em sua forma mais ampla, abrangendo os aspectos natural, artificial e cultural, como um direito coletivo de caráter difuso.

O tratamento jurídico dado ao ambiente, embasado em princípios como a sustentabilidade, a função social, a dignidade da pessoa humana e outros que embasam os direitos socioambientais, demonstra que a perspectiva constitucional adotada exige uma nova maneira de agir por parte de toda a coletividade e em

especial por parte do poder público. Observa-se que é imperativa a implementação de uma gestão municipal focada na sustentabilidade, conectada aos contextos local, regional, nacional e planetário nos quais se encontra inserida, para a qual foram construídos avançados e potentes instrumentos e institutos, estruturados em um sistema normativo de proteção socioambiental, que deve aparelhar a Administração Pública municipal.

Dentre eles, destacam-se a fiscalização, a educação e a informação ambientais, as políticas públicas locais, os planos diretores e os planos setoriais, os instrumentos tributários e financeiros, os instrumentos jurídicos e políticos, cuja aplicação será estabelecida com base no planejamento do Município como um todo, incluindo seu espaço urbano e rural.

Ações políticas devem ser adotadas por todos os Municípios brasileiros no sentido de proteger o meio ambiente local. Essas iniciativas devem incluir a administração e proteção dos recursos ambientais existentes na cidade, o cumprimento da função social da propriedade, a fiscalização realizada de maneira permanente e eficiente pelos órgãos competentes para o cumprimento das leis locais em sintonia e harmonização com os interesses de toda federação. O exercício do poder político deve ser realizado de forma a conciliar as questões incidentes sobre a preservação do meio ambiente, de acordo com a atuação integrada dos órgãos públicos municipais e da comunidade, sendo que o incentivo e aprimoramento dessa participação também deve ser conduzido e formulado pelos conselhos municipais.

A política municipal deverá ser direcionada, pois, no sentido de que a omissão e ineficiência sejam permanentemente combatidas, inclusive com utilização de processos internos de correição, que resultem na investigação de responsabilidades, com abertura de processos disciplinares se o caso, pois em nosso país, a corrupção e os interesses econômicos muitas vezes são colocados acima dos interesses ambientais e da coletividade.

Por isso é fundamental a compreensão de que a gestão política municipal tenha grande amplitude de responsabilidades na coordenação e planejamento das cidades, com a participação dos cidadãos nas funções de controle e avaliação dos resultados, nos termos do art. 43 do Estatuto da cidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. O Mundo dos negócios e o Meio Ambiente no Século 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.) **Meio Ambiente no Século 21**. 5 ed. Campinas. Armazém dos Ipês 2008
- ALMEIDA, J. R. et al, **Planejamento ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro. Biblioteca Universidade Estácio de Sá e Thex Editora, 2002
- AMARAL, R. **A democracia representativa está morta, viva a democracia participativa!** In: GRAU, E. R. **Direito constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- ANTUNES, L. F. C. **Para um direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI**. Coimbra. Almedina. 2001
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: Abr. 2012
- _____. Lei n. 9.985, de 18 de julho 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**.
- Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>.
- _____. Lei n. 9.795, de 27 de Abril de 1999. **Institui a Política nacional de Educação Ambiental**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm
- BRAZ, P. **Direito municipal na constituição**. São Paulo. Direito. 2001
- CANOTILHO, J. J.G (Coord.). **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa. Universidade Aberta. 1998
- CARVALHO, C. G. de. **Introdução ao direito ambiental**. 2.ed São Paulo. Letras&Letras. 2008
- CASTRO, J. N. A. **Direito municipal positivo**. 3 ed. Belo Horizonte. Del Rey. 1996
- DIAS, J. E. O. **Direito constitucional e administrativo do ambiente**. Coimbra. Almedina. 2002
- CUSTÓDIO, H. B. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas. Millennium. 2005
- DÓRIA, O. **Município: o poder local**. São Paulo. Página Aberta. 1992

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo. Saraiva. 2011

FREITAS. V. P de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 4 ed. Curitiba. Juruá Editora.2010

FRISCHEISEN, L. C. F. **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: 15 mai. 2012

KELSEN. H. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo. Martins Fontes.1995

LINHARES, P. **Cidade de água e sal**. Fortaleza: Fundação Demócrito da Rocha.1992

LOSA, N. O. **Derecho municipal público provincial y contravencional**. Mendoza. Ediciones Jurídicas Cuyo. 1999

LUCHESE, P. **Introdução: políticas públicas em saúde**. Biblioteca virtual em saúde. 2004. Disponível em:< <http://bvsms.saude.gov.br/php/index.php>>. Acesso em: 25 mai. 2012

MACHADO. J. B. **Participação e descentralização, democratização e neutralidade na constituição de 76**. Coimbra. Almedina. 1982

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2009

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2002

MARQUES, J. R. **Meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2005

MARX. K. **O capital: o processo global de produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 1980. V. 6. Livro 3.

MASSA ARZABE, P. H. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2012

MILARÉ. E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2011

MONCADA. L. S. C. de. **Ensaio sobre a lei**. Coimbra. Coimbra Editora. 2002

MUKAI, T. **Direito Ambiental Municipal**. Belo Horizonte. Editora Forum. 2010

- NUNES, J. de C. **Do estado federado e sua organização municipal**. Brasília. Câmara dos Deputados. 1982
- PANONE, L. A. **Tutela municipal das águas doces**. Congresso Internacional de Direito Ambiental. In: BENJAMIM, A. H.V.(org.) **Direito, água e vida**. Vol. 2. São Paulo. Imprensa oficial. 2003
- 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.
- REALE, M. **Política e direito, ensaios**. São Paulo. Saraiva. 2006
- REGISTER. R. **Ecocity Berkeley: building cities for a healthy future**. North Atlantic Books, Oakland. 1987
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond. 2000
- SALGADO, P. **Como nasceram as cidades do Brasil**. São Paulo. Voz do Oeste. 1978
- SAMPAIO, F. J. M. **O dano ambiental e a responsabilidade**. Rio de Janeiro. Forense, 1992
- SANTOS, A. S. R. **Município e meio ambiente: considerações**. Revista Trimestral de Direito Público, n.33, São Paulo. Malheiros. 2001
- SEVERINO, António Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 21ª ed. São Paulo Cortez, 2000.
- SILVA, J.A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo. Malheiros.2010
- SIMÃO, A. G; SILVA, L. C; SILVA, P. H. **Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade**. In SOUZA-LIMA, J. E; SILVA, L. C (Orgs.) **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo. Saraiva. 2010
- SIRKIS, A. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro. Ondazul. 2010
- SOUZA-LIMA, J. E; SILVA, L. C (Orgs.) **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo. Saraiva. 2010
- VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro. Garamond. 2005