

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

PRO-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**AÇÕES PERTINENTES À IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO
AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

NAURA TERESINHA RECH

Caxias do Sul
2008

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

PRO-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**AÇÕES PERTINENTES À IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO
AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado submetida a Banca Examinadora da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Ambiental.

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha
Orientador

Caxias do Sul
2008

Naura Teresinha Rech

**AÇÕES PERTINENTES À IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO
AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado submetida a Banca Examinadora da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Direito Ambiental.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Aprovado por:

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha
(Orientador)

Prof.

Caxias do Sul, _____ de _____ de 2008.

RESUMO

A consciência de que o esgotamento dos recursos naturais e o desrespeito às questões ambientais provocarão, em curto prazo, colapso na forma de vida do homem vem exigindo uma nova postura dos cidadãos para viabilizar, de alguma forma, a continuidade da vida no Planeta. Seja a pessoa comum, seja a instituição que ela representa, somente uma postura ativa eficaz poderá desenhar novos contornos para o futuro da vida na Terra. Dentro desta realidade, as administrações públicas – notadamente a administração pública municipal – têm inegável papel para converter ações em importante ferramenta de direcionamento de condutas, desenhando responsabilidades a si própria e aos seus comandados na invencível relação entre o homem e o meio-ambiente. Nesta perspectiva, investigamos a viabilidade de implantação de um sistema de gestão ambiental na administração pública municipal, que sirva como indicador de um procedimento racional, eficaz e economicamente viável para a tomada de decisões administrativas e que garanta a proteção do ambiente natural e da qualidade de vida, conjugando estas decisões à realidade multidisciplinar que as cerca, ou seja, pondo em harmonia o ambiente e a qualidade de vida com os interesses econômicos e administrativos de que também se ocupa o poder público através de suas diferentes secretarias. A obrigatoriedade de planejamento ambiental na administração pública municipal é perspectivada a partir de um paralelo entre o planejamento municipal e o Sistema de Gestão Ambiental segundo as normas da ISO 14001/2004. Este paralelo é que possibilita a criação de uma estrutura organizacional dentro da Administração Pública Municipal que vai servir de aliada para disciplinar as ações públicas, canalizando-as para uma direção única, qual seja, direcionando-as à proteção dos recursos naturais e ao respeito à vida nas suas mais variadas formas.

Palavras-chave: planejamento; congruência; decisão.

ABSTRACT

The conscious that the end of natural resources and the disrespect to environment questions will cause, in short term, collapse in the way of men life been demanding a new posture from the citizen to feasibly, somehow, the continuity of life in this Planet. Be the common person, be the institution represented by it, only an effective and active posture can draw new contours to the future of life in Earth. In this reality, the public administration-remarkably the city public administration- has undeniable roll to convert important actions in tool for a direction of conducts, drawing the responsibility to itself and its commands in the invincible relation between man and environment. In this perspective, we investigate the viability of deploying an environmental management in the public administration that serve as a indicator of a rational procedure, effective and economically viable to the administration decision-making and that guarantee the natural environment protection and life quality, combining this decisions to the multidisciplinary that surround them, meaning, putting in harmony the environment and the life quality long with the economical and administrative interests that also occupied the public power through its various departments. The obligation of an environmental planning in the city public administration is seen from a parallel between the city planning and the Environmental Management System according to the rules of ISO 14001/2004. This parallel makes possible a creation of an organizational structure inside the city public administration that will act like an allied to discipline public actions, channeling them to a unique direction, whatever, directing them to the protection of natural resources and the respect for life in its more varied ways.

Key words: planning; congruence; decision.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. OBJETIVOS	12
2. A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL COMO FATOR DE EFETIVAÇÃO DE RESULTADOS E CUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.1 Justificativas e Relevância do Tema	19
2.2 O conceito de meio ambiente e meio ambiente ecologicamente equilibrado como dever de todos	24
2.3 A efetividade e a eficácia das leis frente ao problema ambiental e o papel do Município no cumprimento da preservação do meio ambiente.....	34
2.4 O processo decisório como parte do planejamento urbano – instrumento apto à garantia de realização dos objetivos das políticas públicas	44
2.5 A organização administrativa sob a concepção da Teoria Sistêmica: o procedimento decisório em Luhmann.....	57
3. METODOLOGIA	63
3.1 Contexto de Obtenção de dados	63
3.2 Delineamento do Estudo	65
3.3 Cidades Eleitas para o estudo	66
3.4 Instrumento e Procedimento de Coleta de Dados	66
3.5 Organização, Análise e Tratamento dos Dados	67

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	70
4.1 A Atual Organização administrativa dos Municípios: Estrutura e Funcionamento	70
4.2 O Sistema de Gestão Ambiental: conceito e elementos caracterizadores.....	75
4.3 As competências municipais em matéria ambiental	89
4.4 Instrumentos disponíveis à luz da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades aptos a Compor um Sistema de Gestão Ambiental para a Administração Pública Municipal	111
4.5 A compatibilidade entre a estrutura administrativa e o Sistema de Gestão Ambiental: ações pertinentes à implantação	125
4.5.1 Metas do Sistema de Gestão Ambiental Público: congruência administrativa	126
4.5.2 Elementos do Sistema de Gestão Ambiental Administrativo: Ações Pertinentes à Criação de Estrutura e Funcionamento	133
4.5.3 Possibilidades de Funcionamento do Sistema de Gestão Ambiental na Administração Pública Municipal	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161
ANEXOS	167

INTRODUÇÃO

Para imaginar qualquer discussão que pretenda viabilizar a vida no Planeta é necessário reconhecer, primeiramente, que não há produção sem poluição.

De fato, a mola propulsora das grandes massas – seja individualmente consideradas ou enquanto organizadas em instituições públicas ou privadas – tem sido o lucro. O poder econômico tem sido o suporte para muitas nações, a garantia de governabilidade e, mais do que isso, garantia de supremacia capaz de impor condições básicas de sobrevivência de uns em relação a outros.

Reconhecer o exagerado consumismo de nossa época, fator desencadeante de hábitos perniciosos e insalubres, e a ânsia por ganhos econômicos desmedidos, torna a tentativa de primar pela qualidade de vida saudável um desafio de proporções às vezes desanimadoras. Hábitos de vida sadios e conscientização ambiental são atitudes que passam necessariamente por uma nova noção de desenvolvimento, e, por isso, são temas que parecem destoar do conceito de progresso que se desenha no atribulado cotidiano das grandes nações.

Entretanto, reconhecer os fatos é o único caminho eficiente para resolvê-los, e, a partir de então, compatibilizar, no possível, a produção e a conservação do meio ambiente.

Imaginar caminhos é preciso. A produção em si pode, com base nos conhecimentos desenvolvidos e em contínuo desenvolvimento, propor o uso de tecnologias ambientalmente corretas e cumprir seu ciclo sem que ocorra um irreversível comprometimento dos recursos naturais.

A Administração Municipal tem, nesse panorama, duplo compromisso, seja porque produz, seja porque governa. Assim, enquanto *força-produtora*, a administração municipal tem o dever de observar tecnologias ambientalmente corretas na consecução de obras e no gerenciamento de projetos próprios. E, no papel de responsável pelo bem-estar social, traçando metas e direcionando a comunidade sob seu compromisso, a administração pública deve desenvolver um sistema de vigilância e licenciamento, monitorando todas as ações decorrentes da atividade privada desenvolvida nas suas linhas de divisa territorial e seus efeitos sobre o meio ambiente e a sadia qualidade de vida.

A implantação de um Sistema de Gestão Ambiental – SGA – na Administração Pública Municipal deve ser visto como parte integrante do indispensável planejamento a que está obrigada desde a Constituição Federal de 1988 e cujo compromisso foi nitidamente reforçado pela Lei 10.257/2001, o conhecido Estatuto da Cidade.

O Sistema de Gestão Ambiental serve para organizar e viabilizar deveres e responsabilidades que, em parte, já são inerentes à administração pública, bem como operacionalizar a exigibilidade de conduta de cidadãos-governados. O que o Sistema de Gestão Ambiental racional sugere é que esses compromissos administrativos para com o meio ambiente e a sadia qualidade de vida, quando corretamente operacionalizados dentro de um eficaz sistema de decisões, podem se consubstanciar em estratégias positivas de conduta, com repercussão até na receita pública.

A Constituição Federal conferiu ao Município competência para legislar acerca do meio ambiente. Desde então, o Município reúne condições legais para protagonizar estratégias de ação próprias, criar a sua política ambiental, fomentar planos operacionais, incrementar uma adequada estrutura administrativa capaz de concretizar a política planejada.

Nesta realidade, o planejamento assume a natureza de fator condicionante para a concretização deste processo, qual seja, o de concretizar a política pública traçada.

O planejamento se perfaz por um sistema racional de decisões capaz de realizar os objetivos traçados pela administração e para a administração. Este sistema deve ser capaz de instituir também uma estrutura administrativa organizacional adequada para concretizar os objetivos e metas traçados, e estar amparado em uma legislação especialmente criada e estudada para dar suporte às ações pretendidas dentro deste sistema.

Importante observar que, desde 1988, o planejamento de atividades na administração pública municipal ganhou a qualidade de norma jurídica constitucional (CF, art. 182, *caput*), já que tal dispositivo capacita o Município à formulação da “política de desenvolvimento urbano”.

A norma constitucional foi recentemente regulamentada pela Lei 10.257/2001, que definiu, já no seu art. 2º, as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, citando entre elas o *“planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”* (Lei 10.257/2001, art. 2º, inciso IV).

A escolha por um sistema de gestão de natureza ambiental se justifica por sua natureza multidisciplinar, capaz de agregar ações de inclusão social, saúde, educação, segurança pública, enfim, tudo o que de maneira direta ou indireta afeta o ambiente e a qualidade de vida sadia.

Justifica-se ainda a escolha da administração municipal entre todos os entes federados como o mais apto à implementação de um sistema de gestão ambiental eficaz em face de seu contato direto com os problemas e alcance imediato de suas decisões.

Não é sem razão que a Constituição Federal de 1988 concedeu ao Município competência para legislar sobre meio ambiente, suplementando, no que couber, a legislação federal e estadual, e, ao mesmo tempo, competência para atuar em toda e qualquer atividade considerada de impacto local (CF, art. 23, VI, art. 30, I, II, VIII). Corolário desta competência é a obrigação de atuar de forma conveniente na proteção do patrimônio ambiental, seja em seus projetos próprios, seja como gestora do bem-estar social.

Esta dissertação, assim, afirma a viabilidade de um Sistema de Gestão Ambiental capaz de comprometer a atuação administrativa com a consecução de uma política pública urbana ambientalmente correta e, através dela, promover sadio desenvolvimento urbano. A relevância do tema aqui tratado aponta para a possibilidade de colaborar com a implantação de um sistema de gestão ambiental orientado pela lógica do desenvolvimento sustentável, que é essencialmente diferente daquela eleita historicamente como base para a tomada de decisões relacionadas com a gestão dos recursos naturais.

1. OBJETIVOS

a. Objetivo Geral

Examinar a viabilidade de implantação de um sistema de gestão ambiental na esfera administrativa municipal, articulando a ação das diferentes secretarias entre si, como forma de potencializar a eficiência de medidas de proteção e recuperação do meio ambiente, a partir das competências municipais em matéria ambiental.

b. Objetivos Específicos

- a. Propor um sistema de gestão ambiental para a administração pública municipal, identificando-o como um procedimento racional e congruente de decisão, que funcione sob uma perspectiva autopoietica, ou seja, que esse sistema seja capaz de interação circular, auto-reguladora e auto-referencial para a tomada de decisões, capaz de servir de estrutura de ligação entre as várias secretarias.
- b. Identificar se o Sistema de Gestão Ambiental é capaz de fomentar a atividade administrativa no cumprimento dos preceitos constitucionais relativos ao meio ambiente.

- c. Identificar e explorar os limites das competências constitucionais reservadas ao Município em matéria ambiental, dispondo-as num sistema de gestão ambiental capaz de comprometer todas as secretarias.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL COMO FATOR DE EFETIVAÇÃO DE RESULTADOS E CUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma análise ainda que superficial das administrações públicas dos municípios deixa concluir que há uma “incomunicabilidade” entre os setores no processo de tomada de decisão, notadamente em relação ao meio ambiente natural. A comunicação é falha entre secretarias, entre destinatários da decisão e poder público, entre departamentos e órgãos decisores em geral, o que dificulta a operacionalização de propostas intersetoriais (saúde, educação, meio ambiente, entre outras).

O meio ambiente é direito de todos, incumbindo - por dever constitucional - à sociedade e ao Poder Público a tarefa de bem preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.

As administrações municipais, embora seu papel diferenciado e privilegiado dentro da cadeia governamental¹, vêm atuando, na sua maioria, ainda

¹ A proteção do meio ambiente e o combate às diferentes formas de poluição, em princípio, é de competência comum entre os entes federados, nos termos do artigo 23, VI, da Constituição Federal. O Município, em face da proximidade com o foco do problema (poluição, degradação, etc), sem

deficientemente para defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado. É exemplo (ou causa) dessa atuação deficiente a falta de planejamento ambiental dentro da própria administração, do que resultam projetos e obras públicas altamente poluidoras ou degradantes, sem falar na falta de fiscalização da atividade privada, tantas vezes tão devastadora para os recursos naturais.

A administração municipal se dá através da atividade de suas secretarias, criadas por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, conforme decorre do texto constitucional, essencialmente dos artigos 84, VI, 88 e 61, §1º, II. Essa forma de organização, embora devesse garantir uma atividade célere e eficiente, não raras vezes acarreta para a administração um agir contraditório, porque cada secretaria cuida de suas competências de forma independente e autônoma das demais, desconhecendo até onde suas ações refletem e interferem na atividade da outra secretaria.

Essa realidade faz da administração pública uma atividade seccionada, com interesses e ações setorizados e, não raras vezes, desencontrados entre si. A degradação ambiental se encontra entre as conseqüências dessa setorização.

O fato é que a Administração tem objetivos a cumprir, sejam os decorrentes da lei, sejam aqueles traçados no plano de governo por quem assumiu

dúvida representa o ente federado que melhor detém condições para reagir contra atividades nefastas ao meio ambiente, colocando a estrutura administrativa a serviço deste ônus-direito. Entretanto, sua competência para este assunto deve respeitar os limites constitucionais.

o poder. As atividades que levam à consecução desses objetivos são realizadas pelas diferentes secretarias. Entretanto, quando seccionados, os objetivos da administração passam a se perder porque cada secretaria passa a agir para cumprir a sua meta, desconhecendo compromissos que, oficialmente, foram tributados à competência de outra secretaria. Deste agir isolado, seccionado, é que surge o conflito entre as ações de um e outro setor administrativo. Além disso, essa forma de agir, muitas vezes, onera os custos e compromete recursos que poderiam ser utilizados de forma mais otimizada.

A mudança desta realidade deve passar pelo reestudo do agir administrativo. Um agir que incorpore as tendências impostas pela necessidade crescente de ações interdisciplinares, interprofissionais e intersetoriais.

É desta conclusão que nasceu o seguinte questionamento, respondido adiante neste trabalho:

Que ações são necessárias para implantar um sistema de gestão ambiental na administração pública municipal? Esse sistema de gestão ambiental é capaz de funcionar como estrutura de ligação entre os diferentes setores ou secretarias, trazendo maior eficiência para a ação administrativa em prol da conservação ambiental?

O sistema de gestão ambiental se constitui em instrumento capaz de garantir decisões uníssonas, de aceitação social, aptas à realização de políticas públicas eficientes?

É possível agregar às competências das principais secretarias municipais a obrigação de preservação ambiental, através de um sistema de gestão, sem que isso constitua ofensa aos interesses econômicos e administrativos?

Que ações ambientais são possíveis ao Município em face das suas competências constitucionais?

A eficiência que se buscou na implantação de um Sistema de Gestão Ambiental não deve ser entendida apenas como o resultado favorável para a consecução do objetivo legal administrativo em tela (ou seja, a conservação do meio ambiente equilibrado). Em termos gerais, procurou-se responder se o sistema de gestão ambiental é capaz de promover outros benefícios além daquele, como: maior celeridade no cumprimento de tarefas ambientais, maior economia de recursos, geração de receitas, maior consenso em relação às decisões administrativas e maior comprometimento da comunidade com as mesmas decisões, etc.

Estas são as hipóteses que foram confrontadas:

- a. A Administração Pública Municipal, em seus procedimentos decisórios, é um sistema que pode articular de forma circular a atividade de suas diferentes secretarias em prol da concretização de seus objetivos norteadores, no caso, a conservação do meio ambiente equilibrado.
- b. O Sistema de Gestão Ambiental – SGA – pode ser constituído para funcionar como estrutura administrativa apta a interligar todos os setores administrativos, acarretando melhor rendimento e eficiência no cumprimento de metas legais.
- c. O Sistema de Gestão Ambiental – SGA – implantado na administração pública municipal torna a atuação administrativa coesa e favorece a obtenção de resultados práticos e eficientes na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento das competências municipais ambientais.
- d. Um SGA, como estrutura do processo administrativo, pode trazer outros resultados benéficos além da conservação do meio ambiente equilibrado.

- e. O Município é, dentre os entes federados, o que detém maior capacidade física de ação em prol do meio ambiente, em face da proximidade dos problemas e das competências que lhe foram reservadas pela Constituição Federal (pensar globalmente, agir localmente).

- f. O Sistema de Gestão Ambiental - SGA - implantado na administração pública municipal facilita o trabalho e a atuação das diferentes secretarias separadamente.

2.1 Justificativas e Relevância do Tema

Verificando a atuação das diferentes Secretarias Municipais nas cidades da região é possível encontrar inúmeras situações em que a ordem emanada de uma delas inviabiliza - ou ameaça, ou contradiz - o que outra secretaria da mesma administração construiu.

Exemplos desta atuação sem planejamento são abundantes, revelando que inúmeras obras públicas são completamente alheias ao dever de preservação ambiental. Esta conclusão é facilmente extraída dos periódicos regionais como o Jornal Pioneiro:

- a. *“Em canteiros de obras encravados em vales do acidentado relevo do Nordeste Gaúcho, milhares de operários começam a transformar a paisagem econômica regional”*. Com estas palavras o *Jornal Pioneiro* introduz a matéria de que trata a manchete da capa: *“Autorizadas 28 usinas na região”*². No dia 9 de novembro de 2005, o mesmo Jornal divulga matéria que parece se mostrar frontalmente oposta àquela primeira. Diz o Jornal que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Coordenação e Planejamento, encomendou estudo (RUMOS 2015) de planejamento e previsão do Estado para daqui a dez anos. Concluiu o estudo que *“o desenvolvimento regional sustentável passa pelo aumento de investimentos em tecnologia de produção limpa”* (p. 16). A autorização da construção de tantas usinas parece ferir a idéia de *produção mais limpa* a que alude o estudo, considerando que as usinas, na sua grande maioria, causam expressivo impacto ambiental e são capazes de por em risco de extinção inúmeras espécies animais e vegetais.
- b. No mesmo dia 28 de setembro de 2005, o jornal também anuncia, em outra matéria, um projeto da Secretaria Municipal de Agricultura de São Marcos, município vizinho à Caxias do Sul³: *“A Secretaria Municipal da Agricultura firmou uma parceria com agricultores para a produção de madeira. Já foram entregues 6,4 mil mudas de pinus ilhote do tipo clonado e eucaliptos do tipo dunis”*. A matéria – que poderia ser vista como uma boa-nova – também preocupa porque a introdução de espécies invasoras – como é o pinus e o eucalipto - é uma das principais causas de extinção de espécies nativas. Ainda, considere-se que, atualmente, tem sido incentivado o uso comercial das espécies nativas justamente para evitar a introdução de espécies alienígenas, uma vez que esta introdução pode representar risco de extinção às espécies nativas⁴.

² Jornal Pioneiro, 28 de setembro de 2005.

³ Jornal Pioneiro, 28 de setembro de 2005, p. 10.

⁴ Ziller (2003), discorrendo especificamente sobre a contaminação biológica gerada pela invasão de espécies exóticas - apontada esta como a segunda maior causa de extinção de espécies nativas, perdendo apenas para a destruição direta feita pelo homem - enfatiza que a solução para o problema das exóticas depende, dentre vários outros fatores que arrola, também da elaboração de leis e

- c. Clara Brandão, médica pediátrica, especialista em nutrição, responsável pela criação da *multimistura* – composto alimentar que diminui os efeitos da desnutrição –, em entrevista veiculada no Jornal Pioneiro de 28 de setembro de 2005, falando acerca de merenda escolar, denuncia:

Hoje o Brasil dá 37 milhões de refeições ao dia (a estudantes). Em um ano se dá mais de 7 bilhões de refeições. É como se você desse um prato de comida para cada habitante do Planeta. Se nós tivéssemos uma política pública de alimentação e nutrição, em menos de cinco anos poderíamos melhorar consideravelmente o padrão de saúde e qualidade de vida da população. (...) Programas [de incentivo à merenda escolar] existem, o que nós precisamos é definir a qualidade daquilo que se dá. E como isso é decidido em cada prefeitura, se a gente pudesse olhar o cardápio em conjunto com as secretarias de agricultura, saúde, educação e meio ambiente, teríamos um aproveitamento bem melhor.

Esses casos relatados são meramente referenciais, escolhidos aleatoriamente, e servem de pressuposto para o tratamento do tema, justificando a necessidade do estudo. Ou seja, esta pesquisa é eminentemente teórica, partindo do pressuposto que o planejamento das obras públicas feito em secretarias isoladas, nem sempre atenta para o meio ambiente e de que os setores da administração pública, por vezes, contradizem-se entre si em matéria ambiental, aumentando, por via reflexa, despesas e gerando desperdício para o erário público.

Esse descompasso existente nas atividades da administração pública pode ser eliminado através de um sistema de gestão ambiental? A descoberta

regulamentos específicos sobre este tema no Brasil, “contemplando medidas preventivas, de controle, erradicação e uso de espécies utilizadas para fins comerciais” (p. 56).

dessa possibilidade foi o que justificou esta dissertação, que se prestou a identificar formas ou atuações para que este planejamento ocorra de forma integrada.

O resultado desse estudo é a indicação de uma estrutura de atuação parcial, mas plausível, que resulte em uma administração pública municipal mais eficaz e dinâmica na preservação do meio ambiente.

A relevância científica da pesquisa está, pois, na identificação do sistema de gestão ambiental como uma estrutura capaz de interligar diferentes secretarias administrativas em prol de uma atuação coesa, planejada, para a consecução do objetivo ambiental constitucional (conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado visto como dever do Estado), conhecendo e respeitando – no mesmo processo – os demais interesses e objetivos administrativos, ainda que se mostrem inicialmente contraditórios ao interesse ambiental.

Assim, a pesquisa pretendeu acrescentar possibilidades para o administrador público, otimizando a atuação administrativa especialmente para o fim de cumprir suas funções constitucionais e também descentralizando o poder de decisão para garantir maior consenso entre o público e a colaboração dos participantes do processo decisório.

Os benefícios de um Sistema de Gestão Ambiental não alcançam só o administrador ou os participantes do processo administrativo (enquanto este Sistema otimiza posturas administrativas aptas a promover uma ação eficaz de preservação, inclusive com economia de recursos e ganho de novas receitas públicas). Para além de perspectivas pessoais, os benefícios devem alcançar as futuras gerações – destinatários impessoais de um meio ambiente cujo equilíbrio ecológico está constitucionalmente atrelado ao agir do Município.

Esta dissertação propõe ações administrativas que viabilizem a tomada de decisões congruentes e que prestigiem o dever constitucional de conservação do meio ambiente.

Um Sistema de Gestão Ambiental – SGA – eficiente implantado na administração pública municipal deve representar uma teoria racional e prática de tomada de decisões; um procedimento operacional sustentado no planejamento e na auto-definição de seus elementos. Esse sistema deve ser capaz de congrega todos os segmentos aptos à decisão dentro da administração, e defender a preservação ambiental como objetivo norteador de todo o processo decisório.

Nesta perspectiva, esse sistema de Gestão Ambiental certamente trará resultados benéficos para o meio ambiente, não descuidando do cumprimento das demais metas administrativas.

Este sistema, aplicado à atividade administrativa como estrutura organizacional, deve *corrigir* as discrepâncias entre as ordens e ações emanadas no mesmo centro administrativo, descentralizando as decisões de forma racional e vinculada, respaldando as posturas mais técnicas, mais sociais e menos políticas (ou, diga-se: politiquieras).

2.2 O Conceito de Meio-Ambiente e Meio-Ambiente ecologicamente equilibrado como dever de todos

A Lei nº 6.938, de 31.08.1981, define o meio ambiente como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física e biológica, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas”. Visível, pois, que esta norma não agasalha um conceito interdisciplinar, congregando na questão ambiental problemas físicos e biológicos, puramente. A amplitude do tema exige, pois, investigação detalhada acerca do conceito.

O conceito de meio ambiente, como todo e qualquer conceito, mudou no decorrer da história, assumindo a conotação das compreensões que o homem veio desenvolvendo em relação a si mesmo e ao mundo que o cerca⁵.

⁵ Theodor W. Adorno e Kierkegaard defenderam que os conceitos, assim como os indivíduos, têm história, e, como eles, não conseguem resistir ao poder do tempo. As experiências históricas modificam um determinado estado de conhecimento, o que implica uma mudança conceitual; isso é consequência de um contínuo operar da tradição, uma constante tentativa de superar situações, que obriga a revisão e reelaboração de conceitos. Mais sobre o assunto em BOMBASSARO, Luiz Carlos.

Como alerta Barbieri (2003), o conceito de meio ambiente evoluiu para abarcar, na atualidade, além do ambiente físico, dimensões sociais, políticas e culturais, de forma que o trato da questão da degradação envolve, também, problemas como a pobreza e a exclusão social, afetas que são à dignidade da pessoa humana.

De fato, a definição da Lei antes anotada difere da concepção de meio ambiente ecologicamente equilibrado prevista na Constituição Federal, esta de natureza muito mais ampla e interdisciplinar⁶.

A constitucionalização do ambiente erigiu-o à categoria de direito fundamental. Como conseqüência, e em virtude do que expressa o parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal⁷, esse direito tem aplicação direta, sem dependência de lei, e vincula, desde logo, todas as pessoas públicas ou privadas, conforme Mário Raposo, citado por Benjamin (2007, p. 98).

Ciência e Mudança Conceitual. Notas sobre Epistemologia e História da Ciência. Porto Alegre, RS: Coleção Filosofia 30, EDIPUC/RS, 1995.

⁶ Carlos de Bessa Antunes caracteriza como inadequado o conceito de meio ambiente normativo que provém da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, enfatizando que a definição legal considera o meio-ambiente do ponto de vista puramente biológico e não social. Esclarece, ainda, que a Constituição Federal deu outra perspectiva ao tema, inserindo o conteúdo humano e social no conceito de meio ambiente (ANTUNES, Paulo de Bessa, *Direito Ambiental*, 7ª edição, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004, p. 67).

⁷ CF, Art. 5º, §1º: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Ainda, como direito fundamental, enseja a formulação de um “princípio da primariedade do ambiente” cuja observância e respeito impõe-se a qualquer agente público e privado e que, segundo autores como Heli Alves de Oliveira (apud Benjamin, 2007, p. 98), coloca o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado acima de qualquer outro uma vez que respeitante à garantia da vida.

Mais adiante, o mesmo autor, defendendo que a Constituição Federal, em seus inúmeros dispositivos que tratam da questão ambiental, inclusive subordinando a ordem econômica (artigo 170, VI) e a propriedade privada, constituiu uma verdadeira ordem pública ambiental, complementa:

Tal ordem pública ambiental, por estar constitucionalizada e atrelada a todos os bens e atividades, impõe a reversão do princípio civilístico/administrativo tradicional, segundo o qual os dispositivos interventivos na liberdade da indústria e do comércio são sempre de interpretação e aplicação restritivas. No sistema vigente, conseqüência da malha constitucional construída, a orientação, ao revés, é no sentido de que, na hipótese de exegese da norma ambiental infraconstitucional duvidosa, ou mesmo da omissão de regramento específico da atividade econômica, buscar-se-á, sem exceção, a referência ao dever genérico de defesa e preservação do meio ambiente (art. 225, caput) e aos princípios da primariedade do meio ambiente, da função ecológica da propriedade e da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais)... (BENJAMIN, 2007, p. 122).

Moraes (2005, pp. 13-14) colaciona diferentes conceitos de meio ambiente, do que se destaca:

Conjunto, em um dado momento, dos agentes físicos, químicos, biológicos, fatores sociais suscetíveis de terem efeito direto ou indireto, imediato ou a termo, sobre os seres vivos e as atividades humanas (Poutrel & Wasserman, 1977).

O ambiente físico-natural e suas sucessíveis transformações artificiais, assim como seu desdobramento espacial (Sunkel apud Carrizosa, 1981); (...) todos os fatores (...) que atuam sobre um indivíduo, uma população ou uma comunidade (Interim Mekong Committee, 1982).

Para por ainda mais em destaque a amplitude do conceito, Moraes (2005) esclarece que o meio ambiente também pode ser entendido como aquele constituído pelo solo, água, ar, fauna, flora, enfim, pelos recursos naturais e pelos sistemas de elementos bióticos e abióticos, como também pode ser compreendido pelo próprio espaço físico transformado pela ação do homem com o objetivo de estabelecer relações sociais, o meio ambiente artificial e cultural, o meio ambiente do trabalho, meio ambiente urbano, rural, etc.

Nesta linha da realidade, o conceito de meio ambiente põe em ênfase a natureza interdisciplinar do próprio tema: sob este título agregam-se questões das mais variadas ordens, perscrutando toda a natureza do homem e os frutos das suas relações entre si e com o meio do qual é parte. Nessa ótica, pode-se inferir que para a resolução dos complexos problemas ambientais existentes, é indispensável e imprescindível a combinação de conhecimentos vindos de diferentes áreas do saber.

Como alerta Antunes (2004, p.66):

O Direito estabelecido pelo artigo 225 é bastante complexo e possui uma enorme gama de implicações em sua concepção mais profunda. Para a conceituação do conteúdo deste direito são necessários diversos recursos a conhecimentos que não são jurídicos. Configura-se, assim, a interdisciplinariedade da matéria ambiental.

O mesmo autor, citando Veroca⁸, apresenta um conceito de meio ambiente como sendo “a soma das condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo (The World Bank)” (ANTUNES, 2004, p. 66). Acresce, em homenagem à interdisciplinariedade da matéria, os conceitos trazidos por Robert Reichardt⁹ e José Lutzenberger¹⁰, que merecem transcrição:

Definimos o ambiente de uma dada população de seres humanos como o sistema de constantes espaciais e temporais de estruturas não-humanas, que influencia os processos biológicos e o comportamento dessa população. No ‘ambiente’ compreendemos os processos sociais diretamente ligados a essas estruturas, como sejam o trajeto regular dos suburbanos, ou o desvio comportamental em correlação direta com a densidade da população ou com as condições de habitação. Excluimos, no entanto, os processos que se desenvolvem principalmente no exterior do sistema social. É evidente que tal distinção, em certa medida, é arbitrária, pois num sistema social cada elemento se acha vinculado a todos os outros. (p. 69).

A evolução orgânica é um processo sinfônico. As espécies, todas as espécies, e o Homem não é uma exceção, evoluíram e estão destinadas a continuar evoluindo conjuntamente e de maneira

⁸ Vocabulário Básico de Meio Ambiente, Rio de Janeiro: Petrobrás/FEEMA, 1992, 4ª ed., pp.133-135.

⁹ Apud Kade, Gerhardt et alli. *O Homem e Seu Meio Ambiente*, Rio de Janeiro: FGV, 1975, p.184.

¹⁰ *Fim do Futuro?* Porto Alegre: Movimento, 1976, p. 9.

orquestrada. Nenhuma espécie tem sentido por si só, isoladamente. Todas as espécies, dominantes ou humildes, espetaculares ou apenas visíveis, que nos sejam simpáticas ou as consideremos desprezíveis, quer se nos afigurem como úteis ou mesmo nocivas, todas são peças de uma grande unidade funcional. A natureza não é um aglomerado arbitrário de fatos isolados, arbitrariamente alteráveis ou dispensáveis. Tudo está relacionado com tudo. Assim como numa sinfonia os instrumentos individuais só tem sentido como partes do todo, é função do perfeito e disciplinado comportamento de cada uma das partes integrantes da maravilhosa sinfonia da evolução orgânica, onde cada instrumento, por pequeno, fraco ou insignificante que possa parecer, é essencial e indispensável. (p.69-70).

Derani (1997, p. 260) qualifica o direito que decorre do art. 225 da Constituição Federal como direito fundamental que se explicita como direito individual e social ao mesmo tempo. A professora, alertando para a complexidade e riqueza da relação sujeito-natureza, ainda enfatiza:

“O fato de se revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não só é imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum. (...) Este direito a uma vida melhor é uma conquista a ser obtida na prática social. (...) os valores prevaletentes nas relações sociais impregnam-se necessariamente no comportamento em relação à natureza. A afinidade de valores na relação entre os homens e destes com a natureza permite afirmar a subsunção tanto do artigo 170 como do artigo 225 aos princípios-essência da Constituição Federal prescritos nos artigos 1º e 3º. Estes princípios são o esteio necessário, capaz de manter o encadeamento e os vínculos dos atos privados e públicos, sem os quais se desintegraria uma sociedade.

“Essa confluência de interesse público e privado estabelece-se muito mais numa necessária solidariedade em torno de objetivos forçosamente comuns. Comuns porque atingem a todos, embora naturalmente com reflexos diferenciados dependendo da posição de cada indivíduo na sociedade.” (pp. 262-263).

De fato, dos ensinamentos retrorreferidos, extrai-se a conclusão crucial de que o trato do meio ambiente pressupõe uma postura ética, solidária, de cada indivíduo e da sociedade enquanto “corpo social”, reclamando uma redefinição de valores individuais e sociais que deve partir tanto da coletividade, ou de cada um dos seus cidadãos individualmente, como também do Poder Público.

Cumprir o dever constitucional de defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado ultrapassa a visão simplista de defender processos não-poluente ou não-degradantes. É preciso entender que todo e qualquer processo de produção é uma necessidade social e uma necessidade do homem, mas também é necessário contrapor essa necessidade a hábitos de consumo verdadeiramente essenciais e eticamente necessários.

Disto resulta que a questão ambiental, enquanto afeta a todos, só pode ser solvida e atendida pela confluência de esforços (públicos, privados, sociais ou individuais), ou seja, trata-se de “uma conquista a ser obtida na prática social”. E é desta conclusão que se extrai a importância do desempenho do Poder Público – especialmente local – na reorganização de padrões de comportamento que sejam aptos a esta finalidade.

Não é possível, pois, falar em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado sem essa redefinição de valores, que deve envolver

tanto os objetivos do próprio Poder Público enquanto instituição, como também as necessidades da coletividade.

A qualidade de vida, refletida no bem-estar dos cidadãos e da coletividade, enquanto resultado do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve nortear a busca do verdadeiro desenvolvimento, redesenhando a atuação dos particulares e do Poder Público. Não se pode falar em cumprimento do dever constitucional, ou seja, não se atenderá a questão ambiental, sem a noção exata desta qualidade de vida como elemento norteador de todo o processo produtivo.

A conclusão que se chega é que o meio ambiente ecologicamente equilibrado a que faz alusão o texto constitucional abarca conteúdo da ecologia enquanto ciência, e, como tal, deve compreender não só os elementos naturais em si mesmos (o homem, as águas, as árvores, os animais...) mas sim as relações e interações que podem estabelecer entre si, todos estes processos bióticos e abióticos. Esse conceito também requer que se volte ao elemento social e humano para, através deste direito-dever de todos, qualificar todas as formas de vida do planeta e a interação delas. E o elemento humano, individualmente considerado, também precisa suportar o ônus do comprometimento com o meio ambiente, sob pena de tornar inócua qualquer ação institucional nesta linha e ver ruir a qualidade de vida (senão a própria vida) do planeta.

Como define Benjamin (2007, p. 103), citando Bonavides e Miranda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é da categoria de direitos de terceira geração, ou seja, de:

“ ‘direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de determinado Estado. Têm por primeiro destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existência concreta’.

“Trata-se de direito (...) com estrutura bifronte, a um só tempo negativa – associado a *non faccere* – e positiva, isto é, um direito que comanda prestações positivas do Estado e da sociedade.”

No que se refere à expressão “ecologicamente equilibrado”, traduz o direito de manter íntegros os processos naturais de interação que ocorrem entre os elementos da natureza (bióticos-abióticos), seu equilíbrio intrínseco e os fenômenos naturais que expressam a vida própria do Planeta, independentemente da ação humana. É direito, portanto, de todos, é direito que pertence ao gênero humano e, acresça-se, que pertence a todas as formas de vida do planeta.

A constitucionalização desse direito transformou-o em preocupação de interesse geral, afetando ao Estado o compromisso de intervir, por políticas públicas, em prol dele (BENJAMIN, 2007, p. 108).

A Constituição Federal atribui expressamente ao Poder Público, juntamente com a coletividade, o dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado em prol das presentes e futuras gerações, de forma que nenhuma das

esferas administrativas pode omitir-se em relação a esse dever, tampouco descuidar desta perspectiva multidisciplinar do tema ambiental ao organizar sua política ambiental e suas estratégias de ação:

O objetivo, portanto, do art. 225, §1º, é um só: por meio de 'cláusulas vinculativas da ação do Poder Público', pretende-se retirar o Estado, pela força do destaque e da clareza das obrigações afirmativas estatuídas, da atmosfera de *laissez-faire* ambiental a que estava acostumado, exigindo, além disso, uma atuação positiva pró-ambiente, de sorte a expurgá-lo da conhecida dormência, que parece ser sua vocação natural, quando confrontado com fenômenos massificados, complexos e de alta conflituosidade. Tudo isso sem prejuízo dos deveres genéricos explicitados no caput do art. 225, que incidem sobre a conduta de qualquer degradador, e dos demais deveres formulados nos parágrafos subsequentes e em outros segmentos da Constituição. (BENJAMIN, 2007, p. 116).

As políticas governamentais que descuidem da interdisciplinariedade do tema ambiental estão fadadas a nascer já obsoletas, ineficazes, incompletas e inoperantes frente ao dever constitucional retro citado e frente à complexidade do tema.

De tudo quanto referido, é crucial o entendimento de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental destinado a todos os indivíduos vivos, obrigando, em face da Constituição Federal, a coletividade, os cidadãos e o Poder Público, imediatamente, a ações positivas e negativas. Ainda, em face do seu caráter interdisciplinar, reclama atenção e concurso de diversos ramos do conhecimento.

2.3 A efetividade e a eficácia das leis frente ao problema ambiental e o papel do Município no cumprimento da preservação do meio ambiente

Segundo alerta Corson (1996), “no início do próximo século, poderemos ter perdido um milhão ou mais de espécies de plantas, animais e outros organismos - mais do que a extinção maciça na história geológica, incluindo o desaparecimento dos dinossauros. Relata ainda, que “as florestas tropicais úmidas cobrem apenas 7% da superfície de terra do planeta; mesmo assim elas contêm, no mínimo, dois terços de todas as espécies de plantas e animais” (p. 100), mas estão sendo exterminadas de forma alucinada, seja pela exploração da madeira, pelo uso inadequado de seus recursos ou para dar lugar ao cultivo das terras. “As perdas de florestas causam a extinção de numerosas espécies de plantas e animais, e a perda de muitos produtos florestais valiosos; o desflorestamento pode alterar o clima regional e até mesmo global” (p. 116).

Com todo este panorama de insucesso, surgem ainda fatores extras que atentam diretamente contra a vida no planeta. Não raro, fenômenos climáticos que ameaçam as reservas de alimento do planeta (agricultura e pecuária) somam-se a desastres naturais que dizimam comunidades (enchentes, secas, terremotos, maremotos...), sendo associados ao desequilíbrio ambiental pela exploração inadequada dos recursos naturais, poluição, aquecimento das calotas polares, etc.

Segue-se a este quadro, fome, miséria, exclusão social, desemprego, doenças, enfim, inúmeros outros fatores que maculam a visão de sociedade pacífica e humanitária que defendemos para nós e nossos filhos.

É urgente, portanto, a necessidade de instrumentos de ação eficazes para a preservação do meio ambiente, e, com ela, correção dos “distúrbios” sociais. É urgente também que esses instrumentos despertem a consciência social e imponham um crescimento econômico compatível com o poder-dever de preservar o meio ambiente.

Sensível a esta realidade, o legislador brasileiro não poupou esforços para promulgar inúmeras e diversificadas leis que visam proteger o meio ambiente. Em nosso País, a conservação e preservação do meio-ambiente ganhou *status* de garantia fundamental constitucional. Não é sem razão que o artigo 225 da Constituição Federal diz que *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

Como se vê, é texto expresso nas linhas da Constituição Federal que a defesa do meio-ambiente ecologicamente equilibrado e a obrigação de sua preservação para as presentes e futuras gerações foi atribuída ao Poder Público e à coletividade na condição de obrigação.

A natureza desta “obrigação”, pois, não pode mais ser vista e discutida como se de mera faculdade se tratasse. A imposição constitucional tem tal força que origina grave responsabilização das administrações em caso de omissão no cumprimento deste dever.

O citado artigo constitucional institui, ainda, em variados incisos articulados no seu parágrafo primeiro, diferentes práticas atribuídas ao Poder Público para a efetivação desse poder-dever a que se refere o caput:

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

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

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

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

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

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

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

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

Regulamentam os citados incisos constitucionais as seguintes leis:

- a. Lei nº 9.985, de 18.07.2000, DOU de 19.07.2000 (inciso I);
- b. Lei nº 11.105, de 24.03.2005, DOU de 28.03.2005, Lei nº 9.985, de 18.07.2000, DOU de 19.07.2000 e Medida Provisória nº 2.186-16, de 23.08.2001, DOU de 24.08.2001 (inciso II);
- c. Lei nº 9.985, de 18.07.2000, DOU de 19.07.2000 (inciso III);
- d. Lei nº 11.105, de 24.03.2005, DOU de 28.03.2005 (inciso IV);
- e. Lei nº 11.105, de 24.03.2005, DOU de 28.03.2005 (inciso V);
- f. Lei nº 9.795/1999 (educação ambiental – inciso VI);
- g. Lei nº 9.985, de 18.07.2000, DOU de 19.07.2000 (inciso VII).

A quantidade de normas, entretanto, não garante a efetividade destas leis e, muito menos, a qualidade da atuação do direito ou dos poderes administrativos na preservação do meio ambiente.

E, nesta conclusão, somos concordantes com a afirmação de RECH (2007, P. 215), para quem “a simples adoção de um ordenamento jurídico não acaba com a exclusão social e o caos nas cidades”.

De fato, a eficácia das diversas leis que tratam do tema ambiental quase sempre é questionada frente à insuficiente estrutura administrativa para

realização e implementação das mesmas leis. Os diferentes artigos e normas sucumbem à ausência de estrutura material, técnica e de pessoal para sua execução, emprestando a qualquer texto legal o lastimável epíteto de ‘letra morta’. A expressão “ausência de pessoal” envolve a falta de técnicos especializados no tema ambiental, bem como a baixa consciência individual do que depende a mudança de comportamentos frente à forma de agir e usufruir dos recursos ambientais.

Não bastasse, o próprio processo legislativo, tantas vezes (senão sempre) se desenvolve alheio à transdisciplinariedade do tema ambiental e à complexidade das relações sociais, tendo no seu produto final – na própria lei – um sistema normativo falho e dissociado da função para a qual deveria ter sido criado.

Assoma-se a isto o interesse político determinante na promulgação das leis e que, por imperativo, descuida das questões técnicas e da efetividade delas. Ou, então, as limitações do próprio aplicador ou intérprete dos mesmos dispositivos no momento de solver casos concretos.

Krell analisa com propriedade esse problema afeto à eficácia e legitimidade das leis. Distinguindo entre a eficácia jurídica, eficácia social e efetividade das normas constitucionais, Krell (2004, p. 89) conceitua a primeira como a potencialidade da norma jurídica a ser aplicada aos casos concretos; a segunda (eficácia social) como a produção adequada de efeitos reais na sociedade,

e por fim, a *efetividade* como sendo o desempenho concreto da função social do Direito através da materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos.

Fundamentado nesta distinção, conclui o autor, citando Miguel Reale, que uma boa parte das leis ambientais brasileiras “ainda não expressa um ‘querer coletivo’, possuindo assim eficácia formal, mas não eficácia espontânea, o que determina que só irá ser cumprida de forma compulsória.

Acresce, ainda, que a abundância de normas sem a conseqüente aplicação delas pode resultar na impressão de que “as leis de proteção ambiental servem menos para ser executadas (função normativa) e mais para legitimar o sistema político, que, através de sua promulgação, finge a capacidade e vontade de resolver os problemas (função *simbólica* ou *álibi*)”. Neste particular, lembrando a lição de Marcelo Neves, Krell (2004, p.90) também defende que a atividade legiferante é o ponto de congruência entre o sistema político e jurídico, de forma que, a função simbólica, neste caso, reproduz textos de lei com referência manifesta à realidade mas em hipertrofia às suas funções normativo-jurídicas; atendem, assim, a uma programação de *ineficácia* da norma.

O que se impõe, portanto, é o reconhecimento destes aspectos nocivos para que sejam trabalhados de forma a suplantarem os próprios vícios. Só é possível resolver as fragilidades de um sistema (como é o normativo) se estas mesmas fragilidades forem detectadas, reconhecidas e assumidas com

responsabilidade. A partir daí se pode começar a empreender um caminho seguro na realização da norma constitucional em prol do meio-ambiente.

Em meio à fragilidade detectada no sistema de formação e aplicação das leis cumpre evidenciar o papel do Município enquanto ente federativo na consecução do poder-dever constitucional inscrito no art. 225 da Constituição Federal.

De fato, as ações possíveis aos entes federativos na concretização da preservação ambiental estão elencadas no próprio artigo 225 da Constituição Federal, como antes referido. Os incisos que se seguem ao parágrafo primeiro constituem verdadeiros sinalizadores para nortear a atividade administrativa como um todo.

Essas ações são endereçadas a todos os níveis federativos. Importa analisa-las neste estudo à luz das competências municipais em matéria ambiental. É o Município, entre as unidades federadas, que detém maior possibilidade de sucesso com o planejamento ambiental, como já advertiu de Figueiredo (1998, p.46):

Com efeito, a partir da promulgação da Constituição de 1988, os Municípios alcançaram uma posição inédita na estrutura federativa brasileira, formando, ao lado da União e dos Estados, uma terceira esfera de autonomia, com a conseqüente ampliação do seu âmbito

de atuação no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, nos termos dos artigos 1º e 18 da Carta Federal.

A administração municipal e seus munícipes vivenciam os efeitos do problema ambiental com maior celeridade, dispondo, portanto, de melhores condições para detectar e combater os fatos nocivos ao meio-ambiente, de forma a concretizar o princípio ecológico de *pensar globalmente e agir localmente* (ANTUNES, 2004, p. 90).

O aparato normativo vigente hoje no ordenamento jurídico brasileiro dá suporte jurídico a essa afirmação. Mostra-se, primeiramente, que o Município, a partir da Constituição Federal de 1988, foi qualificado como ente federativo ao lado dos Estados e do Distrito Federal. Com efeito, diz o art. 1º da Constituição Federal que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, constitui um Estado Democrático de Direito.

Na mesma ordem, o Município também está inserido na organização político-administrativa brasileira, tendo sido resguardada a sua autonomia (artigo 18 da Constituição Federal), a sua auto-organização (artigo 29 da Constituição Federal) e competência própria para legislar (em assuntos de interesse local), bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30 da Constituição Federal), e ainda competência para administrar a si próprio.

Em decorrência deste aparato normativo constitucional, não há que se falar em prevalência da norma federal e estadual sobre a legislação municipal, como ensinam Graf *et al* (1998, p.55):

Entretanto, a prevalência de normas federais e estaduais protetivas do meio ambiente em detrimento de interesses locais não afeta a autonomia do Município” (p.54)... Isso porque o critério básico para a solução de conflitos normativos ambientais entre os diferentes entes federados é aquele que garante a *prevalência da norma que defenda melhor o direito fundamental tutelado, por se tratar de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional’: in dúbio pro natura.* (FARIAS, Paulo José Leite. A Federação como Mecanismo de Proteção do Meio Ambiente. In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, nº 135, jul/set 1997, p.289).

Disso resulta ao Município uma situação privilegiada – constitucionalmente garantida - na administração e solução de problemas de impacto local, em especial, na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Guimarães (COUTINHO et al., 2004, p.68), a participação dos poderes locais na defesa do meio ambiente é indispensável, porquanto:

(...) ação localizada é fundamental para a implementação eficaz da legislação ambiental e de uma política municipal de proteção ao meio ambiente. Nesse contexto, o Município, como a menor unidade federativa, por estar mais próximos ao problema de uma determinada área e deter os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostra-se indispensável para uma atuação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada dos cidadãos e suas organizações com as estratégias reguladoras do ambiente (CANOTILHO, 2004).

Dos ensinamentos relatados temos a considerar importantes conclusões: primeiramente, que o Município tem condições legais para atuar em prol do meio ambiente uma vez que é a própria Constituição Federal que lhe atribui as competências indispensáveis a tanto (legislar em assuntos de interesse local, fiscalizar o cumprimento das leis, organizar-se com uma estratégia própria para atender aos seus interesses e objetivos e administrar a si próprio, gerenciando os recursos, o pessoal e a estrutura pertinente à realização da política ambiental); depois, que o Município, em face da convivência próxima dos fatos, tem posição privilegiada para identificar problemas e, assim, agir com mais rapidez. Como corolário desses fatores, é que julgamos possível afirmar que o Município tem condições (legais e fáticas) para criar uma estrutura administrativa apta a atender ao poder-dever constitucional em relação ao meio-ambiente, engajando nesta estrutura uma estratégia de ação que atende aos interesses a serem preservados.

Esta afirmação é compartilhada também por Derani (1997) e Di Pietro (1991), ambos citados por Krell (2004, p. 19):

“Nessa missão, o moderno Estado Intervencionista trabalha com as chamadas ‘normas-objetivo’ ou ‘normas de criação’ (Gestaltungsnormen), que possuem uma programação finalista e servem de base jurídica na implementação de políticas públicas pelas organizações burocráticas governamentais, que deixaram de ser apenas executores de normas preestabelecidas pelos Legislativos e, na verdade, detêm as informações estratégicas e o *know how* da organização dessas políticas.

‘Esses *standards* legais têm por função impor metas, resultados e fins para o próprio Estado, sem especificar os meios pelos quais devem ser alcançados, concedendo ao Poder Executivo uma larga margem de discricionariedade.’

Na execução das políticas públicas, portanto, o Município pode (e deve) criar estratégias de ação que aperfeiçoem o cumprimento do dever constitucional (notadamente em relação ao meio-ambiente).

2.4 O processo decisório como parte do planejamento urbano - instrumento apto à garantia de realização dos objetivos das políticas públicas

Os privilégios conferidos aos Municípios no trato das questões ambientais (decorrentes da própria Constituição Federal), entretanto, não evitam limitações que são próprias e específicas dessa esfera administrativa.

Se, por um lado, a convivência *in loco* com os problemas ambientais e a estrutura normativa enseja uma atuação estratégica, permitindo ações mais eficazes para combater toda a atividade degradante, por outro, expõe o administrador ou os agentes municipais a pressões mais diretas dos interessados. Não bastasse, considerando que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, a estrutura administrativa ainda desenha um perfil peculiar: desde a escolha dos agentes públicos até a nomeação de cargos técnicos, a comunidade e o administrador (ambos) se guiam por critérios subjetivos cuja preponderância é a extrema valorização de interesses eminentemente individuais em detrimento do interesse coletivo.

Quem bem sintetiza essa problemática – cultural – é Krell (2004, p. 92):

Todavia, muitas vezes parece ser decisiva a questão de com quais das pessoas envolvidas ficam as vantagens políticas resultantes de uma prestação de serviços bem-sucedida. Ao mesmo tempo, os próprios protagonistas dos governos locais têm o maior interesse na elaboração de *produtos políticos*, o que prejudica a qualidade do trabalho administrativo. Na distribuição de cargos, a escolha das pessoas é norteadada preponderantemente por critérios subjetivos, o que faz o tamanho da máquina burocrática municipal se definir mais por fatores externos como o clientelismo e o nepotismo do que pelas necessidades internas de uma administração eficaz e econômica.

O mesmo autor ilustra a afirmação supra citando Vitor Nunes Leal para quem os municípios brasileiros são entidades principalmente políticas e *menos administrativas* (KRELL, 2004, p. 92).¹¹

Essas limitações específicas da administração municipal (como resultado das pressões políticas que sofre ou a que se submete o administrador) são evidentemente pertinentes e comprometem definitivamente a consecução de quaisquer das políticas públicas adotadas, senão a própria elaboração dessas políticas.

Nota-se que tais elementos externos agem diretamente sobre o administrador ou sobre quem detém o poder de decisão. É, portanto, no processo decisório que se infiltram elementos externos, desvirtuando a intenção da lei ou os objetivos da Administração Pública.

Um processo decisório adequado deve deixar à margem dos atos administrativos essas pressões estranhas às funções administrativas ou aos princípios e deveres constitucionais inerentes à Administração. Este processo decisório está intrinsecamente ligado ao planejamento a que a organização se mostrar capaz.

Em se tratando de Administração Pública Municipal, o planejamento deve abarcar a ordenação do solo, a intervenção urbana, porquanto não se pode falar em defesa do meio ambiente sem ordenação do território do Município, já que esta providência também implica proteção de áreas específicas, medida de proteção à qualidade de vida e inclusão social, preservação de processos ecológicos essenciais, elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável, gerenciamento de resíduos sólidos, uso racional de agrotóxicos, etc. Ou seja, da ordenação do território urbano se julga possível alcançar cidades sustentáveis e, partindo delas, alcançar qualidade ambiental aos entes federativos superiores (organiza-se a célula menor para melhorar o corpo maior). Deste ordenamento resultam medidas inerentes à interdisciplinariedade do conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹¹ LEAL, Vitor Nunes, *Problemas de Direito Público*, 1960, p. 317s.

Rodrigues (1998, p. 200), sensível à necessidade de planejamento ambiental dentro da esfera municipal (para o Município e pelo Município) escreve:

As cidades brasileiras são normalmente caóticas e carentes de planejamento urbano. A única diferença entre a pequena e a grande cidade brasileira é o porte. Nas pequenas cidades já se observa, em forma embrionária, os vícios de falta de planejamento, que elevados à máxima potência na grande metrópole, gerarão o caos urbano que podemos facilmente constatar.

O planejamento [estratégico], como adverte Oliveira (2002, pp. 35-6), é “um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica de seus executivos. O processo de planejar envolve, portanto, um *modo de pensar*”.

Ainda segundo Oliveira, “o fato de o planejamento ser um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade justifica que ele anteceda à decisão e à ação”.

Nesta linha de raciocínio, o planejamento ambiental deve ser capaz de acolher todas as dimensões do desenvolvimento social e humano. O planejamento *ambiental* deve ter a natureza *transdisciplinar* própria do tema ambiental e permitir decidir o que fazer hoje para obter um futuro de qualidade.

O planejamento só pode se operacionalizar através de um procedimento decisório; só onde há decisão é que tem sentido planejar.

Destaca Simioni (2005, p. 183):

“O planejamento estratégico e seu contemporâneo melhoramento teórico – a gestão estratégica - que é a ferramenta básica para a gestão administrativa de qualquer empresa ou entidade, também pode ser aplicado em qualquer setor do complexo comunicativo da sociedade que opera através de decisões, o que comprova sua generalização simbólica.

“O planejamento só tem sentido, portanto, em um contexto de decisões. Isso significa que não há planejamento fora das decisões e, portanto, que o próprio planejamento é uma decisão entre planejar e não planejar. Então, na medida em que só pode haver planejamento sob a forma de decisão, isso significa também que só as instâncias sociais encarregadas da tomada de decisões é que podem planejar.”

Se o planejamento – ou a gestão – só tem sentido em um contexto de decisões, é perfeitamente adaptável à administração pública. Na administração pública, aliás, o planejamento *fiscal* também já é uma exigência legal e sua falta comporta inúmeras sanções ao administrador ou responsáveis; é o que se vê derivado da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04.05.2000 - DOU 05.05.2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

A exigência do estatuto das cidades, que paulatinamente vem sendo cumprida, já indica a necessidade de organização ambiental na esfera pública, provocando um planejamento ambiental na Administração Pública porquanto não se pode falar de conservação ou proteção ambiental sem ordenação urbana, como já dito. Não há planejamento urbano sem planejamento ambiental porque aquele decorre deste. Conseqüentemente, os instrumentos de ordenação urbana deverão respeitar e conter os princípios do Direito Ambiental.

Na construção de cidades sustentáveis, atrela-se o dever constitucional afeto ao Estado de preservar o meio ambiente com o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Caramuru (RECH, 2007, P. 162) esclarece que “o direito a cidades sustentáveis é um direito público subjetivo, na medida em que se trata de uma autorização conferida pelo ordenamento jurídico a cada cidadão, que assim passa a ser titular do poder de exigir da administração pública a efetividade desse direito”.

O artigo 2º da citada Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (estatuto da Cidade), ao estabelecer suas diretrizes gerais, fixa entre elas “o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, IV).

Dallari *et al.* (2006, p.56), ao comentarem o referido dispositivo esclarecem que o dever de planejamento da ação urbanística inerente ao Poder Público se cumpre, primeiramente, pela consideração das exigências urbanísticas do Estado (planejamento do desenvolvimento – econômico, social e setoriais – ou planejamento orçamentário).

Esse instituto decorre do artigo 182, *caput*, da Constituição Federal.¹², que já consagrava a necessidade de planejamento urbano para instituição da Política de Desenvolvimento Urbano como instrumento para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Dada a interdisciplinariedade do tema ambiental antes defendida e o seu alcance, o desenvolvimento urbano ou o desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como a qualidade de vida de seus habitantes, só é possível mediante controle dos efeitos que as atividades desenvolvidas no território do Município (ou de sua área de influência) possam acarretar sobre o meio-ambiente e pressupõe a ação conjunta dos inúmeros atores que podem contribuir para a elaboração de um planejamento que leve em conta a multiplicidade do tema.

¹² CF, art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A questão urbanística está, assim, diretamente ligada à questão ambiental, embora esta última seja abrangente e mais globalizada que a primeira (é assunto planetário).

Adota-se, portanto, neste estudo, a questão do ordenamento territorial do Município como instrumento de realização do dever constitucional de conservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado imposto ao Poder Público.

Ressalva-se, ainda, que por ordenação urbana deve ser entendida a ordenação de todo o território do Município, inclusive da área rural. Não se pode imaginar o cumprimento da função social da cidade mediante instrumentos que sejam específicos da área urbana porquanto uma depende da outra e da interação delas é que sobressai o Município. Aliás, o próprio Estatuto da Cidade impõe que o plano diretor – que é o instrumento básico da Política Urbana do Município – englobe o território do Município como um todo (artigo 40, §2º, Lei nº 10.257/2001).

A justificativa da escolha do Município para a consecução do objetivo constitucional ambiental já foi suficientemente analisada acima. E esta escolha remete ao Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade tem uma ideologia, um sentido único que empresta direção a todas as ações dele decorrentes, de forma que a ordem urbana deve derivar de um conjunto equilibrado de normas e ações, coeso em seus objetivos, resultado de um “planejamento prévio” a ser realizado pelo Poder Público Municipal (DELLARI *et al.*, 2004, p. 56).

O planejamento volta a ser destaque no artigo 4º da mesma Lei 10.257/2001, que o arrola entre os instrumentos da política urbana, implementado pelas seguintes ações:

- a. plano diretor;
- b. disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c. zoneamento ambiental;
- d. plano plurianual;
- e. diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f. gestão orçamentária participativa;
- g. planos, programas e projetos setoriais;
- h. planos de desenvolvimento econômico e social.

Sobre este tema, bem esclarece Simioni (2005, p. 185): “Planejado, o futuro deixa de ser conseqüência do presente: é o presente que passa a ser conseqüência do futuro. Planejamento é, portanto, seleção de possibilidades futuras

no presente ou, em outras palavras, seleção de possibilidades do presente indicadas pelo futuro”.

Silva (2006, p.135) explica o planejamento como um processo – que deve ser permanente – de “definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”.

A administração pública só pode se tornar coesa se respeitar o planejamento em todas as suas áreas:

O planejamento, como método, deve ser utilizado em todos os setores das atividades da Prefeitura, em todo o seu campo funcional, pois é importante para o Município que a Prefeitura passe a agir de maneira planejada nos serviços que presta, nos investimentos que aplica, na forma de influir sobre o desenvolvimento municipal ou de gerir os recursos públicos. (SILVA, 2006, p. 137)

Outra recomendação do mesmo autor é no sentido de que o processo de planejamento observe planos exeqüíveis, adequados à realidade do Município, mas, também, à realidade regional, a fim de não se tornar incompatível frente aos planos e programas estaduais e federais já existentes.

O processo de planejamento deve, também, viabilizar a efetiva participação popular no processo decisório da administração, o que confere maior

aceitabilidade das decisões, viabilizando o cumprimento de tarefas e, conseqüentemente, a concretização de metas. Aliás, a participação popular parece ser, para o administrador, o respaldo para decisões contrárias a determinados interesses de setores estranhos à Administração sem haver desgaste político – um fato que é pertinente à realidade dos municípios, já que muitas decisões têm cunho eminentemente político e não técnico, tão somente para angarear simpatia de eleitores.

Além do *planejamento*, o mencionado artigo 4º da Lei 10.257/2001 também estabelece como instrumento da política urbana, “*Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)*”, (inciso VI), de grande interesse para o planejamento ambiental da cidade.

As atividades que ficarão sujeitas ao EIV e a obtenção de licença para construção, ampliação ou funcionamento, deverão ser definidas na lei municipal (artigo 36), obedecidas as prescrições do artigo 37 da mesma lei¹³.

Aliados, o planejamento retro citado e os estudos de impacto ambiental e de vizinhança devem se constituir ferramentas aptas a manter íntegros e atualizados os objetivos das políticas urbanas (entre elas ou acima delas, a política

¹³ “Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V

ambiental). Estes instrumentos legais antes mencionados se prestam para “a realização dos objetivos decorrentes das peculiaridades de cada um [dos Municípios] e conforme as prioridades que forem estabelecidas pelo governo local” (DALLARI et. Al, 2006, p. 85).

A importância resguardada nesta função estatal que se pretende ver otimizada através do planejamento é descrita por Milaré (2005, p. 52):

Há brasileiros vivendo em situação de miséria extrema. Urge melhorar suas vidas, dando-lhes condições mais dignas. Tal, porém, não pode ser feito sobre bases de ‘crescimento a qualquer preço’. O meio ambiente, que é patrimônio não só desta geração, mas também das gerações futuras, precisa ser considerado. Ou seja, é preciso crescer, sim, todavia de maneira planejada e sustentável, com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental. Isso é condição para que o progresso se concretize em função de todos os homens e não à custa do mundo natural e da própria humanidade, que, com ele, está ameaçada pelos interesses de uma minoria.

O produto que decorre dessa gestão é o bem estar social e a expectativa de realização do direito dessa e das futuras gerações em relação ao ambiente ecologicamente equilibrado. De Andrade *et al.* (2002, p. 45) destacam:

A perspectiva futura é a de que as questões relativas à preservação do meio ambiente deixem de ser um problema meramente legal, com ênfase nas punições legais, para evoluírem para um contexto empresarial pleno de ameaças e oportunidades, em que as decorrências ambientais e ecológicas passem a significar posições competitivas que ditarão a própria sobrevivência da organização em seu mercado de atuação.

Schneider *et al.* (2001), que embatem a questão ecológica no âmbito do gerenciamento dos resíduos sólidos dos serviços de saúde (RSSS), também prevêem que a falta de gerenciamento das ações na área ambiental é causa do insucesso na preservação do meio ambiente. Esclarecem as autoras que a legislação é suficientemente farta acerca do tema, mas “a ausência de diretrizes claras para seu cumprimento, devido à falta de integração dos diversos órgãos envolvidos com a elaboração e a aplicação destas”, é a real causa da ineficácia dos meios de conservação e defesa do meio ambiente (na área dos RSSS).

A incapacidade de realização do direito de preservação de que falam os autores citados é atribuída, nestes casos, fundamentalmente, à falta de planejamento e de capacitação dos sujeitos responsáveis pela execução do planejado em relação às questões ambientais.

É fundamental, entretanto, que se conciliem esses interesses ambientais, administrativos e econômicos, porque a autonomia de ação não pode sobrepujar os objetivos comuns. Daí a importância de um sistema estrutural capaz de congruência entre os diferentes setores da organização administrativa. O atuar isolado de cada Secretaria pode levar à discrepância de postura e à perda do objeto administrativo.

2.5 A organização administrativa sob a concepção da Teoria Sistêmica: o procedimento decisório em Luhmann

O planejamento municipal (inclusive em matéria ambiental, como definido pelo Estatuto da Cidade) é uma forma de possibilitar a adoção de ações focadas em um mesmo sentido, aptas a transformar homogênea a atividade administrativa.

A noção de totalidade nesse contexto é crucial para que a administração pública realize quaisquer das suas políticas públicas. Este fato conduz imediatamente à teoria defendida por Capra (1982) e Morin (2002), perfeitamente adaptáveis ao assunto em discussão.

Para Morin (2002, pp. 36-7), “o conhecimento das informações ou dados isolados é insuficiente. É preciso situar as informações e os dados em seu contexto para que adquiram sentido. (...) O todo tem qualidades ou propriedades que não são encontradas nas partes, se estas estiverem isoladas umas das outras, e certas qualidades ou propriedades das partes podem ser inibidas pelas restrições provenientes do todo.”

O mesmo autor, discorrendo sobre a complexidade em si, refere que “*complexus* significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando

elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (...), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si” (p. 38).

Capra (1982, pp. 260-1)), abordando a concepção sistêmica da vida, define:

A concepção sistêmica vê o mundo em termos de relações e de integração. Os sistemas são totalidades integradas, cujas propriedades não podem ser reduzidas às de unidades menores. Em vez de se concentrar nos elementos ou substâncias básicas, a abordagem sistêmica enfatiza princípios básicos de organização. Os exemplos de sistemas são abundantes na natureza. Todo e qualquer organismo - desde a menor bactéria até os seres humanos, passando pela imensa variedade de plantas e animais - é uma totalidade integrada e, portanto, um sistema vivo. As células são sistemas vivos, assim como os vários tecidos e órgãos do corpo. (...) Os mesmos aspectos de totalidade são exibidos por sistemas sociais - como o formigueiro, a colméia ou uma família humana - e por ecossistemas que constituem numa variedade de organismos e matéria inanimada em interação mútua. O que se preserva numa região selvagem não são árvores ou organismos individuais, mas a teia complexa de relação entre eles.

Partindo destas idéias centrais, logo se conclui que a proteção ambiental poderia se dar através da “ênfase dos princípios básicos de organização”, ou seja, a que privilegia cada parte como uma totalidade integrada e viva, até

porque estes conceitos são perfeitamente adaptáveis à atividade administrativa pública.

E, sobre esta visão, adverte Capra (1982, p. 260):

Todos esses sistemas naturais são totalidades cujas estruturas específicas resultam das interações e interdependência de suas partes. A atividade dos sistemas envolve um processo conhecido como transação - a interação simultânea e mutuamente interdependente entre componentes múltiplos. As propriedades sistêmicas são destruídas quando um sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados. Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.

A perspectiva teórica adotada na criação de um Sistema de Gestão Ambiental é fundamentada, inicialmente, por Niklas Luhmann. Este autor usa a teoria sistêmica ao analisar o procedimento decisório na Administração Pública, defendendo a idéia de administração calcada em processos decisórios, vistos e planejados como sistemas.

Esclarece Luhmann que:

“a administração tem de ser planejada como sistema de processo de decisão, com o objetivo de só ativar as informações relevantes possivelmente onde e quando desempenhem uma função seletiva. Isso pressupõe, em compensação, que a relação das decisões parciais isoladas se organiza no sentido dum esforço mútuo de seletividade, de tal forma que uma repartição possa utilizar, como premissa, trabalhos de seleção doutras repartições” (1980, p. 167).

Para Luhmann a prática administrativa desconhece qualquer investigação sociológica ou teoria de organização voltada para o processo de decisão. Essa providência, todavia, seria indispensável para que o processo decisório atendesse à complexidade da sociedade atual, garantindo decisões “certas e normativas”. Cada decisão parcial deve importar seletividade para as demais decisões que forem sendo tomadas, de modo que a decisão final fique restrita a seletas possibilidades. Este empreendimento representa, pois, cooperação e entrosamento.

A conservação ambiental é tarefa inarredável do Poder Público. Como alertam Rocha e Carvalho, discorrendo sobre policontexturalidade jurídica e o estado ambiental, “a centralização política obtida pelo Estado Moderno é superada, atualmente, por um fenômeno de dispersão dos centros de tomada de decisão, cada vez mais diversos e plurais”.

Frente à constitucionalização universal dos direitos sociais, o Estado ocupou um papel intervencionista e central, assumindo forçosamente, nesta crescente transformação social, o papel de supridor e garantidor dos direitos fundamentais. Simultaneamente a esta realidade, o Estado teve enfraquecido seu poder de decisão, uma vez que inúmeros organismos públicos e privados, nacionais e transnacionais, absorveram parte do poder político do Estado, inclusive assumindo a obrigação de proteção do meio ambiente, o que caracteriza nos dias de hoje o fenômeno da Eco-democratização do sistema político, segundo alertam Rocha e Carvalho.

Benjamin (2007, p.121) comenta que “a Constituição de 1988 instituiu uma verdadeira ordem pública ambiental, que conduz o Estado de Direito Social e o modelo político econômico que adota a assumirem a forma de Estado de Direito Ambiental”. Enfatizando a perspectiva sistêmica da matéria ambiental, o mesmo autor define que a ordem pública é ambiental porque vai além dos elementos individuais da natureza para adotar um enfoque holístico “em que os fragmentos são apreciados e salvaguardados a partir do todo” (p. 122).

É nesta conjuntura que se qualifica o Estado de Direito Ambiental, voltado primordialmente à defesa do meio ambiente e da sadia qualidade de vida e que se define como “um *critério estrutural-funcional*, no qual, quanto à estrutura do Estado nas relações entre este e Sociedade, surge um Estado que ultrapassa o modelo intervencionista de inspiração *keynesiana*, promovendo uma postura de transação-negociação direta com os singulares cidadãos e demais pessoas jurídicas” (Rangel, citado em ROCHA & CARVALHO).

Dos ensinamentos de Luhmann quanto aos processos decisórios da administração pública até o Estado Ambiental dá-se uma possibilidade múltipla de investigação. Se o Estado Ambiental deve ser sensível às alterações do meio, encontrando espaço para a complexidade das relações sociais na pós-modernidade, ele só pode ser operacionalizado por um eficiente sistema de decisão, que garanta a concretização de seus objetivos e permita tanto a entrada de informações do

ambiente externo (cognitivamente aberto) quanto à dispersão dos centros de decisão (democracia participativa).

Um Sistema de Gestão Ambiental deve buscar operacionalizar justamente este “Estado Ambiental”, instrumentalizando o Estado no atendimento de sua função constitucional ecológica, qual seja a conservação do ambiente e a promoção da sadia qualidade de vida, por meio da incorporação ativa de novos conhecimentos e da flexibilidade para promover a participação de vários cidadãos e profissionais no âmbito das decisões que dizem respeito ao meio ambiente.

E tal operacionalização se justifica já que o Estado Ambiental pode ser definido como uma estrutura de ligação entre o Estado – enquanto Poder Público obrigado ao atendimento de deveres frente à sociedade – e a Ecologia, assim como o anterior “estado de direito” foi uma estrutura de ligação entre o Estado e a Política e o “Estado Social” entre o Estado e os direitos fundamentais dos cidadãos.

3. METODOLOGIA

3.1 Contexto de obtenção de dados

Para responder ao problema proposto inicialmente foi preciso identificar a estrutura da administração pública municipal, como se divide e as principais competências de suas secretarias.

Dada a amplitude do tema - embora não haja maior variabilidade de uma administração para outra quanto ao número e funções das secretarias -, elegeu-se um recorte local para tratamento do assunto, destacando-se a estrutura das administrações municipais da região (Flores da Cunha, Garibaldi, Caxias do Sul, Farroupilha, Veranópolis, Bento Gonçalves¹⁴) com informações pertinentes a esse estudo disponíveis na *internet* (estrutura organizacional/secretarias). Caracterizou-se, assim, a atual estrutura administrativa municipal, portanto, pela análise da estrutura administrativa das prefeituras citadas, mediante consulta à internet.

¹⁴ Não estão disponíveis – até 15.08.2006 – sites com as informações pertinentes a esta pesquisa relativamente às cidades de São Marcos, Antônio Prado, Campestre da Serra, Vacaria). Outras cidades não foram consultadas.

Identificada a estrutura administrativa vigente, o trabalho se voltou a instituir um Sistema de Gestão Ambiental, adequando a organização administrativa para torná-la capaz de receber este novo Sistema.

Esta adequação depende de atitudes organizacionais inovadoras, com ênfase ao processo decisório.

É a teoria sistêmica que dá corpo à formação de um sistema de gestão ambiental visto e definido como uma estrutura própria do processo administrativo capaz de interligação entre suas diversas secretarias.

Os elementos do SGA são definidos a partir das competências municipais em matéria ambiental, segundo o que dispõe a CF. Essas competências delimitam o âmbito de atuação do município em matéria ambiental. Analiticamente, as informações pertinentes às competências municipais foram extraídas especialmente da Constituição Federal, a partir do seu art. 225, e das leis que regulamentam os incisos do parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Paralelamente, foram identificados os elementos indispensáveis a um sistema de gestão ambiental, seus principais requisitos, funções e estruturas, mesmo que se tome por modelo aqueles disponíveis ao setor privado. As informações pertinentes a esta variável de pesquisa foram buscadas da doutrina e

literatura disponível acerca de gestão ou planejamento estratégico empresarial e/ou administrativo.

Os dados da pesquisa, portanto, foram extraídos de sites da internet, da legislação antes identificada, da literatura pertinente aos temas (teoria sistêmica, processo de decisão administrativo e a legitimidade das decisões, Direito Urbanístico, gestão ambiental empresarial e/ou pública), ou seja, de artigos, livros, teses e dissertações, periódicos e outros pertinentes.

3.2 Delineamento do Estudo

Trata-se, pois, de um estudo exploratório descritivo que ensejou um tratamento qualitativo dos dados coletados.

Segundo VÍctora et al (2000), os desenhos qualitativos são basicamente úteis para buscar entender o contexto em que algum fenômeno ocorre. Leopardi (2001, p. 224), discorrendo acerca da investigação qualitativa, afirma:

O método não é exterior ao conteúdo, pois é um caminho de chegar a conhecimentos válidos e, no caso da Pesquisa Qualitativa, tal conhecimento é originário de informações de pessoas diretamente vinculadas com a experiência estudada, portanto não podem ser controladas e generalizadas. No entanto, por serem experiências verdadeiras de pessoas, não podem ser suspeitas e tidas como não verdades. Porém, os métodos tradicionais do positivismo não chegam a essas verdades, embora se tenha tentado, de muitas

maneiras, conduzir a investigação social e comportamental, a partir desses métodos, algumas vezes com achados muito interessantes.

A investigação qualitativa, por certo, dá maior corpo a este estudo, constituindo-se na direção preponderante para a obtenção da resposta ao problema de pesquisa proposto.

3.3 Cidades eleitas para o estudo

A pesquisa tem como ponto de partida a estrutura administrativa na forma como se encontra atualmente. Para a caracterização desta estrutura tomou-se por modelo a estrutura das prefeituras da região da serra do Rio Grande do Sul (Flores da Cunha, Garibaldi, Caxias do Sul, Farroupilha, Veranópolis e Bento Gonçalves).

A escolha dessas prefeituras como modelo e ponto de partida se justificou pela proximidade do objeto do estudo e da possibilidade posterior de seu aproveitamento para aplicação imediata na gestão pública.

3.4 Instrumento e Procedimento de Coleta de Dados

Os dados referentes às administrações públicas da região foram dispostos em uma grade, para posterior análise, extraindo-se deles as secretarias mais citadas pelas administrações analisadas.

Os dados responsáveis pela formação dos conceitos (administração pública, processo de decisão, sistema de gestão ambiental, estrutura, teoria sistêmica), assim como os requisitos, elementos e aspectos necessários a um sistema de gestão ambiental, foram anotados de forma sistemática e objetiva, dispostos em capítulos, para posterior cruzamento e conclusões finais.

3.5 Organização, Análise e Tratamento dos Dados.

Em um primeiro momento, a administração pública, analisada à luz da teoria sistêmica em sua forma de atuação, teve definidos e identificados seus elementos caracterizadores.

Ato contínuo, foram definidas as competências constitucionais municipais em matéria ambiental, tanto à luz do texto constitucional, como da Lei que regulamenta o art. 182, ou seja, o conhecido Estatuto da Cidade (Lei nº ...). Essa identificação teve a função exclusiva de tornar perceptíveis os instrumentos de ação municipal para a defesa e preservação do meio ambiente. Todavia, o assunto neles não se esgota uma vez que é a capacidade organizacional da Administração para efetivar esses instrumentos que mais justifica a pesquisa.

Identificadas as competências municipais foi possível apontar ações necessárias à implantação do Sistema de Gestão Ambiental como forma de correção de imperfeições administrativas (de organização e procedimentos), ou seja, que instrumentos a lei disponibiliza para a administração pública agir a respeito e de que forma esses instrumentos (enquanto ferramentas de atuação/ação) podem ser efetivados.

As ações municipais propostas, podem servir de referência para que as secretarias municipais, no âmbito de suas competências, a elas se conformem. Ou seja, o estudo oferece uma nova perspectiva organizacional que se julga capaz de efetivar as ferramentas legais postas à disposição do Município para a defesa do meio ambiente.

Tanto as secretarias ou setores da Administração, bem como sua interatividade e competências, precisam ser redefinidas e caracterizadas dentro do processo administrativo sob uma perspectiva sistêmica de funcionamento. Essa visão sistêmica parece-nos imprescindível para evitar o fracionamento ou setorização do tema (meio ambiente) e evitar decisões disformes ou contraditórias entre si.

A forma de execução destas competências foi disposta em ações procedimentais próprias de um Sistema de Gestão Ambiental – SGA -, identificado e dissecado em seus requisitos e elementos essenciais.

Neste mesmo contexto, o Sistema de Gestão Ambiental será, dialeticamente, formatado para servir de estrutura de ligação entre as diversas secretarias em prol das atividades e competências municipais identificadas.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A atual organização administrativa dos municípios: estrutura e funcionamento

As administrações locais da região da serra no estado do Rio Grande do Sul adotam estruturas semelhantes de organização e funcionamento. Estas estruturas são encarregadas de operacionalizar as funções inerentes ao Poder Público.

Os dados levantados na estrutura administrativa das prefeituras da região servem de modelo exemplificativo para este estudo e constam do quadro abaixo:

Secretaria	Garibaldi	Flores d Cunha	Bento Gonçalves	Farrou pilha	Caxias	Verano polis
Da Administração	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Agricultura Pecuária	–	Possui	Possui	Não possui	Possui	Possui (*)

Educação Cultura	–	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Fazenda		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Habitação		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Trabalho		Possui	Possui	Não Possui	Possui	Não Possui	Não Possui
Assistência Social		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Meio Ambiente		Possui	Possui (*)	Possui	Possui	Possui	Possui (*)
Obras Viação		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Trânsito		Possui	Possui	Não Possui	Não Possui	Não Possui	Possui
Transportes		Possui	Não Possui	Possui	Não Possui	Possui	Não Possui
Saúde		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Turismo		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Planejamento		Possui	Possui (*)	Não Possui	Não Possui	Possui	Possui
Indústria Comércio Serviços		Possui	Possui	Não Possui	Não Possui	Não Possui	Possui
Esportes Lazer		Possui	Possui	Possui	Possui	Possui	Possui
Serviços Públicos		Não Possui	Não Possui	Possui	Possui	Possui	Não Possui
Desenvolviment o Economia		Não Possui	Não Possui	Possui	Possui	Possui	Não Possui

Cidadania	Não Possui	Não Possui	Não Possui	Possui	Não Possui	Não Possui
Desenvolvimento Urbano	Não Possui	Não Possui	Não Possui	Não Possui	Possui	Não Possui

Como se observa no levantamento de dados, nem todas as organizações optaram por criar uma Secretaria de Planejamento; as que não dispõem desta, criaram a Secretaria de Desenvolvimento, ausente nas demais. Todas as Prefeituras analisadas criaram Secretaria de Meio Ambiente, embora não disponham de outras inteiramente vinculadas, como é o caso da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, de Trânsito, de Transportes, de Cidadania, entre outras.

O que mais chama atenção, entretanto, é que, apesar das inúmeras deficiências, há, em todos os Municípios, um expressivo número de secretarias criadas. A realidade, contudo, aponta a ineficiência do controle ambiental de obras públicas e privadas, denotando que, cada uma destas secretarias age de forma autônoma, fechada em si mesma para cumprimento de metas específicas e exclusivas.

Todas estas secretarias, portanto, têm papel diferenciado umas em relação às outras, tem seus planos e estratégias vinculados diretamente a um Chefe (Secretário) que é subordinado do Chefe do Executivo (Prefeito); elas normalmente não apresentam nenhum objetivo ou projeto em comum, nem competências afins.

Deste sistema organizacional é que defluem decisões contraditórias, porque a atuação administrativa, no seu processo decisório, deixa de ser um sistema íntegro para ser dissecado em setores autônomos, particularizados. E tais partículas deixam de representar o todo, exibindo características independentes.

A Administração Pública, ao organizar-se de forma setorizada, capacita secretarias para atuar em seu nome. Cada uma destas secretarias tem competências próprias e toma decisões quase sempre de forma autônoma, que, por vezes, não considera os objetivos ou a ideologia geral daquela Administração. Aliás, quase nunca a Administração tem eleito um objetivo geral que sirva de meta comum a todos os seus setores.

Nota-se que as secretarias administrativas, nas suas decisões isoladas confortadas pelos limites estreitos de suas funções específicas, por vezes não atendem à demanda ambiental; decidem independentemente dos resultados ambientais de suas práticas. A obrigação constitucional de zelar pelo meio ambiente neste cenário administrativo fica, lamentavelmente, adstrita apenas à Secretaria do Meio Ambiente, a qual, como tal, é incapaz de gerir as decisões parciais advindas de outras secretarias e que são contrárias a seus interesses (não é a destinatária dessas decisões isoladas).

Na grande maioria dos casos citados na justificativa deste estudo, percebe-se que a autonomia das secretarias importa despreocupação ou desconhecimento dos efeitos reflexos que o trabalho de uma é capaz de gerar sobre outras. Na questão ambiental, então, é tanto mais explícito esse descuido porque muitas secretarias, no desenvolvimento de projetos próprios, sequer atentam para eventuais danos que podem gerar ao meio ambiente, o que faz da atividade administrativa uma atividade poluidora e degradante em si mesma.

A análise do conceito do meio ambiente, dada sua natureza multidisciplinar, leva à conclusão que a atividade administrativa nesta seara está setorizada de forma que a obrigação da administração no tocante ao atendimento dos preceitos fundamentais (como a conservação do meio ambiente) foi seccionada e, posteriormente, repartida a secretarias criadas para atender determinada linha de necessidades públicas. Assim, encontramos Secretaria do Planejamento, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Agricultura, Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, etc, todas com responsabilidades ambientais evidentes, mas competências estranhas ao termo ou ao conceito.

Essa partição de competências pode não ser a causa dos eventuais fracassos administrativos, ensejando uma reestruturação apenas no modo de agir para que se qualifique melhor a atuação administrativa na consecução dos preceitos constitucionais.

No momento da pesquisa, nenhum dos Municípios disponibilizou, em seus sites oficiais, informações acerca da existência de possíveis sistemas de gerenciamento ambiental próprios.

O que se pode concluir deste levantamento é que efetivamente as questões ambientais são restritas da Secretaria do Meio Ambiente (onde ela existe) e não são objeto de estudo ou consideração dos demais setores administrativos.

4.2 O Sistema de Gestão Ambiental: conceito e elementos caracterizadores

Para os fins deste estudo, são tomadas como referência de gestão ambiental as normas ISO (Internacional Organization for Standardisation). Ressalva-se, entretanto, que nem todos os requisitos da norma em questão são analisados uma vez que não interessam ao estudo senão como referência para provocar uma análise da possibilidade de implantação de sistema semelhante na Administração Pública Municipal. Não se pretende, pois, criar um sistema específico para a Administração Pública Municipal, mas apontar ações que possam conduzir a uma estrutura semelhante a fim de corrigir disparidades detectadas nas justificativas deste trabalho.

A Internacional Organization for Standardisation é uma federação mundial que reúne organismos nacionais de normalização, sendo ao todo 91 países, o que constitui aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) da produção industrial do mundo. Ela tem por objetivo propor normas que representem o consenso dos participantes quanto a procedimentos, medidas, materiais e seu uso, em diferentes atividades, excetuada apenas a de natureza eletroeletrônica. A ISO dispõe de um comitê específico para estudo de gestão ambiental, o TC-207, que cuida do meio ambiente como um todo, elaborando normas de orientação gerencial. Estas normas ganharam a denominação de série ISO 14000 (ALMEIDA et al.,2001, p. 56-7).

A Internacional Organization for Standardisation é mundialmente reconhecida, e o Brasil, como membro fundador, nela se faz representar pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), representatividade esta que é qualificada com direito a voto no Fórum Internacional de Normalização. A ABNT também cuida da certificação de produtos e sistemas nacionais, elaborando normas em diversos campos de atividade. Junto a ABNT, em 1994, foi criado o Grupo de Apoio à Normalização Ambiental (GANA), cujo objetivo é acompanhar e analisar os trabalhos desenvolvidos pelo TC-207 da ISO.

Também o Ministério da Indústria e Comércio formou uma Comissão Técnica de Certificação Ambiental, que atua junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO). A função desta comissão é apontar os procedimentos, critérios e regulamentos a serem utilizados para credenciamento de organismos de certificação para gestão ambiental, para

credenciamento e registro de auditores ambientais (OCCs – Organismos de Certificação Credenciados para SGA) e de cursos de treinamento para auditores ambientais. Esses critérios estão sendo baseados nas normas afins da série ISO 14000, e também nas estabelecidas pelo INMETRO (ALMEIDA et. al, 2001, p. 58).

As normas ISO decorrerem da iniciativa privada de instituições sensíveis à necessidade de respeito ao meio ambiente desde o processo produtivo. Estas normas tiveram tal aceitação que ganharam *status* internacional de sinônimo de qualidade. O público consumidor mais exigente, inclusive em termos ambientais, tem procurado o selo ISO nos produtos que consome, o que faz da certificação ISO sinônimo de competitividade, qualidade e garantia de adoção de técnicas produtivas “mais limpas”.

A norma ISO 14001/2004 é um importante avanço na questão do planejamento ambiental, oferecendo um esquema de implantação do Sistema de Gestão Ambiental adaptável a empresas de características desiguais e aceito internacionalmente. Esta norma foi elaborada para desenvolver sistemas de gestão estruturados e integrados às demais atividades de uma empresa, reclamando periódicas auditorias ambientais. Ela não representa uma mudança estrutural radical na organização da empresa; ao contrário, demonstra que a gestão ambiental deve ser resultado de um processo lento e gradativo, que possibilite revisão e monitoramento contínuo dos resultados e ações empreendidas, bem como o comprometimento de todos os níveis hierárquicos da instituição.

Araújo (2005, p. 77), comentando a mesma norma, define um Sistema de Gestão Ambiental nos seguintes termos:

Estrutura organizacional voltada para as tarefas de planejamento, implementação, operação, verificação, ações corretivas, preventivas e análise crítica de aspectos e impactos ambientais das atividades, produtos e serviços da organização. O SGA visa criar e manter condições para o cumprimento da política ambiental estabelecida e o gerenciamento dos aspectos ambientais.

O conceito, por si, demonstra a pertinência do Sistema no tocante ao cumprimento do planejamento ambiental (e, por conseguinte, do plano de desenvolvimento urbano) no Município, em perfeita consonância com a legislação constitucional e infra-constitucional. Adaptável, portanto, à Administração Pública Municipal.

O primeiro grande elemento de um sistema de gestão ambiental é o mapeamento das dificuldades, falhas e fraquezas da organização. Aqui estão englobados os resíduos finais de responsabilidade da empresa, bem como todo efeito poluente do seu processo produtivo.

Qualquer sistema que se proponha ao êxito deve, primeiramente, reconhecer suas falhas e, reconhecendo-as, conceber formas de enfrentá-las tecnicamente, ou seja, reconhecer e tratar tecnicamente o potencial lesivo de suas atividades.

Para o enfrentamento destes efeitos reflexos da produção, somente tecnologias eficientes e racionais são indicadas, porque são instrumentos aptos a elidir ou minimizar os riscos da atividade produtiva.

Aliada a este reconhecimento do potencial lesivo próprio da entidade qualifica-se a consciência de que trabalhar com o planejamento é conceber um trabalho constante de vigilância e ação, cuja realização final será resultado de um processo lento e gradativo que ganhará força e maturidade no desenrolar de suas atividades. Neste segundo elemento, pois, deve agregar-se o comprometimento de todos os níveis hierárquicos da organização no cumprimento dos objetivos e metas a serem traçados (ou seja, na realização da Política Ambiental eleita).

Segundo esta mesma norma, um Sistema de Gestão Ambiental tem os seguintes elementos principais:

1º. A política ambiental:

Segundo a norma ISO 14001, a política ambiental constitui “declaração dos princípios e intenções da empresa em relação ao seu desempenho ambiental e que devem nortear o planejamento de ações e o estabelecimento de seus objetivos e metas ambientais”.

A primeira etapa, pois, do Sistema de Gestão Ambiental é a definição da política ambiental da organização.

Quem define a Política Ambiental é a alta administração, que deve se valer de pareceres técnicos das mais diversas áreas (interdisciplinaridade) e, para que tenha sucesso de empreendimento e tenha respeitadas as suas diretrizes, deve incluir o comprometimento com a legislação Federal, Estadual e Municipal e fornecer uma estrutura para o estabelecimento e revisão de objetivos e metas ambientais.

Entretanto, o êxito do sistema está no comprometimento de todas as lideranças com a melhoria do desempenho ambiental. Daí a necessidade de serem realizadas reuniões internas para discussão do assunto, participação em seminários e disponibilidade de material técnico para estudo dos interessados, mobilização da empresa em geral e troca de experiência com outras organizações.

Também nesta fase inicial deve a empresa efetuar levantamento para avaliar suas principais pendências em relação ao atendimento da legislação pertinente e às exigências de órgãos de controle; inventariar o passivo ambiental, os procedimentos internos em questões ambientais (como nas contratações de serviços ou compra de produtos, no processo de produção próprio, etc.) e efetuar levantamento de todo o processo de produção com vistas a identificar os riscos ambientais.

É importante, nesta etapa, identificar “os pontos fortes e as principais deficiências no desempenho ambiental da empresa, de forma a eleger prioridades” (ALMEMIDA et al, 2001, p. 61). Aqui, também, se definem as metas a serem

atingidas pela organização quanto à qualidade ambiental que pretenda ver realizada.

Desta análise inicial, segue-se a elaboração da Política Ambiental que inclui o compromisso da organização com a melhoria da qualidade ambiental, ou seja, deve descrever como a empresa pretende reduzir os efeitos nocivos de suas atividades sobre o meio ambiente. Esta Política Ambiental deve ser “compatível com outras políticas e normas internas da organização” e prever uma estrutura administrativa adequada para revisar objetivos e metas e para a tomada de decisões; deve também resguardar a participação popular e de associações representativas da sociedade¹⁵, bem como a descentralização na tomada de decisões.

Ao elaborar a política ambiental o poder público facilita o processo de socialização dessa mesma política, de tal forma que possa se constituir em material de consulta e de educação.

Esta Política deve ser declarada (Declaração da Política Ambiental) em documento pertinente para ser disponibilizado à inspeção pública.

2º. Planejamento

¹⁵ É certo que não se poderá instituir a gestão democrática para todo e qualquer empreendimento, sob pena de inviabilizar a atividade administrativa. Mas nada impede que empreendimentos de alto vulto – a serem definidos na própria política ambiental – poderão contar com esta ferramenta.

Planejamento é decisão. O planejamento – ou plano de ação – define as ações da empresa no sentido de concretizar a sua Política Ambiental. É, pois, a decisão antecipada, documentada, de como a empresa atenderá sua Política Ambiental, com base nas informações constantes dos inventários realizados na fase inicial.

O planejamento, como corolário da Política Ambiental, deve identificar aspectos ambientais (impactos) das atividades específicas da organização, delineando, para todos os que forem encontrados, os respectivos requisitos legais que devem ser atendidos, e os objetivos, metas e programas a que se propôs a organização.

A ISO 14001 define os aspectos ambientais como sendo “elementos das atividades, produtos ou serviços de uma empresa que podem interagir com o meio ambiente”.

Identificados os aspectos ambientais, devem ser levantados os impactos ambientais que eles podem causar e sua dimensão (possibilidade de mitigação, custos envolvidos, probabilidade de ocorrência, etc.), e, a partir deles, os requisitos legais que devem ser atendidos. Somente então, conhecendo a realidade da empresa quanto a sua atividade degradante ou potencialmente poluente, é que a empresa poderá estabelecer seus objetivos e metas que consistirão nos resultados que a empresa pretenda alcançar desde então.

A norma ISO 14001 define objetivo ambiental como sendo o resultado ambiental global, fundamentado na Política Ambiental da empresa e nos impactos ambientais significativos, estabelecido para ser atingido pela própria empresa, e que deve ser passível de realização e quantificação.

Meta ambiental é definida na mesma norma como sendo um requisito detalhado de desempenho ambiental passível de ser quantificado e praticado, aplicável à organização ou parte dela, decorrente dos objetivos ambientais e que é traçada para realização destes objetivos.

Com o estabelecimento dos objetivos e metas, a empresa pode elaborar seu plano de ação, ou seja, seu programa de gestão ambiental, que garantirá o cumprimento dos objetivos e metas traçadas e a realização da própria Política Ambiental. Nesta fase, elaboram-se cronogramas de implantação, identificam-se os recursos necessários a ela e os setores ou pessoas encarregados de cada tarefa. Esse plano de ação, como alertam Almeida et. al, “pode ser subdividido em planos específicos setoriais para que processos, projetos, produtos e serviços possam ser gerenciados individualmente” (2001, p. 67).

Importante que sejam registradas todas as informações pertinentes às atividades da empresa a fim de serem identificados fielmente os seus aspectos ambientais.

Almeida et.al. (2001, p. 71), sugerem que essas informações sejam registradas em fluxogramas e devidamente quantificadas para que se obtenham

dados precisos identificando eventuais perdas. Esses autores sugerem um interessante fluxograma do processo ambiental, disponível no ANEXO I deste trabalho.

O planejamento, em suma, é um paralelo entre a degradação (efetiva ou potencial) causada pela instituição, as recomendações legislativas acerca dela (e possíveis punições) e os objetivos, metas e programas traçados em relação aos bens atingidos (qualidade esperada do ar, do tráfego, das águas, etc...).

É o planejamento, enfim, que identifica as ações com potencial risco de causar acidentes, controlando-as preventivamente. Embora o agir preventivo, todo SGA deve incluir Plano de Contingência para reduzir os efeitos de eventuais incidentes.

3º. Implementação – Operação

Neste aspecto da norma efetiva-se a estrutura administrativa com definições claras de funções e responsabilidades inerentes, bem como a hierarquia funcional que se pretende obedecer.

A implantação do SGA requer, como advertem Almeida et al, “uma conjugação harmônica dos três elementos básicos de qualquer organização humana: os recursos físicos – instalações, equipamentos, materiais, etc.; os procedimentos, normas e regras e os recursos humanos – corpo funcional” (2001, p. 96). O SGA deve ocupar-se da qualificação interna, ou seja, referente ao corpo

funcional e aos recursos físicos, bem como da implementação de ferramentas de suporte, ou seja, referentes aos procedimentos, sistemas de registro, comunicação e documentação e programas de gestão específicos.

A implantação do SGA reclama, primeiramente, que sejam disponibilizados os recursos necessários, tanto em termos de pessoal, quanto orçamentários e físicos, atendendo ao cronograma de prioridades definido anteriormente.

Ato contínuo, devem ser revistos os demais elementos de gestão já existentes na organização (programas, políticas, campanhas, comunicação, alocação de recursos, etc) para que neles se inclua a variável ambiental, de forma a tornar harmônica e coesa a atuação administrativa da organização.

Também na implantação é que são definidas as responsabilidades de cada empregado, de todo e qualquer nível hierárquico, porque o cumprimento de metas e objetivos não está afeto apenas a determinado setor ou à administração, mas sim é dependente do esforço conjugado de todos os empregados. A própria implementação do SGA deve ser conferida a determinado profissional, com competência, habilidade e disponibilidade de recursos para tanto, reservando-se ao setor do meio ambiente a tarefa de assessorar, acompanhar programas de gestão e monitorar resultados, contatos com órgãos de controle, etc (ALMEIDA et al, 2001, p. 98).

É na implementação também que devem ser organizados arquivos contendo tudo o que se reporta ao SGA. Deve ser documentada tanto a política, seus objetivos e metas, como também as responsabilidades de cada um dos envolvidos, as comunicações entre interessados, instruções de trabalho, atas de reuniões, resoluções, etc.

É de suma importância a documentação das entradas e dos resultados obtidos no processo produtivo, bem como aqueles pertinentes às medidas adotadas em razão do próprio SGA, para que se possa aferir os acertos e as falhas persistentes.

Um Sistema de Gestão Ambiental, ainda segundo a Norma ISO 14.001/2004, deve também contemplar um “Controle Operacional” que trata do alinhamento entre a Política Ambiental e os objetivos e metas traçados; a Preparação e Atendimento a Emergências, donde se faz necessário o agir preventivo, dado que se volta à identificação de potenciais acidentes e situações de emergência; forma e verificação e ação corretiva, o que permite a constante atualização do Sistema, mediante monitoramento de resultados, avaliação da conformidade do projeto às metas, identificação de não-conformidades e imediata adoção de ações corretivas e preventivas, entre outros.

O controle operacional se divide em: a) atividades para prevenir a poluição e conservar recursos; b) atividades de gestão de rotina para assegurar conformidade com os requisitos legais e com os critérios de desempenho; c)

atividade de gestão estratégica para antecipar-se ou responder às eventuais alterações dos requisitos de desempenho ambiental.¹⁶

Também é pertinente à implantação do sistema o cuidado com a motivação dos funcionários e seu aprimoramento técnico.

É importante que todos – efetivamente todos – dentro da organização tenham conhecimento das repercussões da poluição e do esgotamento de recursos ambientais, bem como da importância da saúde e segurança no trabalho, e saibam apreciar tecnicamente o resultado positivo de suas ações. Acresce-se à motivação, portanto, o treinamento técnico dos funcionários para desenvolver suas habilidades dentro do SGA.

A instalação de um sistema de comunicação também é importante porque facilita a troca de informações entre setores e interessados e, também, divulga os resultados tanto para o público interno quanto externo. Esse sistema é responsável ainda pela melhoria da imagem da empresa junto ao público consumidor e fornecedores.

Por fim, a implantação do SGA também requer instrumentos disponíveis para atuar em caso de emergências ambientais e acidentes. São planos de contenção de riscos inesperados. Esse elemento deve ocupar-se também da prevenção, atuando de forma a detectar possíveis riscos e coibir acidentes.

¹⁶ Almeida et. al, 2001, p. 101.

4º. Verificação da Eficiência do SGA

Como a empresa é uma fonte dinâmica e não estática, está sempre em transformação, assim como a sociedade, a ciência e os conhecimentos em si.

Para atender a esta dinâmica, o SGA não pode ser estático; deve sim ser revisto e reavaliado periodicamente, assim como deve ter monitorados os seus resultados para verificação do seu nível de eficiência em relação às metas e objetivos traçados.

Esta verificação deve ser feita por medições e monitoramentos que possam ser apreciados quantitativamente, a fim de que, constatadas inconformidades, sejam implementadas medidas corretivas e preventivas.

O próprio SGA deve ser avaliado periodicamente em auditorias que verifiquem o cumprimento da política ambiental, seus objetivos e metas. O SGA implantado nos termos da norma ISO 14001 deve ter auditoriados todos os itens constantes da norma.

Todos os resultados encontrados nas verificações, medições, monitoramentos e auditorias devem ser registrados; tais registros deverão compor o acervo documentário do SGA.

Deste acervo, também é recomendável fazer parte um manual que pode ser usado para consulta de qualquer interessado, contendo a política

ambiental, os objetivos e metas, as atribuições e responsabilidades de cada encarregado, os procedimentos, etc.¹⁷.

5º Considerações pertinentes e quadros exemplificativos

Acima estão relatados os principais elementos de um Sistema de Gestão Ambiental segundo a norma ISO 14001. Embora não estejam esgotados os itens da mesma norma, é possível aferir passos importantes para a implantação deste sistema e ações possíveis afetas à organização interessada.

Para ilustrar o estudo da norma são esclarecedores os quadros apresentados por Almeida et. al (2001, pp. 70 e 111), referentes à síntese de um exemplo do SGA e Esquema Básico de Relação de Dependência entre as Ações para Implementação do SGA, ambos reproduzidos neste trabalho e que compõem o ANEXO II e III, respectivamente.

4.3 As competências municipais em matéria ambiental

O Brasil, como Estado Federado que é, reparte seu poder administrativo e político através de entes federados, garantindo-lhes certa autonomia para a prática desse mesmo poder. Esses entes federados devem ter para si garantidos competências mínimas para o fim de efetuarem tarefas que lhe

¹⁷ Em se tratando de certificação ambiental, o manual deve conter também a lista de distribuição e uma lista de referência cruzada entre os procedimentos da empresa e os elementos da norma ISO 14001.

sejam próprias ou indispensáveis. A garantia de tais competências transmuda-se na própria autonomia do ente federado.

É esta realidade que a Constituição Federal desenha, garantindo autonomia aos entes federados e lhes atribuindo competências de diversas naturezas, aptas a render capacidades de auto-governança, auto-legislação, auto-administração, auto-organização a cada uma das unidades federativas.

Nos dizeres de Ferreira (2007, p. 205), “a repartição de poderes autônomos constitui o sustentáculo do conceito de Estado Federal”. Prossegue a autora definindo poder nas palavras de Silva, como uma porção de matérias que a Constituição garante a cada unidade federativa, e, a partir da qual, essa unidade passa a compor seu campo governamental, ou seja, sua competência. A competência, então, pode se referir a modalidades de poder que possibilitam ao ente federado a realização de suas funções. Conclui, ainda, que a Constituição distribui parcelas específicas de poder em matéria ambiental entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Para perfeito entendimento da matéria é importante, inicialmente, a distinção acadêmica entre competência material e legislativa. Aquela (competência material) é a que possibilita a tomada de medidas administrativas necessárias à concretização de objetivos administrativos ou a efetivação das próprias funções administrativas. Inclui-se na competência material a prestação de serviços públicos,

o licenciamento ambiental, a prerrogativa de fiscalizar e sancionar atividades que contrariem a legislação, inclusive em termos ambientais.

Esta competência material pode ser *exclusiva*, ou seja, pode ser afeta a apenas um dos entes federados, com exclusão dos demais, ou *comum*, quando possibilita a atuação conjunta e igualitária entre duas ou mais unidades federativas, ou seja, quando a atuação de uma não exclui a competência das outras para tratar do mesmo tema.

Ferreira (2004), apresenta uma classificação ainda mais completa das competências, reportando-se especificamente às *competências ambientais*. Considerando sua natureza, a autora classifica as competências ambientais em: a) executivas (confere a um dos entes federados o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relativas ao meio ambiente); b) administrativas (atribui poder de polícia aos entes federados para que estes implementem e fiscalizem ações concernentes à proteção do meio ambiente); c) legislativas (confere capacidade para legislar acerca das questões ambientais). Ainda, quanto à extensão, as competências ambientais são classificadas em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares. A privativa distingue-se da exclusiva porque admite delegação ou complementaridade, enquanto a exclusiva restringe-se ao ente federado único, com exclusão dos demais; na competência concorrente a matéria pode ser tratada por mais de um nível federativo, reservando-se à União a fixação das normas gerais; e, na competência suplementar, os entes federados inferiores são autorizados a *pormenorizar* normas gerais traçadas pelo ente superior ou

preencher lacunas deixadas em função da ausência ou omissão do ente encarregado.

Conclui Ferreira que, conforme decorre do texto constitucional, a União possui competências exclusivas e também privativas (representadas pela possibilidade de delegação contida no parágrafo único do artigo 22), enquanto os Estados e Municípios possuem apenas competências exclusivas, sejam de natureza executiva ou de natureza legislativa (o que pode se dar em razão da falta de enumeração legal ou da falta de autorização legal para a delegação).

Dada a organização político-administrativa brasileira e a dificuldade legislativa em matéria de distribuição de competências, pode-se afirmar que, no País, temos diferentes funções administrativas que são cumulativas, ou seja, são de competência simultânea entre mais de um dos entes federados.

A despeito dos casos de competência comum ou concorrente, o fato é que nem sempre a repartição de tarefas se dá de forma harmônica entre os entes federados. A possibilidade de uma maior arrecadação implica disputas que comprometem o equilíbrio federativo buscado pelo legislador constitucional.

Desta disputa, não raras vezes ocorre que mais de um ente federado se julgar competente para a realização de determinadas tarefas, notadamente na

área de fiscalização, ou mesmo na edição de normas que cuidem do trato ambiental.

A despeito do que se vê na prática, a competência comum pretendida na Constituição Federal viabiliza inegavelmente um regime de colaboração e solidariedade entre os entes federados. Como destaca Guimarães (2004, p. 71), a competência comum instituída pela Constituição Federal possibilita o surgimento do verdadeiro federalismo cooperativo que, quando calcado na noção de *subsidiariedade*, permite que o ente de maior potencial socorra o menos capacitado na consecução de tarefas comuns.

Discorrendo acerca do federalismo cooperativo no Brasil, Krell (2004, p.96) defende a concretização do princípio da “solidariedade funcional” entre as diferentes esferas da administração pública, melhorando a colaboração entre a União, Estados e Municípios, de forma a estabelecer um equilíbrio dinâmico capaz de abolir a rigidez na partição das competências constitucionais. E cita, exemplificativamente, a fidelidade federativa alemã que impõe a todos os entes federados exercer suas competências respeitando os interesses dos demais. Nesta mesma linha, o autor também critica a forma federativa no Brasil, acenando que, na prática, o sistema aqui não se funda em uma parceria equilibrada, mas sim em uma estrutura de subordinação que se efetiva na formação de jogos políticos.

É fato que, apesar da expressa previsão constitucional no sentido de instalar o aclamado princípio da solidariedade funcional ou da subsidiariedade na execução de tarefas administrativas, é a *intenção* do administrador na execução das prerrogativas constitucionais, a bem da verdade, que pode mesmo mudar a roupagem do regime. E, o que era para ser um federalismo cooperativo passa a funcionar como um mercado político de estrutura vertical (de baixo para cima) se o administrador assim o preferir.

Apesar da realidade, o federalismo cooperativo previsto pelo legislador constitucional foi suporte suficiente para fortalecer os municípios, reconhecendo-os mais eficazes no atendimento do interesse público, resultado prático da tentativa de descentralização havida desde a Constituição Federal de 1988.

E esta nova perspectiva vem ganhando espaço e galgando resultados em termos de eficiência e eficácia nas administrações locais, ainda que timidamente. Prova disto é a recente Conferência Mundial das Cidades que aconteceu em Porto Alegre em março de 2008, abrindo espaço para a discussão acerca da força dos governos locais e, ao mesmo tempo, conscientizando administradores da nova realidade constitucional.

A competência legislativa, a seu turno, foi atribuída à União privativamente (ou seja, com a possibilidade de ser delegada ao Estado a competência para legislar acerca das mesmas matérias) para legislar sobre

desapropriação; águas; trânsito; jazidas, minas e outros recursos minerais (artigo 22, incisos II, IV, XI e XII). Ao Município foi atribuída competência legislativa exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e competência legislativa suplementar em relação à legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II).

Inevitável, pois, é a dúvida: e quando o interesse local não recomendar a adoção de diretrizes estabelecidas pela legislação anterior? É do Município a competência legislativa para assuntos de interesse local, e também a competência executiva para promover o adequado ordenamento territorial, mas é da União a competência para, por exemplo, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território.

Como já visto, vem ganhando corpo a teoria que defende a supremacia da legislação local criada com a qualidade de proteger o interesse local, mesmo em caso de contrariedade entre normas de diferentes entes federados.

Mas, o enfrentamento deste assunto depende de ser esclarecida a abrangência do termo “interesse local”. Machado (ap. Guimarães, em Coutinho & Rocco, 2004, p. 76) define que “o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”. Também Carrazza, referendado pela mesma autora, acentua que “o Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas apenas as restrições que

objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas”.

Interesse local não significa, portanto, interesse exclusivo do Município. Como alerta Ferreira (2004, p. 212), citando Machado, “a mais adequada das interpretações envolve a aplicação do princípio da predominância do interesse, um dos princípios basilares que regem a distribuição de competências entre os entes federativos”.

De fato, o Município dispõe de competências especiais que lhe são constitucionalmente reservadas para defender o meio ambiente, seja tomando medidas administrativas concretas (como implementar a fiscalização e impor multas), seja legislando em seu favor (criando políticas públicas para o desenvolvimento urbano). São, assim, garantidas constitucionalmente ao Município competências material e legislativa para tratar de assuntos relacionados ao meio ambiente.

O conjunto normativo da Constituição Federal garante ao menor dos entes federados competências especiais para criar e organizar seu governo local, legislar em favor dos interesses próprios, ordenar sua administração local da forma que melhor atende aos objetivos específicos e, inclusive, para organizar-se em termos administrativos também em relação ao trato do meio ambiente. Essas competências dão corpo à disposição do artigo 18 da Constituição Federal que

prevê o Município como ente federado autônomo, e se concretizam em diversas disposições constitucionais específicas, como por exemplo os artigos 29, 30, 34, VII, c.

Tais competências, como já referido, são divididas em material e legislativa e objetivam viabilizar a administração de assuntos públicos, dentre o que se inclui tratar da proteção do meio ambiente.

Esta competência legislativa mostra-se reflexo imediato do princípio inserto no artigo 18 da Constituição Federal que confere ao Município a qualidade de ente federado autônomo ao lado dos demais entes, União, Estados e Distrito Federal. É por este princípio e pela conjunção destas normas que se conclui que a legislação que respalda o interesse local tem supremacia sobre as demais, sejam normas federais ou estaduais, porque tem (por presunção) melhores condições de atender ao interesse ambiental em jogo. No conflito entre normas de diferentes níveis de governo, sempre deve prevalecer aquela que melhor responde ao interesse tutelado, presumindo-se daí que a norma local, neste contexto, tenha supremacia sobre as demais. A sobreposição do interesse local, em tais casos, não é mera liberalidade dos entes superiores; é reflexo imediato do texto constitucional e da repartição de competências nele prevista.

Como resultado prático deste desenho constitucional, ou, diga-se, destas competências próprias que conferem autonomia federativa aos Municípios,

tem-se que, no conflito de competências, a legislação brasileira, em face do texto constitucional, tem reforçado o princípio da prevalência do interesse local sobre os demais. É assim desde a recomendação da Agenda 21 no sentido de que os Municípios potencializassem seus órgãos locais para tratarem de questões ambientais e de desenvolvimento de forma mais eficaz.

A prevalência do interesse local decorre diretamente do princípio que garante supremacia à norma que melhor atende ao interesse ambiental tutelado. Esclarecem Graf e Leuzinger (1988, p. 55), citando Farias, que “...o critério básico para a solução de conflitos normativos ambientais entre os diferentes entes federados é aquele que garante a *‘prevalência da norma que defenda melhor o direito fundamental tutelado, por se tratar de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional’*: *in dubio pro natura*. (FARIAS, Paulo José Leite. A Federação como Mecanismo de Proteção do Meio Ambiente. In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, nº 135, jul/set 1997, p.289)”.

A Constituição Federal sacramentou este princípio ao instituir a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e especificamente complementar a legislação federal e estadual no que couber e em questões específicas relativas, dentre outras, ao meio ambiente, à saúde e ao desenvolvimento e expansão urbana (CF, art. 30, I e II). De fato, além da competência legislativa exclusiva, a Constituição Federal ainda assegura ao Município o poder de legislar para complementar a legislação federal e estadual no que couber, adequando-as as suas particularidades locais.

Tratando-se de competência suplementar, pode o município preencher as lacunas existentes nas normas federais e estaduais, adequando a legislação existente aos seus interesses próprios e às peculiaridades locais. Neste campo, o Município tem garantida a supremacia do interesse local, de forma compatível com as respectivas peculiaridades, observadas as normas gerais de competência da União ou do Estado, de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.

Destaca-se, nesse particular, que a competência suplementar pode envolver a capacidade de preencher omissões da lei superior ou meramente detalhar a mesma lei. Como adverte Ferreira, em qualquer dos casos a norma municipal ambiental não poderá ser menos restritiva do que aquela que está sendo suplementada.

No campo da competência material, temos que, à União, a Constituição Federal reservou, relativamente à competência material (executiva), poderes para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (artigo 21, incisos IX, XVIII,

XIX, XX e XXI). Mas é do Município a competência para criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; prestar, com a colaboração técnica e financeira da União e do Estado, serviços de saúde à população; promover, *no que couber*, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (artigo 30, incisos IV, VII, VIII, IX).

O artigo 23 da Constituição Federal arrola tarefas que são de competência comum entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e que devem ser resolvidas e implementadas à luz do pensamento descentralizador antes defendido, ou seja, à luz do princípio da subsidiariedade. Entre as citadas tarefas encontra-se a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição (inciso VI), a promoção de programas de moradia e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX), o combate às causas de pobreza e marginalização (inciso X).

Temos que a competência aqui relacionada é de natureza material, enquanto àquela de que trata o artigo 30 é de natureza legislativa. Neste sentido também Krell (2004, p.97). De forma que, é possível concluir que o Município tem amparo constitucional para instituir medidas de cumprimento da legislação estadual ou federal quando se tratar das matérias enumeradas nos citados incisos do artigo 23. Tem também competência para fiscalizar o cumprimento da legislação aplicável às mesmas matérias e impor sanções em caso de descumprimento, até mesmo

quando esta competência for de outro órgão federado (por exemplo, o Estado), e este se mostrar inerte quando deveria agir.

Mukai (apud Krell, 2004, p. 97) considera o artigo 23 expressão do federalismo cooperativo instituído no Brasil, de forma que entes superiores não podem editar leis obrigando os menores a atuar em qualquer direção porque isto representaria desrespeito a autonomia destes últimos. O mesmo dispositivo também possibilita a ação do poder de polícia comum, ou seja, autoriza que, por iniciativa própria e independentemente da celebração dos conhecidos convênios¹⁸, os municípios possam aplicar normas estabelecidas por entes superiores.

Aliás, não é outro o sentido da distinção entre competência material e legislativa, senão a que entes inferiores possam executar normas superiores naquilo em que não podem legislar por si próprios.

Não há, portanto, necessidade de legislação municipal própria nestas matérias dos incisos do artigo 23 para que o município atue em seu proveito; nem há necessidade de legislar supletivamente acerca dos mesmos temas. O citado artigo 23, como já referendado, trata de competência material e, instituindo a competência comum entre os entes federados, autoriza os municípios a executar a legislação superior nos assuntos de que se ocupa.

¹⁸ A necessidade de serem celebrados convênios está em que a maioria dos municípios brasileiros não tem qualquer possibilidade física (recursos humanos e materiais) de consecução de boas

Resta, entretanto, a expectativa pela lei complementar referida no parágrafo único do artigo 23 que virá definir critérios para que se concretize uma articulação eficiente entre as esferas federativas, impedindo o desperdício de recursos públicos e a superposição de funções idênticas, desde que possa repartir de forma racional e nítida as funções dos órgãos ambientais nos diferentes níveis (KRELL, 2004, p. 103).

Tem significativa clareza a justificativa apresentada na Câmara dos Deputados em razão do PLP 145/2000, da autoria do Deputado Ricardo Ferraço (ap. Krell, 2004, p. 102):

O conceito de competência comum implica superposição das competências envolvidas, com o objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público fica preservado. Os problemas aparecem quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer suas competências, o que requer disciplina.

Soma-se a esta capacidade de executar a legislação superior a competência exclusiva do município, de natureza material ou administrativa, para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII), a constituição de guardas municipais para proteção de seus bens, dentre os quais seu patrimônio

políticas públicas, notadamente de atendimento às necessidades essenciais da comunidade como

ambiental (artigo 144, §8º), e a imposição das penas de: a) *parcelamento ou edificação compulsórios*; b) *imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*; e, c) *desapropriação* ao proprietário do solo urbano que não promover seu adequado aproveitamento (artigo 182, §4º).

Complementa as disposições constitucionais acerca da competência material dos Municípios a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, a ser executada através de um sistema, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA; e dispõe sobre a atividade de licenciamento ambiental.

O SISNAMA tem como órgão superior o Conselho do Governo; como órgão consultivo e deliberativo o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); como órgão central o Ministério do Meio Ambiente; e, como órgão executivo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A participação dos entes municipais e estaduais no Sistema não é obrigatória e depende da celebração voluntária de convênios.

Esta lei tenta integrar a atuação dos diferentes entes federados na execução de determinações advindas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), reservando ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) apenas a competência supletiva para fiscalizar e

controlar a aplicação de normas e padrões de qualidade ambiental (artigo 11, §1º). Todavia, em face das disposições como a retratada no artigo 6º, §2º, a lei também tem sido alvo de muitos ataques, sendo inclusive considerada inconstitucional por instituir determinações acerca do exercício do poder de polícia, invadindo assuntos de interesse exclusivamente local.

Deste articulado impreciso de normas é que decorre a instituição da outorga do licenciamento ambiental para a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades e estabelecimentos que utilizem recursos ambientais e possam ser considerados poluidores, ou ainda que causem degradação ambiental sob qualquer forma (artigo 10 da Lei 6.938/81).

Para esta Lei 6.938/81, a outorga de licenças ambientais é da competência dos órgãos estaduais e, supletivamente, do IBAMA; as atividades de fiscalização ambiental são de competência exclusiva do IBAMA, de forma que os Estados e os Municípios apenas poderão realizá-las se, mediante convênio, lhes for delegada a competência para tanto (art. 17Q). As taxas devidas no processo de licenciamento são recolhidas ao IBAMA e, em sendo realizado o convênio, o ente menor recebe parte da receita proveniente do pagamento delas.

A referida lei foi reforçada pela Lei 9.605/98 no que diz com a necessidade de ser integrante do SISNAMA o órgão ambiental designado para a atividade de fiscalização que pretenda lavrar auto de infração ambiental.

Fica evidente que a legislação infraconstitucional, cumprindo uma função meramente simbólica, se presta a garantir maior receita para a União e os Estados, contrariando diretamente o espírito constitucional, uma vez que não reconhece ao Município as prerrogativas que lhe foram asseguradas na Constituição Federal. A disputa pela competência na prática desses atos de fiscalização e licenciamento é fruto, sem dúvida, muito mais da vontade incontrolada de reter a receita deles decorrente, do que se pode observar que o pretendido federalismo cooperativo, na prática administrativa, cedeu lugar à ânsia de reter maior parcela de receita pública.

De fato, observado o texto constitucional, o Município tem competência para executar a legislação superior – ainda que não tenha lei própria acerca da matéria – inclusive lavrando autos de infração. Tem, também, competência para expedir licenças para toda e qualquer atividade ou empreendimento que se situe em seus limites territoriais, observando a necessidade de lei local para esta prática.

Não há como negar que toda a atividade ou empreendimento que venha a ser instalado, executado ou ampliado nos limites do Município é de interesse local; não há como, na lógica constitucional ou fática, sustentar o contrário. Pouco importa se esta atividade está sendo desenvolvida por outro ente público, ou se em imóvel de propriedade de outro ente federado. É visível que, em sendo realizada a atividade nos limites territoriais do Município, é esta comunidade quem

sentirá, em primeiro plano, os benefícios e/ou prejuízos dela decorrentes. Daí ser de interesse eminentemente local.

A necessidade de lei local é fator condicionante do licenciamento municipal, o que garante ao Município o respaldo do artigo 30, I, da Constituição Federal, norteador todo o processo.

É o artigo 30, I e II, que confere ao Município competência legislativa. Esta competência é *exclusiva* para legislar sobre assuntos de interesse local e *suplementar* para preencher a legislação federal e a estadual *no que couber*.

A competência legislativa, de modo geral, pode ser exclusiva; privativa, concorrente ou suplementar. Por exclusiva entende-se aquela própria de uma única esfera de governo, excluídas as demais; por privativa aquela que, mesmo sendo própria de um ente federado, pode ser delegada a outro; por competência concorrente, entende-se a que pode ser exercida por mais de um dos entes federados, mas ressalva a primazia da União para fixar normas de caráter geral; e, por competência suplementar, entende-se aquela que confere a outros entes federados o poder para complementar normas superiores já existentes.

É crucial, ainda, observar que o artigo 30 da Constituição Federal confere ao Município competência para promover, no que couber, o ordenamento

territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A expressão “no que couber” remete à observância das prescrições gerais traçadas pela União e pelo Estado. Mas, em face da presença do interesse local nesta seara, há que restringir a legislação superior à fixação de diretrizes gerais.

Banunas (2003, p. 104), resume o entendimento retro exposto no seguinte sentido: “em questões de interesse ambiental local, bem como na ausência de legislação federal e estadual no que couber, competente estará o poder municipal para legislar sobre a preservação do meio ambiente local”. Citando Silva, o autor também acrescenta que “o artigo 30 da Constituição Federal já discrimina as bases da competência dos Municípios: ‘(1) legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva, incluindo aí, por conseguinte, a legislação tributária e financeira; (2) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; aí, certamente competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: (a) proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (b) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artísticos, estéticos, históricos, turístico e paisagístico local; (c) educação, cultura, ensino e saúde, no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; (d) direito urbanístico local, etc.’ (SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2000, p. 626).

Retomando os artigos constitucionais em exame sob a perspectiva deste estudo, observa-se que o artigo 23 assegura que é comum entre os entes

federados a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição (VI), promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX), combater as causas de pobreza e de marginalização, promovendo integração social (X).

Em um sentido que parece ser oposto, o artigo 24 atribui competência concorrente¹⁹ apenas entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca de direito urbanístico, proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (VI e VII). Note-se que o Município está excluído da competência concorrente instituída na Constituição Federal.

Pondere-se que, à luz do artigo 30, II, deve-se considerar que, nos casos do artigo 24, a competência legislativa do Município é de natureza suplementar. Vários autores, entretanto, defendem ser de natureza concorrente a competência do Município mesmo nos casos do artigo 24 – em que expressamente está excluído pelo legislador -, entendimento este que respaldam na norma constitucional do artigo 30, I.

¹⁹ A competência concorrente prevê a possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, o que, para alguns autores, estabelece uma ordem hierárquica entre elas, enquanto para outros, não. No âmbito da competência concorrente, à União cabe estabelecer normas gerais, que se limitem a princípios fundamentais, qualificados mais pela generalidade e abstração, que limitem a finalidade da norma à coordenação geral. Sem este limite, a norma deve ser considerada inconstitucional. Aos Estados, resta a competência para suplementar a norma federal. Entretanto, inexistindo a ação normativa do ente superior, a unidade federativa inferior fica imbuída de competência legislativa plena para, querendo, estabelecer normas gerais aptas a atender suas peculiaridades. Esta norma vingar-se-á plenamente até que sobrevenha legislação superior, quando então, a lei inferior ficará suspensa no que for contrária à nova (artigo 24, §§3º e 4º) (FERREIRA, 2004, p. 214-5).

Guimarães (2004), defende ser razoável o entendimento de Capez e Souza no sentido de que, nos casos do artigo 24, a competência do Município para legislar fica subordinada às normas estaduais e federais, não podendo contrariá-las. Alerta a autora que esta subordinação deve observar necessariamente o princípio da subsidiariedade.

Como já referendado, não se pode perder de vista que o artigo 23 retrata casos de competência material enquanto o artigo 24 trata de competência legislativa. Desta forma, em se tratando de direito urbanístico, de proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural o Município pode legislar observando a disciplina normativa da União e do Estado-membro. Custódio (2005), diferentemente do que defendemos aqui, afirma que, nas matérias do artigo 24, estaria o Município autorizado a legislar concorrentemente com os demais entes federados em decorrência do interesse local presente.

Alertamos, entretanto, que, na defesa do interesse local, a competência legislativa do município é exclusiva. Conseqüentemente, mesmo nos assuntos do artigo 24, havendo interesse local justificado, deve o Município criar sua legislação para atendê-lo, ainda que isto implique incompatibilidade com a legislação superior preexistente. A lei municipal criada neste propósito e cuja tutela permanece atualizada (ou seja, que permanece eficaz no tempo para preservar o

interesse local, que, desta forma, passa a ser um interesse local plenamente justificado²⁰), tem supremacia sobre as demais.

Será de natureza suplementar, contrário senso, aquela legislação municipal que apenas vise preenchimento de lacunas ou detalhamento da legislação superior, sem contudo defender interesse local. Esta sim deve observar as diretrizes já fixadas nas leis superiores, sob pena de ter comprometida sua validade.

E isto se justifica no artigo 18, quando a Constituição Federal põe o Município em igualdade federativa com a União, Estados e Distrito Federal; no artigo 34, garante que a União não intervirá nos Estados e no Distrito Federal senão, entre outros casos, para assegurar a observância da autonomia municipal (VII, c).

A natureza de ente federado autônomo reflete na capacidade de auto-administrar a si próprio, ou seja, criar estruturas capazes de garantir, da melhor forma possível, o atendimento às suas funções precípuas e às necessidades essenciais da comunidade. Entre estas funções, esta a defesa do meio ambiente.

Necessário pontuar que o ordenamento do desenvolvimento urbano, seja pelo regramento do uso do solo ou pela vigilância constante das atividades que

²⁰ O interesse local que garante a supremacia da lei municipal deve ser *justificado*, de alguma forma, pelas circunstâncias locais da época, em harmonia com o patrimônio ambiental envolvido. Este aspecto será tratado oportunamente neste trabalho.

se desenvolvem nos limites territoriais do município, implica considerar o meio ambiente. Não há como separar o direito a um ambiente sadio do direito a uma cidade organizada e ordenada; esta é garantia daquele, é condição de uma qualidade de vida saudável.

Nos dizeres de Guimarães (2004, p. 81), “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está, assim, vinculado à necessária formulação e implementação de uma política municipal de proteção ao meio ambiente”.

O tema, assim, pode ser enfrentado sem restrições, de modo a tratar-se do direito das cidades como direito a um meio ambiente sadio e à sadia qualidade de vida.

4.4 Instrumentos disponíveis à luz da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades aptos a compor um sistema de gestão ambiental para a administração pública municipal

A própria Constituição Federal e a legislação infraconstitucional instrumentalizam o Município com ferramentas suficientes para atuar em prol de uma ordenação urbana apta a promover a defesa e conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assoma-se ainda que a mesma legislação também concede uma larga discricionariedade para o ente local a fim de atuar nesta mesma área, inclusive para criar seus próprios instrumentos jurídicos, políticos, tributários, financeiros e outros de planejamento urbano, tudo para concretizar, de forma eficiente, a intervenção urbanística.

A relação de competências constitucionalmente garantidas, aliada aos institutos de direito urbanístico próprios da Lei 10.257/2001, propicia diversificadas frentes de ações ao administrador municipal, respeitando, inclusive a interdisciplinaridade que é característica das relações que se travam na cidade.

Essa diversidade de instrumentos de intervenção urbana agasalha o caráter interdisciplinar da cidade ou mesmo do conceito de meio ambiente. A administração que pretenda atender à demanda urbana (atender às necessidades sociais, coletivas ou individuais com pretensões de preservação às futuras gerações) deve refletir o mesmo caráter interdisciplinar da própria cidade.

A cidade é um ambiente interdisciplinar e social, cujo trato de problemas inerentes reclama uma mescla de diferentes ramos da ciência, ou seja, uma integração de saberes, principalmente porque “nenhuma das disciplinas sustentadas pela divisão do trabalho acadêmico em vigor, de cunho positivista, que se baseia em um esquitejamento da realidade social concreta em partes (‘estruturas’, ‘subsistemas’, etc) pretendidamente autônomas (economia política,

cultura, espaço, história) consegue dar conta dos processos e fatores que explicam a transformação das relações sociais e a produção do espaço social, sobretudo no caso de um ambiente complexo como o urbano” (PASSOS, citando Marcelo Lopes de Souza, 2008, p. 40).

A cidade é um centro de concentração humana acima de tudo. O administrador que a pretende ver organizada, deve atentar para a complexidade inerente ao ser humano, porque é na cidade que ele vive, cresce, se relaciona, conhece, se educa e, por fim, morre. Administrar a cidade é, acima de tudo, conhecer as necessidades humanas nas suas mais variadas formas, buscando meios adequados (ecologicamente adequados) de provê-las. É, assim, propiciar cultura, lazer, trabalho e dignidade, junto com a educação, a saúde, a moradia. E é, também, ordenar o território, as atividades que nele se desenvolvem (públicas ou privadas), as oportunidades que nele nascem, tudo com vistas a proteger, respeitar e conservar a vida na sua essência. Administrar é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Lei 10.257/2001, artigo 2º). Administrar, portanto, é atividade que passa inevitavelmente por uma visão holística do mundo.

A Constituição Federal preocupou-se com esse conceito de administração e fortaleceu o Município conferindo-lhe competências especiais e autonomia política, administrativa e organizacional, inclusive para agir em prol do meio ambiente. Por isso, necessário ter a mão instrumentos aptos a operacionalizar essa administração, essa ordenação.

A partir das competências constitucionais, o Município tem capacidade para aplicar legislação superior em muitas matérias afetas ao meio ambiente (como por exemplo, naquelas previstas no artigo 23 da Constituição Federal) e tem, também, capacidade para criar sua própria legislação em tudo quanto se referir ao interesse local (artigo 30, I).

Ainda que à União caiba legislar, concorrentemente com os Estados (artigo 24), acerca de direito urbanístico, o Município, nesta seara, pode legislar supletivamente (competência suplementar), conforme prevê o artigo 30, II. A competência suplementar assegura o direito de preencher lacunas ou omissões na legislação preexistente, bem como promover seu detalhamento, adequando-a ao interesse local. Mas, assoma-se a isto a ressalva que, envolvendo assunto de interesse eminentemente local, a competência do Município para criar legislação deve ser plena (artigo 30, I). Pelos artigos 30, inciso VIII, 182 e 183 da Constituição Federal, percebe-se que o Município é o responsável pelo desenvolvimento urbano local.

Para desenvolver estas competências constitucionais, a Lei 10.257/2001 põe à disposição do Município incontáveis instrumentos (artigo 4º), muitos dos quais já bem conhecidos no meio jurídico (desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, tombamento, concessão do direito real de uso), dentre outros trazidos como inovação pelo próprio Estatuto (como a usucapião

especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a possibilidade de contratar coletivamente a concessão de direito real de uso, antes só concebida individualmente pelo Decreto-Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967).

Estes instrumentos – cujo rol é apenas exemplificativo, não inibindo o poder das instâncias locais para criar outros capazes de desempenhar igual tarefa – emprestam operacionalidade à atividade administrativa de intervenção urbanística. E, tais instrumentos se traduzem em um sistema de atos normativos e administrativos voltados à adequada organização do espaço habitável, cuja coerência e racionalidade, nas palavras de Dallari (2006, p. 75), dependem do princípio da função social da propriedade.

Não é intenção deste trabalho analisar cada um desses institutos legais individualmente, mas, a breve referência a eles se torna indispensável apenas porque cada um deles demanda um processo decisório, ou seja, a deliberação resultado da discricionariedade administrativa quanto a sua oportunidade e escolha. Importante, pois, que se elucidem pontos comuns entre esses instrumentos, que podem servir de apoio ao administrador na elaboração de um plano de ação ou de um sistema de gestão que pretenda organizar e sistematizar – na medida do possível – a aplicação destes mesmos instrumentos.

É da Constituição Federal também a recomendação de que a ordem econômica e social respeite o princípio da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (artigo 170, incisos III e VI). As atividades que se desenvolverem no Município, assim, sejam públicas ou privadas, devem se nortear por este princípio.

A propriedade cumpre sua função social quando é plenamente utilizada, a fim de que tenha produtividade econômica capaz de gerar benefícios sociais e à coletividade, no sentido de minorar diferenças sociais e ampliar oportunidades a todos os cidadãos.

Dentro desta ótica eminentemente holística que decorre do conceito da função social da propriedade (e função social da cidade), portanto, é que devem ser empregados os instrumentos de intervenção urbana previstos na legislação.

O primeiro grande instrumento que a Lei 10.257/2001 aponta é o planejamento municipal, que já foi objeto de análise neste trabalho (item 3.3, supra). Este planejamento se dá em três escalas: a primeira, que envolve planos nacionais, regionais e estaduais; a segunda, que envolve o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e a terceira, que trata propriamente do planejamento municipal (artigo 4º, incisos I, II e III).

O planejamento municipal, como já visto, se exterioriza através de diversos outros instrumentos (Lei 10.257/2001, artigo 4º, inciso III, letras a à h) envolvendo desde o plano diretor até o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Todos estes planos menores que compõem o planejamento municipal devem estar interligados entre si, devem guardar coerência e, acima de tudo, circularidade.

Assim, por exemplo, as receitas advindas de outorgas especiais poderão ser destinadas à continuidade de programas habitacionais. A circularidade aqui se traduz pela possibilidade de cada um dos instrumentos utilizados na Política Urbana dar suporte à implementação de outro, alimentando o sistema. Importa circularidade, também, a possibilidade de uma decisão de instância superior dentro do sistema ser remetida às instâncias inferiores, tornando auto-referencial esse processo de decisão e alimentando as suas fontes.

O plano diretor é o principal elemento do planejamento municipal, estabelecendo diretrizes e prioridades para o ordenamento urbano. Para que o plano diretor tenha efetividade, deve ser aprovado por lei; os seus princípios devem ser reproduzidos pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual, a fim de compatibilizar o desenvolvimento da cidade como um todo, integrando o desenvolvimento urbano (ambiental) com o planejamento econômico e social. Ele ainda estabelece os objetivos da Política Urbana, atividades possíveis de execução, e as diretrizes do desenvolvimento urbano do município. Em sendo aprovado em lei, este elemento do planejamento municipal vincula a atividade

do administrador (Prefeito), de sorte que este somente poderá definir sua estratégia de governo com observância das diretrizes básicas estipuladas no Plano diretor. Este fato evita que, a cada novo administrador eleito, sejam perdidos os passos iniciais dados no sentido de uma Política Pública única, que atenda aos interesses da coletividade.

Embora obrigatório apenas para as cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas e áreas de interesse turístico, o plano diretor é o instrumento jurídico que possibilita ao Município definir quando a propriedade preenche a sua função social. Portanto, é um instrumento jurídico do governo local que, elaborado de maneira participativa e descentralizada, traduz as aspirações coletivas e encontra, em tese, maior consenso entre os administrados. É, portanto, elemento fundamental para o sistema normativo do Município e que, pelas suas particularidades, é de vital importância no processo de decisão das questões referentes à problemática urbana.

Silva (2006, p. 140), arrola os objetivos gerais do plano diretor (promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município), anunciando o de “instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local”. A importância do plano diretor está em que ele é o instrumento normativo que qualifica o Município à aplicação de outros institutos disponibilizados na Lei 10.257/2001, tudo com vistas a realizar a função social da cidade. No plano diretor, assim, devem estar delimitadas, por exemplo, as áreas urbanas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, de

direito de preempção, de direito de construir acima do coeficiente básico, de possibilidade de alteração de uso do solo, e das operações consorciadas.

Sendo o planejamento um processo dinâmico, o plano diretor também deve sê-lo. Flexibilidade e possibilidade de revisão são aspectos que tornam o plano diretor capaz de aperfeiçoamento, adaptando-se à realidade instável da cidade.

O planejamento, assim como o plano diretor, portanto, deve trabalhar com o conceito de risco, já que as relações que disciplinam são instáveis e complexas.

O planejamento municipal se destina à cidade como um todo e, portanto, à sociedade. A sociedade atual, na sua complexidade e inconstância, se define como sociedade de risco.

Nas palavras de Leite (2007), “a sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as conseqüências de uma catástrofe ambiental”, decorrência direta da evolução da sociedade industrial sem um conseqüente acompanhamento dos mecanismos jurídicos para controle e solução dos novos problemas que essa nova sociedade enfrenta. A este fenômeno, Beck, citado por Leite, denomina “irresponsabilidade organizada”.

Para tratar este assunto (ou para gestão dos riscos) torna-se necessário antes explicitá-los, ou seja, reconhecer os riscos e trazê-los à discussão, a fim de que se encontrem soluções possíveis de forma democrática e participativa. Essa realidade não pode ficar à margem do plano diretor porque qualquer planejamento que se pretenda eficaz deve trabalhar com a idéia de risco – inerente à sociedade.

Wilheim, citado por Silva (2006, p. 144), aponta dez passos para a elaboração de um plano diretor, sendo o décimo a “continuidade do processo: ‘para que a finalidade última do plano se realize é preciso que ele efetivamente tenha provocado um processo permanente da aplicação de suas recomendações, realimentação de informações e revisões periódicas’ (Wilheim, *O Substantivo e o Adjetivo*, p. 185)”;

A elaboração do plano diretor deve contar a participação da população, de entidades representativas da sociedade em geral, conforme exige o Estatuto da Cidade. Ele ainda tem a importante função de institucionalizar o órgão responsável pelo planejamento, institucionalizar o próprio processo de decisão, de forma a tornar exigível o cumprimento das decisões administrativas, inclusive buscando, quando necessário, o respaldo do Poder Judiciário.

Neste aspecto, é importante uma breve observação: quando a Administração Municipal, usando da discricionariedade que lhe permite a lei, toma decisões com o cuidado de respalda-las em um processo decisório normatizado, com pareceres eminentemente técnicos e, ainda, com participação popular, dificilmente tais decisões poderão ser revistas pelo Poder Judiciário, dado o grau de implicação social (consenso) que tal decisão já gerou. Entretanto, a participação popular neste processo não pode ser usada como respaldo para decisões contrárias à própria lei ou, por exemplo, contrárias a um estudo de impacto ambiental. Neste caso, vale como exemplo a observação de Matta (2004, p. 109), ao discorrer acerca da ocupação irregular de áreas públicas, e a possibilidade de escolha entre a sua regularização urbanística ou a remoção dos invasores, o que depende de Estudo Prévio de Impacto Ambiental: “Não é prudente ignorar que mesmo a urbanização de uma área irregularmente ocupada pode ser tida por degradadora do meio ambiente, dando ensejo à aplicação do disposto no artigo 225, §3º, da CF, que prevê a aplicação de sanções penais aos responsáveis por poluição ambiental”. Desta responsabilidade, não pode ficar imune o administrador que optar, inadequadamente, pela urbanização da área quando esta opção for a orientação contrária ao Estudo de Impacto Ambiental, mesmo que tenha respaldo da participação popular na escolha.

Por fim, quanto ao plano diretor, acresce-se que ele veicula normas de eficácia plena, vinculando imediatamente o poder público e os particulares, notadamente quanto às limitações ao direito de propriedade.

Além dos elementos do planejamento municipal, o Estatuto da Cidade também elenca instrumentos tributários e financeiros que, compondo o planejamento, se tornam auxiliares na consecução dos objetivos traçados na Política Urbana do Município.

O Imposto Predial e Territorial Urbano tem sido uma importante ferramenta utilizada como incentivo à adequação da propriedade urbana à sua função social. A flexibilidade na fixação da alíquota deste imposto (que pode ser progressivo no tempo – art. 182, §4º, da Constituição Federal – e, inclusive pode ser diferenciada de acordo com a localização e o uso do imóvel, conforme alerta Dallari) o torna indispensável como instrumento de promoção do adequado uso do solo.

Além do Imposto supra mencionado, a contribuição de melhoria também expressamente prevista na Lei 10.257/2001 pode ser utilizada como instrumento do processo de urbanização porque impõe ao beneficiado que suporte o ônus da obra pública que trouxe valorização ao seu imóvel.

Por último, o Estatuto da Cidade também prevê como instrumento de urbanização os incentivos e benefícios fiscais, do que decorre expressiva margem de discricionariedade ao administrador público que poderá utilizar como meio apto à promoção do ordenamento do solo não só o aumento da carga tributária (como no caso do IPTU progressivo), mas também descontos concedidos a título de benefícios e incentivos. Estes últimos, neste caso, não podem ser enquadrados

como evasão de receita pública quando sistematicamente aplicados para atendimento da Política Urbana e em atenção aos demais princípios que regem a administração pública.

Não sendo exaustivo o rol apresentado pela Lei 10.257/2001, outros instrumentos tributários e financeiros poderão ser criados pelo Município com este mesmo propósito.

O que não é possível perder de vista na ordenação destes instrumentos legais é a participação popular, que deve ocorrer desde o planejamento, até a elaboração do plano diretor e, havendo lei municipal que o respalde, nada impede sejam os cidadãos e entidades representativas locais chamadas a participar do processo decisório inclusive para aplicação e escolha de qualquer dos instrumentos de urbanização disponíveis ao Município.

A participação popular é tão indispensável que é reconhecida na Lei nº 10.257/2001, sob o título de Gestão Democrática da Cidade, como instrumento de intervenção urbana através da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, IV).

Para Leite (2007, p. 153-4), a cidadania participativa é um dos sustentáculos do chamado Estado de Direito Ambiental, compreendendo uma

atitude conjunta do Estado e da coletividade em direção à proteção do meio ambiente. Conforme o autor, “para se edificar e estruturar um abstrato Estado Ambiental pressupõe-se uma democracia ambiental, amparada em uma legislação avançada que encoraje e estimule o exercício da responsabilidade solidária”.

Mais adiante, o autor enfatiza que, em face do sistema normativo atual, três mecanismos viabilizam a participação popular na tutela do meio ambiente, citando a participação de criação de direito ambiental, a participação da formulação e execução de políticas ambientais e a participação via acesso ao Poder Judiciário (MORATO LEITE, 2007, p. 165).

A estes mecanismos, somamos a possibilidade de participação em qualquer processo decisório que defina a atuação do Poder Público Municipal na gestão urbana, conforme preveja o plano diretor e a Política Pública Urbana, e na aplicação de qualquer dos instrumentos de intervenção urbanística, envolvam ou não dispêndio de recursos públicos, o que fica condicionado apenas à previsão em legislação municipal própria, tudo com fundamento no artigo 4º, parágrafo 3º, da Lei 10.257/2001.

A aplicação ou operacionalização de todos esses instrumentos legais e, também, a criação de outros mecanismos de controle e ordenação do território, a abertura para a participação popular e a institucionalização do processo decisório dependem de uma estrutura administrativa adequada. A criação dessa estrutura

também é da competência do Município. A Constituição Federal garante ao Município capacidade e liberdade para criar estrutura administrativa própria que lhe seja interessante para atender às suas particularidades e interesses.

Essa estrutura administrativa tem por escopo exercitar as competências constitucionais, operacionalizando a aplicação dos instrumentos legais de intervenção urbana e, mais do que isso, absorver a demanda do Município (demanda administrativa, demanda social, econômica, ambiental...) encontrando o melhor instrumento/solução como resposta aos problemas, dentro da perspectiva maior que é a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa estrutura administrativa é que deve dar suporte normativo e operacional (administrativo) à realização do ordenamento do solo.

As ações possíveis à criação desta estrutura serão analisadas a seguir.

4.5 A compatibilidade entre a estrutura administrativa e o sistema de gestão ambiental : ações pertinentes à implantação

A análise da organização administrativa dos Municípios permite concluir que não é o número de secretarias criadas o que garante eficiência à

gestão, mas sim a sua estrutura organizacional, ou seja, o procedimento estratégico de gestão.

Em contrapartida, o modelo buscado na iniciativa privada e que vem representado na Norma ISO 14001 contém elementos cuja aplicação não contraria ou ofende as possibilidades constitucionais organização da administração pública, em razão do que se mostra perfeitamente pertinente.

4.5.1 Metas do Sistema de Gestão Ambiental Público: congruência administrativa

O Estado, enquanto administração, apresenta perfil organizacional compatível com um Sistema de Gestão Ambiental uma vez que tem liberdade para criar uma estrutura administrativa que atenda a seus interesses. Aliada a esta discricionariedade, ao Estado/Administração incumbe planejar sua atuação (notadamente porque o planejamento, como destaca Simioni, só é possível em um contexto de decisões). Esse planejamento deve se estruturar através de um Sistema Gerencial, ou seja, Sistema de Gestão Ambiental.

A necessidade primeira é que este sistema, enquanto estrutura administrativa, seja eficaz para integrar o agir das diferentes secretarias e setores administrativos, a fim de que todos os instrumentos legais disponíveis na ordenação do território tenham direção única, como forma de potencializar a eficiência de

medidas de proteção e recuperação do meio ambiente, a partir das competências municipais em matéria ambiental.

E esta integração é possível através do Sistema de Gestão Ambiental por duas razões: 1^a) porque o tema ambiental, enquanto interdisciplinar, só pode se concretizar se envolver o esforço conjunto das diferentes ciências (ou seja, é um tema capaz de agregar o esforço comum de todos os setores administrativos); 2^a) porque o Sistema de Gestão tem entre seus elementos uma política ambiental que deve servir de norte para o agir de toda a instituição, apresentando objetivos e metas comuns, com divisão de responsabilidades para fins meramente gerenciais.

Uma vez implantada esta direção ou este sentido comum aos diferentes setores administrativos, evita-se decisões contraditórias e desperdício de tempo, de funcionários e de dinheiro público. Evita-se que uma secretaria concretize, por exemplo, projetos poluentes (ex. distribuição de mudas de *pinus ilhiotes*), sobrecarregando o agir da Secretaria de Meio Ambiente – órgão a quem costumeiramente é conferido com exclusividade o papel da preservação do meio ambiente (com infeliz exclusão dos demais setores administrativos).

O Sistema de Gestão Ambiental, enquanto estrutura capaz de gerar objetivos e metas comuns, pode também potencializar as ações empreendidas pelo gestor, conferindo maior eficiência na consecução dos objetivos traçados. Evita-se, por exemplo, que obras públicas favoreçam a aglomeração urbana em pequenos

centros e, conseqüentemente, o surgimento de áreas marginalizadas que acabam fomentando a exclusão social.

Tal sistema, a despeito das exigências técnicas e administrativas próprias de cada caso, pode congrega os diferentes setores da administração para uma atuação uniforme, evitando que a autonomia relativa de cada setor implique desvirtuamento de objetivos que devem ser comuns (a exemplo do objetivo ambiental – que deve ser comum a todas as secretarias, sob pena de ser inviabilizado o atendimento do preceito constitucional básico).

Um Sistema de Gestão Ambiental – SGA –, para ser eficiente, tem que se constituir uma teoria racional e prática de tomada de decisões; um procedimento operacional sustentado no planejamento e na auto-definição de seus elementos.

Ainda, este mesmo sistema, aplicado à atividade administrativa como estrutura organizacional, deve obrigatoriamente descentralizar as decisões de forma racional e vinculada, respaldando as posturas mais técnicas, mais sociais, e menos políticas.

Registra-se também que o sistema de gestão assim implementado deve também abrir oportunidade à participação popular e de entidades

representativas (e técnicas), procedimento este que deve servir para atualizar o próprio sistema e integrar as práticas administrativas aos anseios da comunidade.

Há uma complexidade evidente na matéria, uma vez que a administração pública abriga decisões das mais diversificadas esferas e interesses, cumprindo, para além da sua perspectiva administrativa, um roteiro de atos, interesses e objetivos de ordem política. Se este aspecto (a que podemos chamar de cumprimento de uma função simbólica) faz aumentar a complexidade de um Sistema de Gestão Ambiental com pretensões de se tornar uma quase teoria para um procedimento decisório, também – e contrariamente – esta mesma diversidade de interesses recomenda a implantação desse planejamento justamente para inibir ocorrências do tipo “desvio de conduta”, “excesso de poder”, “não cumprimento de metas”, e outras tão freqüentes nesta esfera pública.

Para que este Sistema ocorra desta forma, ou seja, para que este sistema seja responsável pela congruência das decisões administrativas, são feitas três recomendações preliminares:

- a. a primeira delas está em que o administrador, a despeito do seu cargo eletivo, deve comprometer-se sincera e fielmente com uma administração *limpa*, técnica, de natureza ambiental, voltada à defesa dos processos ecológicos e do cidadão, em que a ordem pública se sobreponha a ganhos e

interesses individuais ou político-partidários; o comprometimento do administrador com uma visão holística do mundo é essencial a que este Sistema encontre êxito, como também para que o meio ambiente encontre qualidade;

- b. em segundo lugar, toda a Administração, por seu setores ou secretarias, deve assumir o meio ambiente sadio como meta – objetivo comum; este deve ser o norte da política pública implantada;
- c. em terceiro lugar, toda a população, deve ter acesso as decisões e ao planejamento ambiental. Dessa forma, o planejamento deve incluir formas de envolvimento, educação e capacitação dos cidadãos.

Comentando a primeira recomendação, a despeito do seu caráter utópico que pode representar para alguns, é preciso reconhecer que a própria Constituição está calcada em princípios éticos e de solidariedade e altruísmo. Quando a Constituição Federal estabelece um regime de cooperação entre os entes federados que só pode ser entendido à luz do princípio da subsidiariedade, elege valores diferenciados daqueles que sustentam o mercado eleitoreiro vertical que se estabelece entre União, Estados e Municípios, por exemplo, na distribuição de

verbas. Se não empregarmos estes princípios na governança, lançaremos todo o propósito constitucional (social/humano/ambiental) à ruína.

Estamos vendo o mundo enfrentar processos naturais e sociais catastróficos; os meios de comunicação são suficientemente convincentes na prova da ruína próxima do homem e do *seu* planeta.

Insistir nas velhas práticas capitalistas, sobrepondo valores econômicos a hábitos ambientais sadios é avalizar todos os processos de exclusão social, de exploração vertical de países ricos sobre países pobres, ou o extermínio intelectual de vastas extensões de terra, de gentes, de culturas, de dignidades... é defender uma noção de desenvolvimento em que não cabem senão uns poucos anos de sobrevivência para o Planeta Terra (e todos que vivemos nele).

A legislação constitucional está apoiada em princípios similares aos que se defende, mas quem lhe dá a verdadeira direção é o intérprete, o aplicador, o administrador. É da intenção, dos propósitos do governante que se estabelecem os princípios do Governo. Uma Constituição social e democrática ainda dá lugar a ditadores, porque a tirania tem várias e diferentes formas. A mesma legislação – a exemplo do que hoje ocorre com a distribuição constitucional de competências – pode fundamentar um sistema fechado e autoritário, ou fomentar processos democráticos e abertos, dependendo da carga ideológica do administrador ou do intérprete e aplicador da lei.

Tais razões é que recomendam o comprometimento do administrador com uma Política Ambiental solidária, altruísta e, acima de tudo, apta a respeitar os processos elementares de continuidade da vida (ecológica, portanto).

Quanto à segunda recomendação, valem as palavras de Mata (2004, p. 140):

Tomando por empréstimo uma idéia de Giovanni Sartori, de instalação de um segundo motor no presidencialismo para que ele possa superar certas crises (SARTORI, 1996, P. 165-172), sugere-se que em todos os órgãos da administração pública a preocupação com o direito de todos a um meio ambiente sadio funcione como um segundo motor, que deve ter força suficiente para impedir que a máquina (administrativa) cause ou agrave danos ambientais.

A eleição do meio ambiente sadio como meta comum a todos os setores administrativos é possível porque o meio ambiente, no seu caráter interdisciplinar, agrega efetivamente toda e qualquer área do conhecimento humano, capacitando todos os setores administrativos para um atuar qualificado por uma direção (um norte) que lhes seja comum.

Elegendo o meio ambiente sadio como o “segundo motor” em todos os órgãos administrativos do Município, reduz-se a probabilidade de decisões conflitantes entre si em matéria ambiental, como também os desperdícios comuns em caso de decisões contraditórias dentro da mesma instituição. Além disso,

acresça-se que estas decisões conflitantes acabam gerando uma imagem altamente negativa que abala a credibilidade da instituição, destruindo o consenso acerca das ordens dela emanadas e gerando o caos no público-alvo.

Justificadas, pois, as recomendações preliminares.

4.5.2 Elementos do Sistema de Gestão Ambiental Administrativo. Ações pertinentes à Criação de Estrutura e Funcionamento

Antes que se adentre no estudo dos elementos de um Sistema de Gestão Ambiental Administrativo é preciso fazer uma breve ressalva. Sendo a Administração Pública responsável pela ordenação do território urbano, a ela compete disciplinar diversas realidades que compõem o complexo cenário urbano. Cita-se a ordenação das vias públicas, do trânsito, a saúde (municipalizada), a educação, a geração de emprego e moradia – condições essenciais a qualquer projeto de inclusão social -, a expedição de licenças de instalação e funcionamento e de construção – responsáveis pela ocupação e distribuição racional do território -, a realização de vistorias e fiscalização – tarefas vinculadas ao exercício do Poder de Polícia do Município -, a violência, os alagamentos, etc.

Não é objeto deste estudo apresentar uma solução para cada um dos problemas que tem afetado os centros urbanos; isso requer interdisciplinaridades e conjugação técnica de vários fatores e vários profissionais. Ao contrário, nos

propomos a investigar a viabilidade da implementação de um Sistema de Gestão Ambiental que constitua para a Administração Pública um regramento preliminar para um processo decisório racional, através do qual se possa buscar com maior confiabilidade e maior probabilidade de acerto a solução para os problemas urbanos.

A probabilidade de acerto, neste caso, está associada a elementos do próprio Sistema, como por exemplo, maior respaldo da comunidade em razão do maior consenso possibilitado pela participação popular, o maior rigor técnico das respostas aos problemas, que provém da abertura para participação de entidades representativas; enfim, é de se concluir maior a probabilidade de acerto nas decisões em função da descentralização do poder decisório.

Feita a ressalva, analisa-se as ações julgadas pertinentes para viabilizar a implementação deste Sistema de Gestão Ambiental na Administração Pública Municipal.

O primeiro passo para a implementação deste Sistema é um mapeamento técnico do Município. Este mapeamento deve ser detalhado e aprofundado, a fim de identificar problemas atuais e risco de problemas futuros. O mapeamento deve identificar áreas críticas em relação a aglomeração urbana, poluição sonora/ar, áreas de preservação permanente, localização de serviços essenciais (saúde, educação, etc), localização de centros de lazer, centros

comerciais e industriais, locais de abastecimento alimentar, áreas habitacionais consideradas nobres e aquelas marginalizadas, enfim, diagnosticar o espaço do município enfatizando todos os aspectos ambientais nele presentes, desde os recursos naturais e os impactos produzidos pela cidade, até os aspectos sociais e humanos, sejam positivos ou negativos.

O mapeamento deve também localizar as principais dificuldades do município no ordenamento do solo e na gestão de atividades privadas, ou seja, as empresas ou atividades que atuam ou se desenvolvem no Município de forma poluente ou que ameaçam os recursos naturais e o equilíbrio social.

Este mapeamento serve de fundamento para a elaboração da Política Ambiental do Município, por isso deve ser o mais fiel à realidade municipal possível. A partir dele, devem ser respondidos os seguintes quesitos: onde queremos chegar? Onde podemos melhorar a qualidade da vida e do ambiente? De que forma podemos melhorar este quadro?

O mapeamento deve ser técnico e apresentar dados passíveis de quantificação. Assim, posteriormente poderão ser estabelecidas metas e objetivos claros para serem atingidos (como por exemplo, reduzir em $x\%$ a poluição sonora de determinado bairro; desocupar x imóveis ocupados irregularmente, criando condições de habitação em áreas diferenciadas para x famílias...).

Elaborado o mapeamento, ele deve ser tornado público, ao público interno e externo. O público interno deve tomar ciência imediata do resultado do estudo da cidade porque é este público que vai ser responsável direto pelas ações e empreendimentos que levarão à melhora do quadro desenhado. Este público deve ser bem orientado para a demora na solução dos problemas porque nenhum Município poderá ter sua realidade reorganizada em uma única gestão administrativa. Por público interno entende-se todas as pessoas envolvidas com as secretarias que possuem interfaces com a questão ambiental, tais como saúde, educação, meio ambiente, planejamento, entre outras.

Deste fato emerge outra dificuldade: como comprometer os sucessores do administrador que idealizar o Sistema de Gestão Ambiental na sua implementação e consecução?

A resposta advém de uma única forma: com o comprometimento sério de todo o funcionalismo, porque o Sistema de Gestão Ambiental, enquanto *um sistema de decisão e estrutura da administração*, deve funcionar independentemente do administrador – na medida do possível. Se o funcionalismo estiver bem engajado no sistema e torna-lo operante por si, o administrador será apenas uma etapa do processo decisório, e não o único responsável por ele.

Outra necessidade essencial para o comprometimento dos prefeitos que se seguirem na implementação do Sistema de Gestão é a vinculação da Política Pública e do próprio Sistema de Gestão Ambiental em um instrumento jurídico. É neste particular que deve ser explorada a competência constitucional exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local. Enquanto lei, as diretrizes da política eleita deverão ser observadas pelos administradores seguintes e nelas (diretrizes) podem estar as bases do Sistema de Gestão Ambiental.

Ato contínuo a este mapeamento e à conscientização dos envolvidos deve ser, portanto, a elaboração de uma Política Ambiental (ou Política Urbana²¹) interdisciplinar por natureza, capaz de envolver todos os setores administrativos, elegendo prioridades que serão atendidas posteriormente, no Sistema de Gestão Ambiental.

Neste passo, é extremamente importante incorporar a esta política todos as demais políticas instituídas pela mesma organização, bem como programas, campanhas em andamento, etc. Nestes programas preexistentes haverá de ser incluída a variável *ambiental*, transformando o meio ambiente sadio meta comum a todos os setores e secretarias da organização.

²¹ Preferimos o termo Política Ambiental por entendê-lo mais abrangente e interdisciplinar. A Política Urbana parece restritiva aos limites urbanos, excluindo a área rural, embora entendemos que o Estatuto da Cidade é aplicável também a área rural. Na Política Ambiental entendemos possível dispor de todos os instrumentos da Lei nº 10.257/2001, e ainda outros entendidos como necessários para o perfeito desenvolvimento das funções sociais da cidade (inclusive área rural), tudo com interesse proeminente na questão ambiental (e de respeito aos recursos naturais).

A Política Ambiental deve ser aprovada por lei e detalhar claramente todas as prioridades da Administração Pública Municipal, objetivos e metas a serem alcançados, diretrizes básicas do processo de decisão das questões pertinentes ao meio ambiente em cada secretaria e/ou programa e itinerário dos fatos e atos que ingressarão no Sistema para merecerem análise e deliberação. Para elaboração desta política, é importante observar o artigo 2º da Lei nº 10.257/2001.

Apoiando a Política Ambiental em um instrumento jurídico, a atuação administrativa torna-se obrigatória naquele sentido eleito. E ainda pode incluir as diretrizes de um procedimento decisório, de forma que toda a decisão futura será um ato que, no seu procedimento de escolha, será vinculado à legislação (ou seja, à própria legislação municipal que tenha instituído, regulamentado e autorizado este processo decisório).

Quando a decisão administrativa (como no caso do planejamento das cidades) passa a ser um procedimento vinculado à lei, com instrumento e disciplina jurídica própria, desde que bem elaborado, poderá garantir maior rigorismo técnico nas decisões e diminuição das pressões políticas ou de outros centros.

No caso específico do Município, a Política Ambiental deve estar aprovada através de legislação municipal, assim como todos os seus instrumentos conseqüentes como o Plano de Desenvolvimento Urbano (e seu Plano Diretor), a Política de Saúde, etc.

Esta Política Ambiental ainda deve prever uma estrutura administrativa adequada para revisar objetivos e metas e para a tomada de decisões, deve resguardar a participação popular e de associações representativas da sociedade²², bem como a descentralização na tomada de decisões pertinentes às obras, serviços e licenciamentos. Deve, também, vincular as decisões administrativas a pareceres técnicos *altamente especializados* que resguardarão o mérito do ato administrativo, diminuindo a possibilidade de sua revisão por poderes externos (inclusive pelo Judiciário).

Nesta ótica, é possível diminuir o campo de incidência de pressões externas, sejam partidárias, econômicas, ou outras. O processo de decisão, vinculado à Política Ambiental (aprovada por lei) e à gestão democrática da cidade retira dos ombros do administrador (pessoa) o resultado em si, ou seja, a decisão, atrelando-a ao próprio processo (a decisão decorreria do processo e não da livre escolha do administrador).

Esta política só é possível com muito planejamento. A Política Ambiental, em verdade, tem natureza geral; enquanto o planejamento que a ela se segue deve ser específico e detalhado. O planejamento, como elemento independente do Sistema de Gestão Ambiental, prepara a fase seguinte que é a da implementação.

²² É certo que não se poderá instituir a gestão democrática para todo e qualquer empreendimento, sob pena de inviabilizar a atividade administrativa. Mas nada impede que empreendimentos de alto vulto – a serem definidos na própria política ambiental – poderão contar com esta ferramenta.

Para a organização que planeja importa eleger princípios norteadores de todas as futuras decisões, congregando-as em um esforço único em direção a um objetivo também único.

No caso específico da Administração Municipal, o planejamento é exigência da lei (desde a Constituição Federal até o Estatuto da Cidade).

As políticas públicas planejadas tomam a administração pública em sua totalidade. Sem esta coesão, não há comprometimento, tampouco, concretização das mesmas políticas.

No planejamento, estabelece-se um paralelo entre (1) os aspectos ambientais identificados, (2) as exigências legais a serem atendidas e os objetivos e metas traçadas em relação a estes mesmos aspectos ambientais, e (3) a forma com que se pretende alcançar os mesmos objetivos e metas.

É oportuno que este planejamento submeta ao mesmo processo de verificação as iniciativas privadas e aquelas da própria administração, com o que se garantiria a transparência de intenções (comprometimento uniforme para todos) e a isonomia de condições a que alude o inciso XVI do art. 2º da Lei 10.257/2001.

É o planejamento, enfim, que identifica também as ações com potencial risco de causar acidentes ambientais, controlando-as preventivamente.

Embora o agir preventivo, todo Sistema de Gestão Ambiental deve incluir Plano de Contingência para reduzir os efeitos de eventuais incidentes. Daí a necessidade de agir, também, com a idéia de risco futuro.

Por fim, é necessário observar que este planejamento do Sistema de Gestão seja compatível com as normas e planos regionais e setoriais traçados pelos demais entes federados, a fim de não inviabilizar a execução da Política Ambiental.

É importante que o planejamento integrado aconteça não só entre os setores administrativos municipais, mas também entre os diferentes entes federados, uma vez que muitos dos problemas ambientais a serem enfrentados não se limitam às linhas territoriais de um único Município, demandando cooperação e convênios entre diferentes municípios e entre diversos entes federados.

Encerrado o planejamento, o Sistema de Gestão Ambiental deve dispor de cronogramas de implantação, nos quais devem ser visualizados recursos necessários e os responsáveis por cada etapa. São os planos de ação, que podem ser divididos em planos setoriais (micro-sistemas), conforme a necessidade de cada Administração. Ou seja, inicia-se a implementação do Sistema.

A implementação do Sistema de Gestão Ambiental propriamente dita requer o concurso de três elementos: recursos físicos, normas jurídicas e recursos humanos.

Neste particular, fazem-se necessários alguns reconhecimentos. Primeiramente, que a Constituição Federal, pelas suas cláusulas pétreas, nega a vinculação da receita proveniente de imposto a determinado projeto; não é possível, pela atual Constituição Federal, recolher tributo com fim específico. Depois, que a alocação de recursos, sendo necessária à realização do Sistema de Gestão Ambiental, reclama participação ativa da Secretaria da Fazenda na elaboração do planejamento, participação esta que não se limita à viabilidade financeira do empreendimento, mas também à efetivação dos tributos ecológicos e a organização das leis orçamentárias com as previsões financeiras pertinentes.

Quanto ao detalhamento das responsabilidades de cada envolvido, também algumas anotações são pertinentes. A primeira delas está em que, é importante que cada secretaria ou setor eleja um dirigente, bem como cada micro-sistema instalado também conte com um responsável geral para implementação. É crucial, também, que, sendo o Sistema de Gestão Ambiental um plano cuja implementação se concretizará ao longo dos anos, estes dirigentes e responsáveis recaiam preferencialmente em funcionários estáveis (concurados), e não em eletivos ou cargos em comissão. Isto também resguarda maior probabilidade de continuidade do projeto posteriormente à troca de prefeitos.

Esta estrutura há de contemplar instrumentos de realização dos objetivos e metas eleitos na Política Ambiental, não descuidando da participação

popular para determinados empreendimentos, estudo prévio de impacto ambiental e sua publicidade, bem como todas as demais políticas pertinentes e que decorrem diretamente da política ambiental.

A participação popular e de entidades representativas vincula o governo às decisões tomadas, de sorte que elas (decisões) serão exigidas ainda que troquem os administradores.

Em englobando, por extensão, a política urbana, a estrutura do Sistema de Gestão Ambiental do Município deve também possibilitar o emprego de todas as ferramentas disponibilizadas pela Lei 10.257/2001 (execução do plano Diretor, estudo prévio de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, desapropriação, incentivos fiscais e tributários, entre outros tantos previstos em toda aquela lei e especificamente no ser art. 4º).

Devem também estar contemplados no Sistema (alvo de planejamento e dos planos de ação) o processo de fiscalização municipal em todas as suas variáveis (fiscalização sanitária, fiscal, ambiental, etc), autuação (aplicação de penalidades), alocação e destinação de recursos daí decorrentes, entre outros. Em relação aos empreendimentos de iniciativa da própria Administração, prever planos de contingência para eventuais acidentes, minimização de efeitos nocivos, correção de imperfeições e recuperação (de estratégias, de recursos naturais ou metas).

Nesta etapa, ainda, é importante prever: a forma de capacitação técnica do quadro de funcionários para realizar as tarefas afetas ao Sistema, a

participação popular na idealização de projetos específicos, incluída nesta participação a oportunidade de ouvida de órgãos técnicos externos e neutros (não participantes do quadro funcional ou não vinculados ao município), a indicação de um responsável pela implementação de todo o Sistema, a revisão dos demais programas de gestão (outras políticas públicas ou programas desenvolvidos no Município) de sorte a compatibilizá-los com a Política Ambiental; a forma de registro dos documentos pertinentes e seu arquivamento, e, ainda, a forma de comunicação entre setores, a fim de que tudo fique suficientemente documentado.

Também imprescindível a instalação do controle operacional que deve periodicamente realinhar o sistema, contrapondo as ações aos objetivos e metas, o que se dá pelo constante monitoramento dos resultados obtidos.

Em relação às atividades privadas, a obtenção destes resultados ambientais que forem eleitos na Política Ambiental podem ser vinculados à expedição das licenças de instalação (expedir licenças/alvarás condicionais) e monitoramento contínuo das atividades através de auditorias ambientais realizadas por pessoal da própria administração. Este controle deverá ser exercido e efetivado através do Poder de Polícia, mediante atuação dos setores de fiscalização, conforme dispuser a lei municipal²³.

²³ Sugere-se que a instalação de atividades privadas obedeça rigorosamente aos planos de ocupação do solo, conforme for o planejamento municipal, com vistas a diminuir as emissões ou o impacto em determinadas regiões, expedindo-se licenças condicionais, sob pena de multa, embargo, ou outras ações corretivas, conforme dispuser a lei municipal.

O atendimento ao preceito constitucional fundamental, quando distribuído em um Sistema de Gestão Ambiental, não é tarefa específica do administrador, mas sim de todos os setores administrativos – que deverão estar engajados no projeto. À Secretaria do Meio Ambiente reserva-se a função apenas de monitorar os resultados do Sistema, e assessorar sua implementação em todos os níveis. As tarefas restantes são repartidas entre os servidores, como antes delineado.

À implementação do Sistema segue-se a capacitação dos servidores.

A capacitação e o treinamento do pessoal que compõe o Sistema de Gestão Ambiental (funcionalismo público) é essencial para conscientização e comprometimento interno de todos os níveis e escalões administrativos, bem como para assegurar, na medida do possível, o acerto técnico das ações e pareceres internos. Essa capacitação deve gradativamente estender-se a sociedade em geral, podendo iniciar-se pelas escolas e secretarias de saúde.

Por fim, a conscientização, no caso de Administração Pública, há de ser endereçar ao público interno e externo, a todos os munícipes, envolvendo inclusive os programas de ensino para escolas do Município, campanhas de conscientização popular, etc. Nesse sentido, professores e profissionais de saúde são atores indispensáveis à socialização das informações e ao desenvolvimento de novas formas e pensar e agir sobre ambiente.

Quanto a este elemento (conscientização), importante observar a imprescindibilidade de um bom canal de comunicação, não só entre os servidores, mas também com a comunidade, a fim de que os fatos relevantes dentro do Sistema possam ser levados ao conhecimento geral, bem como para propiciar adequadamente a participação popular quando ela for necessária ou recomendada.

Vencida a capacitação, importante verificar periodicamente a eficiência do Sistema, através do monitoramento dos resultados e realinhamento de objetivos e metas. É possível que adequações sejam feitas, não só no plano de ações, como também nos próprios objetivos e metas traçados, uma vez que estas adequações estariam limitadas pelo dever constitucional de agir em proveito do meio ambiente, impossibilitando qualquer desvirtuamento do Sistema.

O monitoramento deve ser o mais preciso possível, através de dados quantitativos que apontem a qualidade dos bens eleitos nas prioridades e objetivos (condições do ar, da água, poluição sonora, etc.).

É preciso, ainda, vincular à lei municipal a forma e a periodicidade de revisão do Sistema deve ser efetuada. Da pertinência dos resultados extrai-se a necessidade ou não de medidas corretivas. Essas medidas podem se reportar a readequação das ações adotadas, ou mesmo dos objetivos e metas traçados na Política Ambiental. Torna-se, pois, necessário que a lei municipal indique a forma e

a periodicidade desta revisão, a fim de que o plano inicialmente traçado não se desvirtue conforme forem as intenções dos gestores.

Estas são ações que julgamos elementares na implantação de um Sistema de Gestão Ambiental na Administração Pública Municipal. Estas ações, entretanto, não resguardam por si o funcionamento pleno desse sistema, razão porque faz-se necessário algumas observações pertinentes ao andamento deste sistema.

4.5.3 Possibilidades de Funcionamento do Sistema de Gestão Ambiental na Administração Pública Municipal

Vencidas estas etapas, o funcionamento do Sistema de Gestão Ambiental deve se dar pela interiorização de todo e qualquer fato relevante ao meio ambiente integralmente considerado (provenha ele da própria Administração ou de fora), que represente impacto ambiental efetivo ou potencial. Havendo, pois, um fato ambientalmente relevante na comunidade, provenha da própria Administração ou da iniciativa privada, ele deve ser internalizado pelo Sistema, a fim de ser apurada sua pertinência, aceitabilidade, utilidade, etc.

Deve ser considerado ambientalmente relevante todo o fato passível de alteração nos recursos naturais disponíveis, ou que cause mudança na qualidade

de vida de pessoas, ou ainda os capazes de alterar os processos ecológicos naturais.

Uma vez internalizado, o fato deve se submeter a um processo de decisão que lhe defina as possibilidades e condições de existência. O Sistema de Gestão Ambiental, então, decide sobre os fatos pertinentes à comunidade, às pessoas e aos recursos naturais, definindo possibilidades e/ou condições de sua existência.

Todo o evento ambientalmente relevante é internalizado e, sobre ele vai se dar uma decisão que pode envolver um ou alguns dos instrumentos de urbanização constantes da Lei nº 10.257/2001 ou outros criados pelo próprio Município ou ainda disponíveis em outras leis.

Os eventos ambientalmente relevantes podem ser detectados e internalizados através da ação dos setores administrativos responsáveis pelo exercício do Poder de Polícia (fiscalização sanitária, ambiental, fiscal...) ou em procedimentos ordinários como pedidos de licença e instalação.

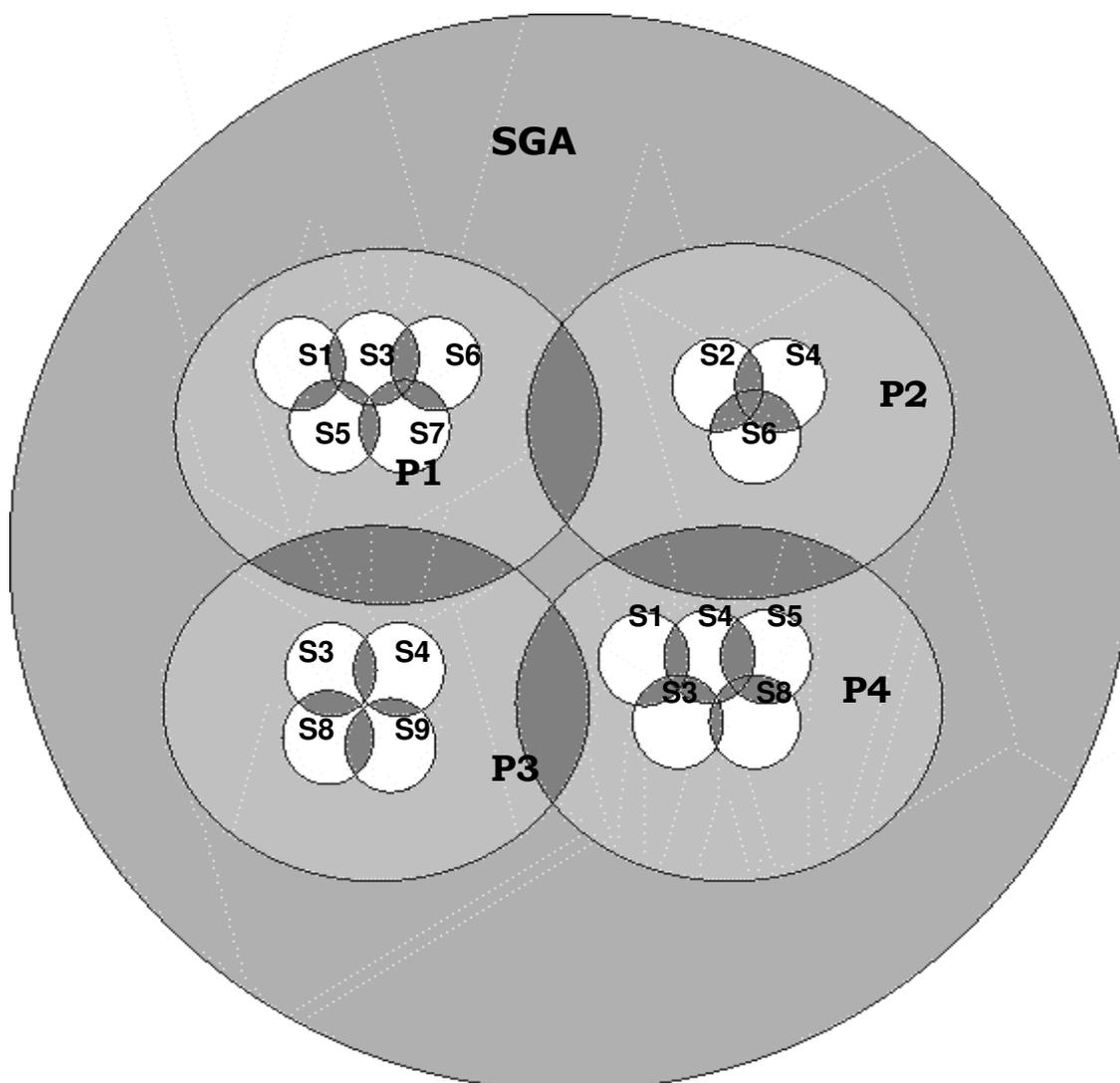
Os atos da própria Administração são internos por natureza e devem se submeter ao mesmo sistema para ter definida a sua viabilidade e condições de desenvolvimento.

Referentemente ao plano de ação, e em se tratando de Sistema de Gestão Ambiental do Município, há que se distinguir entre três situações: a) os impactos produzidos pela própria Administração Pública como empresa (na realização de obras, serviços e projetos próprios: construção de prédios públicos, abertura de novas vias, pavimentação, etc.); b) aqueles decorrentes da organização urbana e de cuja regularidade está a Administração encarregada (tráfego de veículos, ocupação do solo, zoneamento, etc.) e, por fim, c) os impactos produzidos pelas atividades, serviços e projetos de iniciativa privada cuja liberação ou autorização e fiscalização estão a cargo do Município (expedição de licenças, alvarás de autorização e funcionamento, e exercício do poder de polícia ambiental/sanitário...).

A estrutura desse Sistema de Gestão Ambiental deverá, a nosso ver, classificar as iniciativas ou empreendimentos todos (sejam públicos ou privados), identificando os impactos ambientais que cada um deles gera, elegendo as prioridades a serem atendidas e traçando objetivos que poderão ser alcançados pela administração na gestão ou controle desses impactos.

De acordo com os aspectos ambientais observados e conforme forem os objetivos traçados, podem ser formados subsistemas que serão responsáveis pela proteção de determinados bens. A cada um desses subsistemas deverá ser alocado um programa específico (programa de redução de resíduos, programa de redução de ruídos, programa de redução de emissão de gases, programa de redução de analfabetos, programa de reinclusão social, etc).

Figura representativa do funcionamento de um Sistema de Gestão Ambiental na Administração Pública Municipal:



Legenda:

SGA – SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL

P (P1, P2, P3...): PROGRAMAS PÚBLICOS A SEREM DESENVOLVIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO – CADA PROGRAMA CONSTITUI UM CENTRO DE DECISÃO PARCIAL.

S (S1, S2, S3...): SECRETARIAS ENVOLVIDAS NOS PROGRAMAS ESCOLHIDAS CONFORME COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS.

Nenhum elemento é autônomo para tomada de decisões dentro do Sistema. Os programas criados devem ter interfaces com os demais porque todos

devem ter os mesmos objetivos ambientais, além daqueles específicos (próprios do programa). Desta forma, as decisões de um centro podem representar seletividade para os demais (um programa pode usar referências decisórias de outro).

A partir dos objetivos traçados é que podem ser criados os programas, no plano de ação, ou seja, depois do planejamento porque este (planejamento) é um todo e deve observar a cidade como um todo.

Cada programa terá, então, um micro sistema de gestão que responderá pela melhoria da qualidade desses impactos ambientais. A definição de responsabilidades deverá apontar os setores que gerenciarão esses micro-sistemas, alertando-se que, para cada um, devem concorrer várias secretarias. Essa divisão não implica autonomia de decisão para determinado setor porque ela se faz apenas para fins de gerenciamento do processo. O processo decisório que se segue deve obedecer passos comuns (do macro-sistema ou dos micro-sistemas de gestão). A partir de então, a pretensão de realização daquele empreendimento (tenha ele a origem que tiver) deve ser submetida ao mesmo processo de discussão, sondagem e estudo que os demais, culminando com uma decisão.

A este processo devem se submeter todos os eventos relevantes, independentemente da classificação que tiverem, ou seja, se forem advindos da iniciativa privada, de projetos do próprio Município ou se consubstanciarem-se em elementos da organização urbana de cuja organização está incumbido o ente público. O que distingue os elementos do sistema são os programas a que se referem e não a sua origem.

Este processo de análise e decisão deve contemplar também a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, assim definida na política ambiental ou nos planos que a ela se seguirem, garantindo-lhe publicidade (CF, art. 255, §1º, inc. IV).

A participação popular deve se dar em momento anterior à concretização do evento ou do fato. Por exemplo, deve ser oportunizado o debate prévio referente a obras e projetos passíveis de impacto ambiental, para que a comunidade participe desde a formação da idéia do projeto²⁴.

A regulamentação desta gestão participativa e democrática deve ser objeto de lei. Lei municipal que dispor sobre o Sistema de Gestão Ambiental deverá definir situações em que a participação popular seja obrigatória, outras em que seja facultativa, como e quando deve se dar esta participação, bem como a ouvida

²⁴ Ações deste porte inibem ocorrências como a que se viu recentemente com a construção da usina de Barra Grande e que fez parte das justificativas deste trabalho, noticiada pelo jornal Pioneiro em 28 de setembro de 2005. Recentemente, em 19 de maio de 2008, o Jornal Pioneiro divulgou uma reportagem intitulada “Prefeitos vão à Brasília”, discorrendo sobre a contrariedade de cidades da região contra a criação de um refúgio ecológico de 270 mil hectares na calha do Rio Pelotas. A criação desse refúgio foi um compromisso assumido perante o Ministério Público, em Termo de Ajustamento de Conduta, para possibilitar o andamento das obras da Usina Hidrelétrica de Barra Grande, no Rio Pelotas, entre os Municípios de Anita Garibaldi (SC) e Pinhal da Serra (RS). Esta Usina, na época, foi considerada de grande impacto ambiental, pondo à extinção inúmeras espécies vegetais, especialmente bromélias, e a causando a morte de muitos animais. A continuidade das obras – suspensas em razão de uma liminar concedida – foi possibilitada por este Termo de Ajustamento. O corredor ecológico previsto atinge dezesseis cidades, mas está sendo contestado sob o argumento de inviabilizar o uso econômico do solo, uma vez que a fruticultura, agricultura, pecuária e silvicultura são atividades essenciais na região e ficariam seriamente comprometidas. A criação do corredor ecológico está sendo alvo de audiências públicas, mas já está projetado e o compromisso de sua realização faz parte do Termo de Ajustamento. Não temos notícia da realização de audiências

pública de técnicos (como se viu recentemente idealizado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento acerca do uso dos embriões humanos, a audiência pública de vários representantes de segmentos da sociedade, entre técnicos, o que resguarda a interdisciplinaridade inerente à matéria).

Decisões tomadas no interior do Sistema devem ser vinculantes, ou seja, devem ser referência para outras que envolvam condições similares. O sistema deve ser, assim, auto-referencial, porque evita que fatores externos e particulares acabem influenciando decisões que deveriam ser gerais, guiadas por princípios universais eleitos na Política Ambiental.

Um fundo especialmente criado deve receber os recursos provindos de multas, expedição de licenças e prestação de serviços, para ser reempregado em obras e projetos relativos ao meio ambiente (seja para contenção da degradação de recursos naturais, seja para projetos de reinclusão social, como no caso de moradias populares, escolas e bibliotecas públicas, entre outros).

O funcionamento do Sistema de Gestão Ambiental, enfim, deve respeitar as particularidades locais e as diretrizes lançadas na Política Ambiental, sem descuidar dos princípios éticos que vincularam as pessoas (gestores e servidores e comunidade em geral) ao próprio sistema e à responsabilidade de

públicas ou consultas populares quando da criação da Usina de Barra Grande, apesar da sua grande repercussão negativa entre os ambientalistas e público em geral.

concretizar a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei, em si, é inoperante para garantir a qualidade de vida de comunidades se faltar estrutura administrativa adequada para sua implementação, exigibilidade e concretização. Há, no Brasil, inúmeras leis ambientais que não são cumpridas, mostrando-se ineficazes ou ineficientes. Nesta mesma realidade podem estar os instrumentos legais de ordenação urbana previstos no Estatuto da Cidade. Esses instrumentos, por si, não são garantia de um agir uniforme, eficiente e eficaz por parte do Poder Público Municipal.

A eficiência e a eficácia de qualquer norma protetiva do meio ambiente passa obrigatoriamente pela eficiência e eficácia do processo decisório instaurado pelo Poder Público incumbido da aplicação da mesma lei, como também depende do nível de comprometimento deste mesmo Poder com esse processo decisório.

Estratégias de ação adequadas conferem ao Município poder para transformar o dever de defender e preservar o meio-ambiente em possibilidade de ingresso de receita e facilidade de atendimento aos interesses eleitos como cruciais para a organização administrativa.

O *procedimento decisório*, quando devidamente instituído por lei (institucionalizado), torna-se fator altamente vinculante das decisões administrativas. Como consequência desta institucionalização, poderão ficar à margem da administração – e das suas decisões – pressões advindas de outros sistemas (econômico, político, etc) ou quaisquer outros elementos externos que prejudiquem a consecução dos objetivos e interesses que possam ser qualificados como eminentemente públicos. Também pode ser fomentada a aceitação popular das decisões, gerando verdadeiro consenso de terceiros quanto às determinações do Poder Público.

Adotar um sistema de gestão ambiental implica, sobretudo, harmonizar os diferentes setores e secretarias municipais, engajando-os em um projeto comum, uma direção única, um objetivo norteador de ações e perspectivas.

Com o suporte da atual legislação brasileira, o comprometimento da administração pública com o meio ambiente deixou de ser opção ou ferramenta político-partidária para se tornar um compromisso social de natureza legal e obrigatória. Somente com organização interna é que a Administração Municipal terá suporte estrutural para realizar o controle externo que lhe cabe, coibindo a si e aos seus municípios as práticas ambientalmente nocivas.

A idéia de que o Sistema de Gestão Ambiental pode viabilizar a Política Ambiental do Município ainda agrega outro fator positivo: incrementar a

receita pública, seja com os recursos provenientes dos licenciamentos (instituir um rigoroso sistema de licenciamentos como decorrência da Política Ambiental), seja com aqueles que forem resultados do maior rigor na fiscalização e autuação de poluidores e infratores.

Para iniciar um empreendimento deste nível (implantação de um Sistema de Gestão Ambiental) é necessário, antes de tudo, que administradores, gestores públicos e a população em geral, saia da visão enfermiça que tem do crescimento urbano para adotar o conceito de desenvolvimento na ótica que lhe deu Morin (2003, pp. 78-9):

“O desenvolvimento tem dois aspectos. De um lado, é um mito global no qual as sociedades industrializadas atingem o bem-estar, reduzem suas desigualdades extremas e dispensam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar. De outro, é uma concepção redutora, em que o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os desenvolvimentos sociais, psíquicos e morais. Essa concepção tecno-econômica ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade, da cultura. Assim, a noção de desenvolvimento se apresenta gravemente subdesenvolvida. (...)

“O mito do desenvolvimento determinou a crença de que era preciso sacrificar tudo por ele. Permitiu justificar as ditaduras impiedosas, sejam as de modelo ‘socialista’ (partido único), sejam as de modelo pró-ocidental (ditadura militar). As crueldades das revoluções do desenvolvimento agravaram as tragédias do subdesenvolvimento.”

Como já defendemos em trabalhos anteriores, não há desenvolvimento onde impera a degradação e o esgotamento dos recursos naturais, tampouco onde se prima pela ignorância e se insiste na obscuridade das consciências, posto que isso implica o sacrifício da própria vida – sob quaisquer de suas formas – ou da qualidade inerente ao direito de usufruí-la na forma ecologicamente equilibrada.

Nem se diga, então, que há desenvolvimento onde imperam as desigualdades sociais e todos os seus nefastos reflexos; onde a ganância é justificativa suficiente para exploração do mais fraco.

Daí porque se mostra aconselhável levar o planejamento a sério, na forma como aqui defendida – a qual, aliás, é de todo compatível com os textos legais pertinentes à matéria.

Estas são ações pertinentes ao funcionamento do Sistema de Gestão Ambiental, do que resultam as seguintes conclusões básicas:

1. o funcionamento da máquina administrativa nos seus processos decisórios pode ser entendido como um sistema em uma perspectiva autopoietica, fechado operativamente, ou seja, capaz de ações circulares e auto-referenciais (que, pela natureza própria dos atos administrativos, resultem decisões que possam ser impostas à sociedade), e cognitivamente aberto (ou seja, sensível aos problemas ambientais e sociais que diuturnamente transformam a comunidade, gerando os pontos de conflito que reclamam intervenção e decisão);
2. é viável a implementação de um Sistema de Gestão Ambiental na administração Pública Municipal porque

compatível com sua estrutura, funcionamento, atribuições e competências constitucionais;

3. este Sistema de Gestão Ambiental representa um processo decisório sistemático, apto a emprestar uma direção única à atividade administrativa, com melhoria de desempenho e eficiência, resultando decisões que encontrem melhor consenso entre os munícipes;
4. o sistema de Gestão Ambiental, pela técnica que apresenta, é capaz de auxiliar o Município no cumprimento de seus preceitos constitucionais, notadamente em relação ao meio ambiente, porque elege objetivos comuns a toda a máquina administrativa, sendo estes objetivos compatíveis com aqueles (deveres constitucionais);
5. as competências materiais e legislativas que a Constituição Federal garante ao Município conferem variedade de possibilidades decisórias ao Sistema de Gestão Ambiental;
6. o Sistema de Gestão Ambiental, enquanto processo decisório e estrutura de ligação entre setores administrativos, representa melhoria de produtividade, podendo trazer, como consequência reflexa, aumento de receitas proveniente do maior potencial fiscal, maior efetividade e controle de licenças e alvarás, maior controle e efetividade do sistema tributário, notadamente na implantação dos impostos ecológicos e

maior arrecadação proveniente de preços públicos advindos de licenciamentos, taxas de serviços diversos, etc.

O Sistema de Gestão Ambiental implantado na menor das células dos entes federados poderá trazer novos horizontes, impondo a cada um que assuma a responsabilidade pelo seu amanhã na gestão democrática da cidade, e tirando o homem da inércia consumista em que se vê submerso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. *In* Revista Jurisplenum nº 06 (novembro/dezembro 2005). Caxias do Sul, RS: editora Plenum, 2005.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; CAVALCANTI, Yara; MELLO, Cláudia dos S. *Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2001.

ANTUNES, José Engrácia. *A Hipótese Autopoiética*, in *Revista Júris et de Jure*, Universidade Católica Portuguesa: Porto, 1998, pp. 1269 a 1290.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ASSUMPÇÃO, Luiz Fernando Joly. *Sistema de Gestão Ambiental: Manual Prático para Implementação de SGA e Certificação ISO 14.001*. 3ª ed. Curitiba, PR: Juruá Editora, 2006.

BALE, Malcom; BILLER, Dan; BASTOS FILHO, Guilherme Soria; LOPES, Ignez Vidigal (organizadores). *Gestão Ambiental no Brasil: Experiência e Sucesso*. 4ª edição, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de Polícia Ambiental e o Município*. Porto Alegre: Sulina, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Vida Humana e Ciência: Complexidade do Estatuto Epistemológico da Bioética e do Biodireito. Normas Internacionais da Bioética*. In JURIS PLENUM ON LINE [CD ROOM] – edição 75 – vol. 2, jan/fev 2004. Caxias do Sul: Plenum, 2004.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21*. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BARBOZA, Heloísa Helena. *Princípios do Biodireito*. In: Novos Temas de Biodireito e Bioética/Organizadores Heloísa Helena Barboza, Vicente de Paulo Barreto. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; pp. 49-81

BECKER, Howard S. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BERGEL, Salvador Dario. *Genoma Humano e Patentes*. In: PESSINI, Leo; GARRAFA, Volnei. *Bioética: Poder e Injustiça*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Bioética; Centro Universitário São Camilo; Edições Loyola, 2003. Pp. 137-146.

BOMBASSARO, Luiz Carlos. *Ciência e Mudança Conceitual. Notas sobre Epistemologia e História da Ciência*. Porto Alegre, RS: Coleção Filosofia 30, EDIPUC/RS, 1995.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo. *Os Dilemas do Avanço Biotecnológico e a Função do Biodireito*. In: Revista Trabalho e Ambiente, v. I, Caxias do Sul: jan/jun 2002, p.93-109.

BUTZKE, Alindo. *Os Fundamentos Ecológicos das Questões Ambientais na Constituição Brasileira de 1988*. In Revista Trabalho e Ambiente, Caxias do Sul: Educs, 2002, pp. 111-123.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANTER LW. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental - Técnicas para la Elaboración de los Estudios de Impacto. Universidade de Oklahoma, 2ª edição, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U., 2000.

CAPRA Fritjof. *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.
A Teia da Vida. São Paulo: Cultrix, 1996;

CORSON WH. Tradução de Alexandre Gomes Camaru). MANUAL GLOBAL DE ECOLOGIA: O QUE VOCÊ PODE FAZER A RESPEITO DA CRISE DO MEIO AMBIENTE - 2ª edição, São Paulo: Augustus, 1996.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito Sanitário Aplicado às Áreas Contaminadas. In Revista Jurisplenum nº 01 (janeiro/fevereiro 2005). Caxias do Sul, RS: editora Plenum, 2005.

DE ANDRADE ROB; Tachizawa T; de Carvalho AB. *Gestão Ambiental - Enfoque Estratégico Aplicado ao Desenvolvimento Sustentável - 2ª ed.*, São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2002, 2000.

DERANI. Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 1997.

GUERRA AJT, da Cunha SB (organizadores). *Impactos Ambientais Urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional do Município em Matéria Ambiental, *in* COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais, em CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação Constitucional das Competências Ambientais. Aspectos Ponntuais do Regime Jurídico das Licenças Ambientais. *In* Revista Jurisplenum nº 06 (novembro/dezembro 2005). Caxias do Sul, RS: editora Plenum, 2005.

GEDIEL, José Antônio Peres. *Declaração Universal do Genoma Humano e Direitos Humanos: Revisitação Crítica dos Instrumentos Jurídicos*. *In: A Ética e o Debate Jurídico sobre Acesso e Uso do Genoma Humano*. Organização de CARNEIRO, Fernanda; EMERICK, Maria Celeste. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. Pp. 159-166.

GRAF, Ana Cláudia Bento, e LEUZINGER, Márcia Dieguez. A Autonomia Municipal e a Repartição Constitucional de Competências em Matéria Ambiental em *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Advocacia Pública & Sociedade, 1998.

ISERHARD, Antônio Maria. *Caráter Vingativo da Pena*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

KRELL, Andréas J. *Discrecionalidade Administrativa e Gestão Ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004.

LEOPARDI, MT; Beck, CLC; Nietzsche; Gonzales, RMB. *Metodologia da Pesquisa na Saúde*. Santa Maria: Pallotti, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. *Introdução ao Conceito Jurídico de Meio Ambiente*. *In* O Novo em Direito Ambiental. Varella, Marcelo Dias e Borges, Roxana Cardoso B. Belo Horizonte: DelRey, 1998.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Tradução de Gustavo Bayer. – Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática. Ensaio sobre a População*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MATTA, Luis Roberto da. O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. *in* COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente. Doutrina, Jurisprudência. Glossário*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2000.

MIRRA ALV, Direito Ambiental, O Princípio da Precaução e sua Aplicação Judicial, Revista de Direito Ambiental nº 21, janeiro-março/2001, página 92 *in* Direito Ambiental Legislação Doutrina Jurisprudência Prática Forense, ed. Plenum, 2002.

MORAES, Giovanni Araújo (autor, editor e organizador). *Sistema de Gestão Ambiental ISSO 14.001/04 Comentada*, 1ª edição. Rio de Janeiro: 2005.

MORIN Edgar. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. 5 ed.; São Paulo: Cortez Editora, Unesco; 2002.

MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. 4ª edição, Porto Alegre: Editora Sulina, 2003.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas*. 18 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Neiva Flávia de. *A Evolução da Pesquisa Genética e o Novo Conceito de Família. Limites Bioéticos*. *In* DOCTRINA JURÍDICA BRASILEIRA [cd-room]/ORG. Sérgio Augustin - Caxias do Sul: Plenum, 2001.

OST, François. *A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à Prova do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PAIVA, Paulo Roberto de. *Contabilidade Ambiental: Evidenciação dos Gastos ambientais com transparência e focada na prevenção*. São Paulo: Atlas, 2003.

PASSOS, J.J. Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo. Compreendendo, hoje, o Código Florestal de Ontem *in* Revista Jurisplenum nº 19 (janeiro/fevereiro 2008). Caxias do Sul, RS: editora Plenum, 2008.

PAVIANI, Jayme. *Interdisciplinaridade: conceito e distinções*. Caxias do Sul, RS: Educus; Porto Alegre: Edições Pyr, 2005.

PESSINI, Léo; BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de. *Problemas Atuais de Bioética*. São Paulo: Centro Universitário São Camilo, Edições Loyola, 2000.

REALI, Darci. A Extrafiscalidade dos Tributos Municipais como Instrumento Político de Promoção da Melhoria do Meio Ambiente Urbano; Caxias do Sul, Universidade de Caxias do Sul, 2005 (Dissertação).

RECH, Adir Ubaldo. A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável; Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2007.

RECH, Adir Ubaldo, SCHIMITT, João Carlos. Fundamentos Jurídicos. Caxias do Sul, RS: UCS NEAD, 2006.

ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; e CLAM, Jean. *Introdução à Teoria do Sistema Autopoiético do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

SCHWARTZ, Germano (organizador), TRINDADE, André Fernando dos Reis, DE MARCO, Anelise, GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autopoiese e Constiuição: os limites da hierarquia e as possibilidades da circularidade*. Passo Fundo: UPF, 2005.

SCHRAMM, Fermin Roland, *A Pesquisa Bioética no Brasil Entre o Antigo e o Novo*. In: Cadernos Adenauer III (2002), n 01. *Bioética*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2002.

SCHNEIDER VE, do Rego RCE, Caldart V, Orlandin SM. Manual de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde. São Paulo: CLR Balieiro; 2001.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Comunicação Intersistêmica e Planejamento no Direito Ambiental; Caxias do Sul: Universidade de Caxias do sul; 2005 (Dissertação).

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Estatuto da Cidade e o Planejamento *in* Revista Jurisplenum nº 12 (novembro/dezembro 2006). Caxias do Sul, RS: editora Plenum, 2006.

STÉDILE, NLR. Prevenção em Saúde: Comportamentos Profissionais a Desenvolver na Formação do Enfermeiro; São Carlos, São Paulo; Universidade de São Carlos; 1996 (Dissertação).

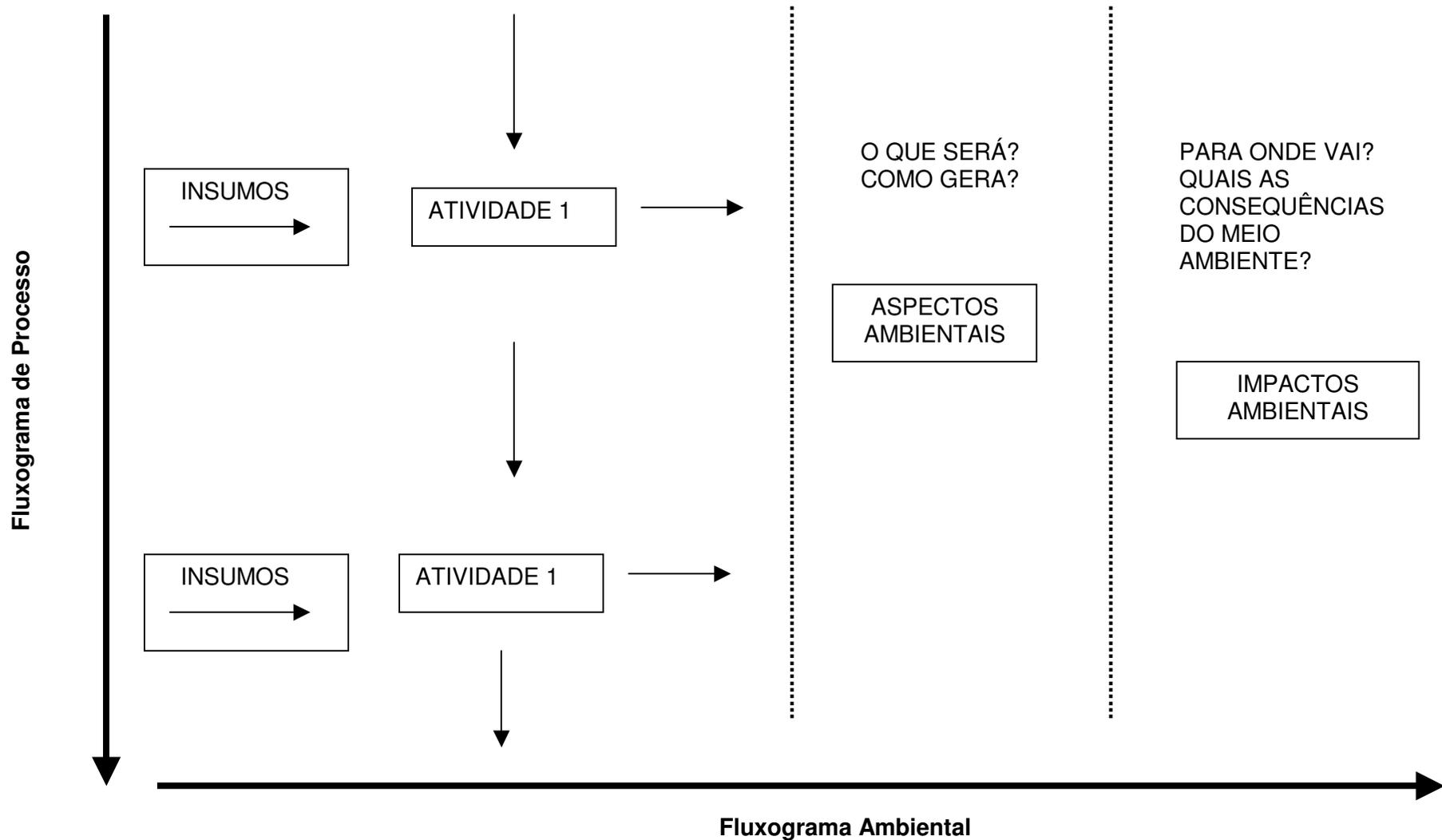
TEUBNER, Gunther. *O Direito como Sistema Autopoiético*. Tradução e Prefácio de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

VARELLA, Marcelo Dias; FONTES, Eliana; DA ROCHA, Fernando Galvão. *Biossegurança & Biodiversidade. Contexto Científico e Regulamentar*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

VÍCTORA, C, et al. *Pesquisa Qualitativa em Saúde - Uma Introdução ao Tema*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

ANEXO I - FLUXOGRAMAS DO PROCESSO AMBIENTAL

(ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; CAVALCANTI, Yara; MELLO, Cláudia dos S. *Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2001, p. 71)



ANEXO II - SÍNTESE DE UM EXEMPLO DO SGA

(por ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; CAVALCANTI, Yara; MELLO, Cláudia dos S. *Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2001, p. 70)

ASPECTOS AMBIENTAIS	IMPACTOS AMBIENTAIS	REQUISITOS LEGAIS	CRITÉRIOS INTERNOS DE DESEMPENHO	OBJETIVOS	METAS	PRAZOS	CUSTOS	RESPONSABILIDADES
EMISSÕES DE MATERIAL PARTICULADO	POLUIÇÃO DO AR	PADRÕES DE QUALIDADE DO AR E PADRÕES DE EMISSÃO	PADRÕES DE EMISSÃO INTERNACIONAL	CONTROLAR AS EMISSÕES	ASSEGURAR TOTAL DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS	12 MESES	S	PROFISSIONAL OU SETOR RESPONSÁVEL
ODOR	INCÔMODO À COMUNIDADE	NÍVEL DE PERCEPÇÃO DO ODOR	RECLAMAÇÃO ZERO	ESTABELECEER UM CANAL DE COMUNICAÇÃO COM A COMUNIDADE E IMPLEMENTAR A MELHOR TECNOLOGIA PRÁTICA DISPONÍVEL	RECEBER 100 AVALIAÇÕES POSITIVAS POR PARTE DA COMUNIDADE	06 MESES	S	PROFISSIONAL OU SETOR RESPONSÁVEL
GERAÇÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS	CONTAMINAÇÃO DO SOLO	NORMAS DE CLASSIFICAÇÃO ARMAZENAMENTO E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS	NÃO APLICÁVEL	MINIMIZAR A GERAÇÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS	REDUZIR 20% DA GERAÇÃO	06 MESES	S	PROFISSIONAL OU SETOR RESPONSÁVEL

ANEXO III

ESQUEMA BÁSICO DE RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ENTRE AS AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SGA²⁵

AÇÕES	RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES	PRAZO ESTIMADO
1 – Realização da avaliação inicial	Comprometimento da alta administração	Até 1 mês
2 – Definição da política de meio ambiente	Comprometimento da alta administração	Até 2 meses
3 – Identificação dos aspectos e avaliação dos impactos ambientais associados	Comprometimento da alta administração e ação 8	Até 4 meses
4 – identificação dos requisitos legais e estabelecimento dos critérios internos de desempenho	Ações 2 e 3	Até 1 mês
5 – estabelecimento dos objetivos e metas ambientais	Ações 1, 2, 3 e 4	Até 2 meses
6 – elaboração do plano de ação	Ação 5	Até 2 meses
7 – Implementação do plano de ação	Ações 5 e 6	Até 18 meses
8 – Treinamento	Comprometimento da alta administração	Até 12 meses
9 – Avaliação do desempenho ambiental, verificação do SGA e identificação das ações corretivas e preventivas	Ação 7	Até 2 meses
10 – Revisão do SGA	Ação 9	Até 1 mês
Prazo total estipulado para implementar o SGA		Até 30 mese

Importante: o item 08 refere-se ao treinamento operacional específico para subsidiar a implementação do plano de ação. Daí ter sido estimado um prazo máximo de 12 meses para a realização deste treinamento. Já a conscientização e motivação dos empregados, em todos os níveis hierárquicos da empresa, devem ser implementadas como um processo contínuo e entendidas como premissa a qualquer uma das ações. Por esta razão é que este processo não foi dimensionado no quadro.

²⁵ Este quadro é reprodução fiel do apresentado por ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; CAVALCANTI, Yara; MELLO, Cláudia dos S. *Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2001, p. 111. Portanto, não necessariamente representa o esquema do SGA aplicável à Administração Pública Municipal, porque este reclama adaptações próprias reclamadas pela natureza das atribuições do ente público municipal.