

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO
AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA –
PPG/CASA**

**A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE COLINAS DO
TOCANTINS (TO)**

IONA GONÇALVES SANTOS SILVA AYRES

MANAUS

2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO
AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA –
PPG/CASA**

IONA GONÇALVES SANTOS SILVA AYRES

**A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE COLINAS DO
TOCANTINS (TO)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Amazônia Sustentável, da Universidade Federal do Amazonas, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, sob orientação do Prof. Henrique dos Santos Pereira, Phd.

MANAUS
2008

Ficha Catalográfica
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

Ayres, Iona Gonçalves Santos Silva

A985c A construção da governança ambiental nos municípios brasileiros: o caso de Colinas do Tocantins (TO) / Iona Gonçalves Santos Silva Ayres. - Manaus: UFAM, 2008.
112 f.; il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia) — Universidade Federal do Amazonas, 2008.

Orientador: Prof. Henrique dos Santos Pereira, Phd

1. Participação social 2. Política ambiental - Amazônia 3. Gestão ambiental – Amazônia I. Pereira, Henrique dos Santos II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

CDU 502.34(811)(043.3)

IONA GONÇALVES SANTOS SILVA AYRES

**A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O CASO DE COLINAS DO
TOCANTINS (TO)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Amazônia Sustentável, da Universidade Federal do Amazonas, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado em 17/06/2009

BANCA EXAMINADORA

Prof. Henrique dos Santos Pereira, Ph.D
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Hiroshi Noda
Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia

Prof. Dra. Sandra Noda do Nascimento
Universidade Federal do Amazonas

Ao meu filho Antônio Júlio que apenas pela
existência, tornou tudo possível.

Ao meu esposo Washington pela lealdade e amor.

À minha mãe, parceira e amiga, pela total dedicação.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus *Javé* pelo grande amor e sabedoria e por conduzir minha vida.

Ao meu orientador, Professor Henrique Pereira pelos caminhos apontados e especialmente por imprimir sua excelência a este Mestrado.

Aos gestores da FIESC/FECOLINAS pela brilhante determinação de qualificar o quadro docente.

Ao casal Profa. Dra. Sandra Noda e Prof.Dr. Hiroshi Noda pela dedicação a este Programa de Mestrado .

A todos meus colegas que compartilharam a dor e a delícia nesta linha de pesquisa acerca da sustentabilidade da Amazônia .

A todos os professores do programa de mestrado da PPG-CASA-UFAM pelos ensinamentos, especialmente aos Professores Henrique Pereira e George

Às minhas colegas e amigas Layanna Giordanna e Aurélia Pádua, pelas discussões constantes e pela participação na construção deste trabalho.

Ao meu pai Júlio e minha mãe Neném pela vida e retidão de caráter que me orientam.

Ao meu filho Antonio Júlio pela inspiração e nobreza de sentimentos.

Ao meu companheiro, amigo e esposo Washington Aires pelo amor, carinho e total dedicação à família.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a construção da governança ambiental, nos municípios brasileiros, caracterizada como a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas com a colaboração da sociedade civil, particularmente na implantação de quadros legislativos e regulatórios ambientais, culminando na criação e fortalecimento de organismos públicos ou privados voltados para tutela meio ambiente. O esgotamento dos recursos naturais, exige uma nova postura dos cidadãos, para a continuidade da vida no Planeta. Dentro desta realidade e com o intuito de pesquisar aspectos da governança ambiental, notadamente na administração pública municipal de Colinas do Tocantins, foi realizado um levantamento da legislação municipal ambiental, bem como análise de dados secundários obtidos junto ao IBGE, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e perante organismos sociais. A participação social no município de Colinas é frágil, em razão disso, há vários problemas ambientais. O estudo revelou um município com considerável grau de evolução na disponibilização de instrumentos de gestão ambiental, no período compreendido entre os anos 2002-2008, entretanto a inefetividade, torna o município palco de problemas ambientais clássicos como disposição inadequada de resíduos sólidos, contaminação da água, dentre outros. As competências municipais e a atuação social são peças-chave na consecução dos objetivos almejados pela legislação que tutela o meio ambiente e é nesse sentido que se mostrará o quão importante é a necessidade de uma relação harmônica entre os munícipes, o poder público e o meio ambiente. Para isso, é necessário que a sociedade civil possa participar efetivamente da tomada de decisões, seja através da formulação de políticas públicas seja pela sua execução, quer dizer, é preciso implementar mecanismos de participação, assegurando o exercício da cidadania ambiental. Este estudo analisa a forma de atuação da Sociedade Civil na política ambiental do Município de Colinas do Tocantins, destacando-se que embora embrionária, a participação desse segmento é fundamental para a formulação e execução de políticas públicas ambientais e assim para a preservação e conservação da sócio e biodiversidade. A análise destes dados permitiu construir o perfil da gestão ambiental implementada no município, e verificação da fragilidade da governança. Nesta perspectiva, investigamos a gestão ambiental praticada e a caracterizamos como imprópria para a proteção do ambiente natural e da qualidade de vida

Palavras – chave: Competências do Município. Colinas do Tocantins. Governança Ambiental. Participação.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the construction of environmental governance in Brazilian cities, characterized as the ability of governments to plan, formulate and implement policies in collaboration with civil society, particularly in the implementation of legislative and regulatory environment, culminating in the creation and strengthening of public and private organizations focused on environmental protection. The depletion of natural resources requires a new attitude of citizens, for the continuity of life on the planet. Within this reality and with the aim of searching aspects of environmental governance, especially in the municipal government of Colinas do Tocantins, was conducted a survey of municipal environmental legislation as well as analysis of secondary data obtained from the local Environmental research 2002, public bodies As the Municipal Department of Environment and before social bodies.. The social participation in the city of Colinas do Tocantins is fragile, because there is more environmental problems. The study found a city with considerable degree of progress in the provision of instruments for environmental management in the period between the years 2002-2008, however the lack of relevance for environmental issues, makes the city stage classics of environmental problems as inadequate disposal of waste solid, water contamination, among others. The municipal competencies and social performance are key pieces in achieving the goals pursued by the law to protect the environment and that is what will show how important is the need for a harmonious relationship between the householders, the public and the environment. This requires that civil society can participate effectively in decision-making, either through the formulation of public policies is for implementation, I mean, we must implement mechanisms for participation, ensuring the exercise of environmental citizenship. Making effective civil society participation can occur differently and this study examines the form of actions of civil society organizations in the environmental policy of the City of Colinas do Tocantins. To do so is made a diagnosis of the composition and role of eating and Civil Society organizations, emphasizing that although embryonic, the second segment that participation is central to the formulation and implementation of public policies and environmental well for the preservation and conservation of social and biodiversity. Analysis of these data possible to build the profile of environmental management implemented in the municipality, and verification of the fragility of governance. From this perspective, we investigated the environmental management practiced and characterized as unfit for the protection of the natural environment and quality of life

Key- words: Skills of the county. Colinas do Tocantins. Environmental Governance. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Amazônia Legal.....	18
Figura 2 - Composição do SISMUMA nos termos do Art.7º da LC 999/2008.....	54
Figura 3 - Mapa de localização do município e vista área do Município de Colinas do Tocantins.	61
Figura 4 - Organograma Ambiental do Município de Colinas do Tocantins	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil Ambiental do Município nos anos de 2002 e 2008	65
Tabela 2- Condições Ambientais e afetações	68
Tabela 3. Ações de gestão de recursos naturais 2002-2008	69

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ACP- Ação Civil Pública

AEP - Área Especialmente Protegida

AP- Ação Popular

APA - Área de Proteção Ambiental

APP- Áreas de Proteção Permanente

Campinas.

CEUNIC -Centro Universitário de Colinas

CF -Constituição Federal

CIPAM - Centro Integrado de Percepção Ambiental

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente

COMAM -Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA -Estudo de Impacto Ambiental

ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas

FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FECOLINAS –Fundação Educacional do Município de Colinas

FIESC - Faculdade Integrada de Ensino Superior de Colinas

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS –Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IUCN - *International Union for Conservation of Nature* (em português - União

KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

LACP -Lei da Ação Civil Pública

LC -Lei Complementar

MMA -Ministério do Meio Ambiente

MP - Ministério Público

MPF -Ministério Público Federal

MUNIC- Perfil dos Municípios Brasileiros

NEPP - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas

OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico)

ONGs- Organizações não- governamentais

OS - Organizações Sociais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNUD – Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RIMA -Relatório de Impacto Ambiental

SAIC- Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental

SEMA –Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEPLAN Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins

SGA - Sistema de Gestão Ambiental

SIAD -Sistema Integrado de Alerta de Desmatamentos

SINIMA - Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

SISMUMA- Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA-Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SRH - Secretaria de Recursos Hídricos

TAC- Termo de Ajustamento de Conduta

UC - Unidade de Conservação

UNCED - United Nations Conference on Environment and Development (em português)

UNITINS - Universidade do Tocantins

ZEE - Zoneamento Ecológico - Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 METODOLOGIA.....	25
2 GESTÃO E GOVERNANÇA.....	27
2.1 GESTÃO E GESTÃO AMBIENTAL.....	27
2.2 GOVERNANÇA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOB A ÓTICA DO WORLD BANK.....	30
2.2.1 Diferenças entre Governança e Governabilidade.....	
2.2.2 Indicadores de Governança Ambiental.....	33
3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL.....	39
3.1 O MUNICÍPIO E O SISTEMA FEDERATIVO.....	39
3.2 COMPETÊNCIA MUNICIPAL AMBIENTAL	42
3.3 ARCABOUÇO LEGISLATIVO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS	48
3.3.1 Lei Orgânica Municipal	49
3.3.2 Código Ambienta Municipal	51
3.3.3 Plano Diretor Municipal	55
3.3.4 Outras Leis Ambientais Municipais	58
4- ASPECTOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO MUNICIPIO DE COLINAS DO TOCANTINS	60
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS.....	60
4.2 A GOVERNANÇA/GESTÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS	71
4.2.1 Perfil do Município de Colinas sob as lentes da MUNIC 2002.....	74
4.2.2 Perfil do Município de Colinas sob as lentes da MUNIC 2008.....	79
4.2.3 Perfil do Município de Colinas sob a ótica da observação empírica.....	85
5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICIPIO DE COLINAS	87
5.1 TEORIZANDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	88

5.2 A PARTICIPAÇÃO CONCEDIDA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE	92
5.2.1 Os Munícipes Como Efetivadores das Atribuições Municipais	94
5.3 ANALISANDO INSTRUMENTOS E MOMENTOS PARTICIPATIVOS NO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS	97
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

INTRODUÇÃO

O conceito de Governança tem recebido atenção, e seu uso se generalizado, desde a década de 1990. A necessidade da governança como um conceito distinto de governo surge do fato de governo se configurar não mais como um processo, mas antes como uma organização separada do corpo da sociedade. O uso generalizado da palavra tem levado a diversas interpretações, sendo que em muitos casos, e documentos, estas se confundem com as de governo. Neste trabalho adota-se o conceito de governança apresentado pelo Banco Mundial, construído em grande parte sobre consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas, e em diversos documentos do PNUD (Programa as Nações Unidas para o Desenvolvimento).

O termo Governança foi abordado como sendo a interação entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos. Diz respeito, fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

O estudo desenvolveu-se no âmbito do município de Colinas do Tocantins, cidade analisada sob as lentes dos princípios da governança ambiental.

É importante descrever os vários olhares em relação à questão ambiental. Boeira (2004, p.1) nos traz o pensamento de Pádua (1987)

De 1500 ao início do século XX, podem ser encontradas quatro posturas diante da questão da natureza: a) o elogio retórico e laudatório do meio natural, indiferente e, por vezes, conivente com a realidade da devastação; b) o elogio da ação humana em sentido abstrato, distante das suas consequências destrutivas; c) a crítica da destruição da natureza, com proposta de modernização urbano-industrial; d) a crítica

da destruição da natureza, com a busca de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional (PÁDUA, 1987 apud BOEIRA, 2004).

Nas duas últimas décadas do século XX, a questão ambiental alcançou o *status* de problema global e tem mobilizado não apenas a sociedade civil organizada, os meios de comunicação, mas os governos de todas as regiões do planeta. No entanto, Frederick Buttel (2000: 117-121), ressalta:

“que a difusão das preocupações dos governos e de setores da sociedade civil, com os problemas ambientais, em muitos casos não resultaram em consenso em torno de soluções, mas ao contrário os debates intensificaram conflitos quanto ao uso do poder”.

Desta perspectiva, é compreensível que a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992 tenha tido um grande impacto não apenas sobre o movimento ambientalista, mas também sobre a produção intelectual, nas políticas públicas governamentais, bem como influenciou a abertura e ampliação do espaço da participação da sociedade civil nos processos de decisão política em geral apesar de Boeira (2004) afirmar que após a RIO 92 o movimento ambientalista tenha perdido rumo.

Com o processo de institucionalização da questão ambiental os temas ambientais passaram a estar sujeitos às restrições impostas pela racionalidade administrativa, muitas vezes engessada pelo orçamento, interesse do governante, bem como por práticas de corrupção e nível de governabilidade insuficiente para impor medidas concisas em prol da preservação ambiental, que envolve o próprio ser humano (ALONSO e COSTA, 2004) .

Quanto a presença das questões ambientais estarem presentes em diferentes setores de gestão, temos o ambientalismo multissetorial defendido por Viola (1995) e o ambientalismo transetorial defendido por Crespo (1998) que discutem os conflitos estabelecidos pela presença da matéria ambiental estar presente em vários setores, institucionais ou não.

A legislação brasileira consagra espaços institucionais de exercício da cidadania, como os conselhos e as audiências públicas, e embora se discuta o quanto estas conquistas são efetivamente resultantes de processos democráticos ou de decisões tecnocráticas, o fato é que se criaram espaços de participação. Um dos consensos presentes na comunidade ambientalista brasileira é que “só a democracia levará à sustentabilidade, por meio de criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos já existentes” (LAYRARGUES, 2002).

Parafraseando Ellen Wood, (Wood et all Honorato, 2004: 3), quando descreve “a transferência da luta de classes do “chão da fábrica”, da esfera puramente das relações econômico-sociais para a esfera do Estado”; as questões ambientais deslocaram-se do espaço local e atingiram importância global, assim como , teve sua origem nos movimentos revolucionários, e hoje encontra-se enraizada na esfera estatal, constituindo tópico da agenda do Estado.

O município de Colinas do Tocantins localiza-se no Estado do Tocantins, o qual integra região norte do país. A região norte possui uma característica peculiar: a presença da Floresta Amazônica nos estados que a compõe. A delimitação da Floresta Amazônia passa pela construção da Amazônia Legal¹, ou seja, ato que delimita e indica as localidades, para efeitos restritivos, da presença da Floresta Amazônica. O Estado do Tocantins, criado em 1988, pertencente à região norte, possui uma presença tímida da Floresta Amazônica, tendo como vegetação predominante o bioma Cerrado, segundo o IBGE.

¹ Em 1955, através da Lei 1.806, de 6 de janeiro de 1953, foram incorporados à Amazônia Brasileira, o Estado do Maranhão, o Estado de Goiás (atualmente Estado de Tocantins) e Mato Grosso). Com esse dispositivo legal, a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal, fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico. Foi a necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região. Perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km² correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. A Região Amazônica foi definida, portanto, pela Lei, independentemente se sua área pertenceria à bacia hidrográfica, se seu ecossistema seria de selva úmida tropical ou qualquer outro critério semelhante.

Figura 1. Mapa da Amazônia Legal



Fonte: IBGE, 2005

A cobertura vegetal predominante no Tocantins é o cerrado, perfazendo um percentual superior a 60%. Segundo dados do INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Tocantins adotou iniciativas próprias para preservar o meio ambiente, através da Lei 1.917/2008 – Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, que torna o estado o segundo do Brasil a ter legislação própria sobre o assunto.

Em 27 de março de 2008, através da Portaria nº 96, o Ministério do Meio Ambiente incluiu 31 municípios tocantinenses no bioma amazônico, entre eles, incluía-se Colinas do Tocantins, entretanto por ato do governo estadual, deixou de ser considerado área de presença da floresta, e por consequência deixou de integrar a Amazônia Legal. O Projeto de Lei 1278/07 de autoria do Deputado Federal Osvaldo Reis pretende excluir o Tocantins da Amazônia Legal.

O objetivo da pesquisa é analisar aspectos de governança ambiental no Município de Colinas do Tocantins a partir dos resultados obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, (IBGE, 2002, 2008) que investigou, dentre outras, informações sobre as diferentes formas de participação da sociedade civil organizada na administração municipal, além de outros documentos municipais (leis, atos administrativos).

Nesse sentido, o trabalho analisa a existência de certos instrumentos que possam caracterizar a governança ambiental participativa. São analisadas as informações do município em relação à existência de estrutura administrativa municipal em relação ao meio ambiente, composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente e se já foi instalado o Fórum da Agenda 21 local, além de existência de quadro legal.

A partir de informações obtidas pelo IBGE em todos os municípios do país, é possível conhecer certos aspectos da gestão ambiental dos municípios, e assim construir o estágio de governança no município de Colinas.

O primeiro Capítulo desta dissertação informa aspectos conceituais de gestão/governança, segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD, governança é o exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seus conflitos (PNUD, 2002).

Nesse contexto, o conceito de governança reconhece a gestão pública compartilhada como um arcabouço participativo desejável que considere o cidadão e a sociedade civil organizada. No Brasil, a conquista de novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição Federal de 1988, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para a prática da democracia participativa .

Os resultados estão agregados por faixas de tamanho populacional dos municípios, grandes regiões e unidades da federação, e abrangem informações sobre os dois eixos temáticos

definidos na pesquisa. O primeiro trata da institucionalização da questão ambiental nas administrações municipais, abordada mediante a investigação da existência de estrutura administrativa e de mecanismos de articulação institucional, do andamento da Agenda 21, bem como da disponibilidade de recursos financeiros e de legislação específicos para o meio ambiente. O segundo desenvolve um diagnóstico do estado do meio ambiente no município a partir da percepção do seu gestor ambiental, e explora a relação entre a mortalidade na infância e um conjunto de alterações ambientais relevantes.

Os resultados da pesquisa, organizados em textos analíticos sobre os temas abordados, e em um conjunto de tabelas, gráficos e mapas, permitem traçar um perfil dos municípios brasileiros concernente à gestão e ao estado do meio ambiente local, oferecendo subsídios à formulação de políticas públicas voltadas a um novo padrão de desenvolvimento sustentável.

Constatar alterações da realidade encontrada no município de Colinas do Tocantins quase seis anos depois é uma das metas deste trabalho, que buscou a análise dos dados obtidos através da MUNIC, cumulada com a análise dos documentos legais e fotográficos atinentes à questão ambiental, possibilitando a caracterização do perfil da gestão ambiental implantada no município, em especial os indicadores de governança ambiental, sob a ótica do World Bank².

O Segundo capítulo tem o objetivo de contextualizar a temática: gestão ambiental municipal, assim foram abordados aspectos conceituais do termo gestão em concorrência com o termo ambiente, para traçar as atividades, conteúdo da gestão

No terceiro capítulo o texto retrata a realidade municipal, competências e atribuições com base no sistema federativo brasileiro, envolvendo a temática ambiental. Neste ponto será

² Fundada a 1 de Julho de 1944 por uma conferência de representantes de 44 governos em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, e que tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, sua missão principal é a luta contra a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento.

realizado uma análise da legislação municipal ambiental e caracterização do município pesquisado, ou seja, Colinas do Tocantins.

No quarto capítulo há uma preocupação com a construção do perfil ambiental do município, a partir de sua governança ambiental, essa construção ocorre a partir de análise da MUNIC realizada em 2002 e em 2008 .

No final do trabalho é apresentado a proposta política para intervenção na realidade do município de Colinas do Tocantins, visando melhorias na gestão ambiental local.

1 METODOLOGIA

Considerando que as ciências ambientais envolvem diversos campos do conhecimento, não existem metodologias preestabelecidas (VEIGA,1996) . Foi estabelecido um conjunto de procedimentos que, articulados numa seqüência lógica, de modo a permitir atingir os objetivos da pesquisa. Foram utilizados os métodos materialismo dialético e observacional, com a finalidade de interpretar a realidade através da obtenção, validação e processamento de dados obtidos através da pesquisa bibliográfica, coleta documental e estudo de caso. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental em órgãos governamentais e não governamentais no âmbito do município de Colinas do Tocantins.

A pesquisa sobre a existência de instrumentos de gestão ambiental foi realizada mediante a identificação da estrutura administrativa vigente utilizando-se como referencia a Política Nacional do Meio Ambiente.

Trata-se, pois de estudo exploratório, descritivo, que ensejou tratamento qualitativo. Leopardi (2001) aborda que

O método 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.

A investigação qualitativa dá maior corpo a este estudo, indo ao encontro da resposta à hipótese do problema de pesquisa proposto, qual seja, o Município de Colinas do Tocantins apresenta indicadores que não auxiliam na construção da Governança, na qual os sujeitos, e não somente o Estado, responsabilizar-se-iam pela sustentabilidade Ambiental.

Tomou-se o Município de Colinas como objeto de estudo pelo fato de ser no município de Colinas do Tocantins, que se executa o convênio entre UFAM/FECOLINAS no

sentido de capacitação de docentes através de Mestrado Profissional em Ciências do Ambiente.

Apesar do conceito de governança ser aplicado freqüentemente com caráter difuso, no Brasil “governança ambiental” é usado, geralmente, para se referir a processos de exercício de poder que, na área do meio ambiente, também estejam ampliando os espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.

A revitalização da sociedade civil desde meados da década de 1980, se reflete no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão pública (AVRITZER, 2002, apud JACOBI, 2006).

A legislação ambiental brasileira prevê a participação ativa de diferentes atores sociais. A Lei Federal no 6.938/81, que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, dispõe sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo. Na esfera municipal, são componentes do SISNAMA os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que impactam o meio ambiente.

O perfil ambiental do município foi construído a partir dos dados disponíveis no banco de dados denominado Perfil Ambiental dos Municípios Brasileiros-MUNIC realizada em 2002 e em 2008 pelo IBGE.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, do IBGE, é uma pesquisa institucional e de registros administrativos relativos ao poder público local. Realizou entre os anos de 2002, através de um Suplemento de Meio Ambiente, um diagnóstico ambiental nos 5.5604 municípios do país. Efetuou, entre outras, indagações ao gestor ambiental da prefeitura sobre a existência de mecanismos da gestão que levam em conta a participação dos diversos seguimentos da sociedade civil.

Nesse contexto, a pesquisa levantou informações sobre se o município possuía estrutura administrativa em meio ambiente (secretaria ou departamento, assessoria, setor ou órgão similar para tratar da questão ambiental), se possuía Conselho Municipal de Meio Ambiente (frequência das reuniões e a composição do mesmo) e se já tinha instalado o Fórum da Agenda 21 local e quais entidades participavam das discussões.

2 GESTÃO E GOVERNANÇA

“Legitimar a governança ambiental é um desafio intelectual e político”.
Strobe Talbott

As expressões gestão e governança não apresentam significados idênticos, antes uma apresenta-se como gênero da outra. No presente trabalho, faz-se necessário estabelecer conceitos e distinções entre as terminologias para tornar conhecidas a extensão e cada significado e conteúdo. Assim, inicialmente, mostra-se necessário perscrutar o termo gestão, especialmente em seu aspecto ambiental, e em seguida o termo governança, para caracterizar a governança ambiental presente no município de Colinas do Tocantins.

2.1 GESTÃO E GESTÃO AMBIENTAL

No decorrer da década de 1990, houve uma articulação das noções de política pública e de gestão. O conceito de *gestão* refere-se primordialmente, ao presente, aos procedimentos operacionais, à administração e à aplicação de leis, regulamentos, indicadores, normas, planos e programas enquanto o conceito de *política pública* é restrito a uma atividade especializada do Estado moderno-industrial.

O conceito de gestão evoluiu muito ao longo do último século, nesta perspectiva há um consenso de que cabe à gestão a otimização do funcionamento das organizações, através da tomada de decisões racionais e fundamentadas no recolhimento e tratamento de dados e informações relevantes e, por essa via, contribuir para o seu desenvolvimento e para a satisfação dos interesses de todos os seus colaboradores (FAVA,2001) .

Segundo o conceito clássico, desenvolvido por Henri Fayol (FAVA, 2001), o gestor é definido pelas suas funções no interior da organização: é a pessoa a quem compete

a interpretação dos objetivos propostos pela organização e atua através do planeamento, da organização, da liderança ou direção e do controle, afim de atingir os referidos objetivos. Daqui se conclui que o gestor é alguém que desenvolve os planos estratégicos e operacionais que julga mais eficazes para atingir os objetivos propostos; concebe as estruturas e estabelece as regras, políticas e procedimentos mais adequados aos planos desenvolvidos e, por fim, implementa e coordena a execução dos planos através de um determinado tipo de comando (ou liderança) e de controle.

O emprego do termo gestão, historicamente, originou-se no domínio privado, mas hoje aparece no campo das políticas públicas. Via de regra, ainda hoje, os dicionários da Língua Portuguesa, anunciam esse entendimento. Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, gestão provém do latim *gestione* e significa “1. Ato de gerir; gerência, administração. Gestão de negócios. Jur. 1. Administração oficiosa de negócio alheio, sem mandato ou representação legal” (FERREIRA, 1999, p.685). Godard (1997) resgata precisamente esse sentido, de que para definição de gestão é imprescindível um negócio alheio. Para esse autor francês, a formulação original de gestão – administrar “bens possuídos por um proprietário” - contém duas idéias importantes:

(...) a. Esses bens são suscetíveis de serem apropriados por pessoas, mas eles podem ser separados dessas pessoas a ponto de sua administração poder ser confiada a um terceiro; b. repousando sobre uma relação entre um sujeito (o titular do direito de propriedade ou seu representante legal) e um objeto (o bem possuído), a relação de gestão pressupõe que o vir-a-ser do objeto, incluindo-se aqui sua destruição, submete-se aos projetos, usos e preferências do sujeito, o que manifesta a concepção plenamente desenvolvida do direito de propriedade que é, de forma última, um direito de destruir (Godard, 1997 p.209)

A construção do conceito de gestão perpassou pela evolução histórica do conceito de administração com as contribuições de Taylor na Teoria da Administração Científica, Fayol com a Teoria da Administração Clássica e com Weber com a Administração Burocrática (FAVA, 2001). O conceito de gestão, anuncia-se muito mais do que a simples gerência de

bens privados por um terceiro sem mandato, sem procuração ou representação legal. A migração do termo *gestão* do espaço da administração e direção de bens particulares ao espaço da administração e gerência de bens públicos, impõe não só a assunção de novos princípios, mas também uma ressignificação.

A gestão constitui agora o cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento e àqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental. Ela está sendo introduzida em todas as áreas: gestão dos equilíbrios naturais, gestão dos povoamentos, gestão dos recursos naturais, gestão do espaço, gestão dos recursos genéticos etc. (Godard, 1997, p.214)

Mas, antes de chegar ao domínio das políticas ambientais, foi na atividade empresarial que o significado de gestão teve a sua primeira extensão. A gestão vista pela administração é tida como a própria gerência do bem econômico, envolvendo todo o processo administrativo na busca de atingir as metas e os objetivos traçados (de planejamento, de organização, de produção, de rentabilidade, de comercialização).

Utilizando esses preceitos teóricos na questão ambiental, passamos a construir o conceito de Gestão ambiental. O IBAMA (2002, p.14) apresenta o conceito de Gestão Ambiental como sendo

“O processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre o meio físico-natural e construído. Esse processo de mediação define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, por meio de suas práticas alteram a qualidade do meio ambiente, e, também, como se distribuem os custos e benefícios decorrentes das ações desses agentes”

Em se tratando de gestão ambiental, temos que o principal objetivo é sem sombra de dúvidas, estabelecer o desenvolvimento sustentável, conforme diretrizes preconizadas na Rio 92.³

³ A ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra são nomes pelos quais é mais conhecida a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro.

Neste trabalho, quando refere-se ao termo desenvolvimento sustentável, tem-se em mente a matriz conceitual estabelecida por SACHS (1993), especialmente o que o autor aponta como sendo as cinco dimensões do ecodesenvolvimento: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial, sustentabilidade cultural.

2.2 GOVERNANÇA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO SOB A ÓTICA DO WORLD BANK

O termo *governance* foi utilizado pelos técnicos do Banco Mundial, num esforço conceitual para expressar uma estratégia de gestão, que buscava legitimar a ação das agências multilaterais de desenvolvimento, em países onde os Estados Nacionais afiguravam-se corruptos ou com baixo nível de governabilidade. A expressão diferiu funções políticas e funções de governança, cunhando esta última com perfil gerencial, podendo ser assumida por organismos multilaterais, mais tarde o termo foi empregado para gestão ambiental (ACSELRAD, 2006, p.18).

Essa idéia fica mais clara em um artigo "não-oficial", produzido pela área de pesquisa do Banco, que define governança como:

[...] a provisão de regras abstratas e universais, de instituições capazes de garantir seu cumprimento, e de mecanismos previsíveis para regular conflitos relativos tanto às regras quanto ao seu cumprimento. *Esta abordagem exclui qualquer conteúdo normativo e qualquer atributo de regimes políticos específicos da concepção de governança*, isto é, o termo não se refere à substância das regras, à forma das instituições, ou à natureza dos mecanismos de resolução de conflitos (FRICHSTAK, 1994, p. 15, apud ACSELRAD, 2006, p.25).

A última década testemunhou uma mudança fundamental nas linhas centrais de ação e nas políticas do Banco Mundial. Após a muito criticada experiência com programas de

ajuste estrutural durante os anos de 1980, o foco operacional moveu-se de temas como liberalização, desregulamentação e estabilização para questões de construção e reforma institucional. De fato, uma vez que se tornou mais claro que não havia sido dada suficiente atenção aos problemas de viabilidade política das reformas estruturais e, da mesma forma, aos custos sociais associados a estas, o Banco Mundial passou a priorizar fatores políticos como a legitimidade governamental e o papel dos grupos de pressão, especialmente após o fracasso das políticas de ajuste estrutural em muitos países africanos (DIA, 1996; WILLIAMS E YOUNG, 1994; WORLD BANK, 1992, 1994 apud ACSELRAD, 2006).

Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a "boa governança" e a fortalecer a sociedade civil. Por outro lado, o Banco também enfatizou a necessidade de dar conta dos custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência.

O Banco Mundial passou a reconhecer de forma mais explícita que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que atua. Enfatizando a melhora das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial, particularmente na educação, têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política subjacentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal (ACSELRAD, 2006).

A emergência do conceito de governança, no início dos anos de 1990, marca um ponto de inflexão representado por um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político.

O conceito de governança foi definido no livro *Governance and development*, publicado pelo World Bank, então como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Em linhas gerais, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para caracterizar a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência. A primeira diz respeito à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais. Em certa medida, isso não chegou a ser efetivamente uma novidade para o Banco, visto que a preocupação com questões de capacidade burocrática já estava presente na experiência anterior com programas de ajuste estrutural. A segunda, relativa ao estabelecimento de um marco legal, foi enunciada como um elemento crítico em face da "síndrome da ilegalidade" que caracterizaria muitos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 1997).

Finalmente, a boa governança diz respeito a questões de transparência e participação. Essas duas dimensões, consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas (*Idem*, p. 40).

Pode-se dizer, então, que o "Estado ideal" concebido pelo Banco Mundial é um Estado liberal "neutro", definido puramente em termos procedimentais, na medida em que, ao menos teoricamente, não agrega nenhuma concepção prévia do bem social; ao contrário, o Estado deve funcionar segundo o estabelecimento de regras "neutras" que permitam a busca legítima de diversas concepções do bem social.

As posições oficiais do Banco Mundial diferem pouco da análise "não-oficial" descrita acima. De fato, o mandato legal do Banco limita claramente seu papel aos aspectos

institucionais e procedimentais do desenvolvimento, deixando de lado aspectos ligados à responsabilidade política e à análise do regime político.

Ou seja, a publicação oficial do Banco Mundial coloca em evidência unicamente o efeito do marco legal sobre o crescimento e a eficiência econômica, escamoteando questões normativas quanto ao caráter desse marco legal.

2.2.1 Diferenças entre Governança e Governabilidade

Em primeiro lugar, cabe efetuar a distinção entre os termos governança, boa governança e governabilidade, muitas vezes confundidos e utilizados intercaladamente. Governança é definida pelo Banco Mundial como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um país. Correlativamente, boa governança diz respeito à efetividade desse gerenciamento. Uma vez que a governança engloba técnicas de governo, boa governança requer boas técnicas. De outra banda, governabilidade descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político. Ou seja, uma nação é governável quando oferece aos representantes as circunstâncias necessárias para o tranqüilo desempenho de suas funções.

Para Acseirad, Mello e Bezerra (2006: 14-19) a governança, apresenta um papel interventor na criação de um ambiente que conduz ao desenvolvimento econômico e social e na divisão eqüitativa das riquezas. Na medida em que permitem um gerenciamento transparente e responsável de todos os recursos do país, eles reduzem a corrupção e, conseqüentemente, fortalecem a democracia. Com efeito, as práticas da boa governança são exigidas tanto pelo Banco Mundial como pelo Fundo Monetário Internacional no que tange à liberação de recursos financeiros.

Outro ponto é o localismo, abordado por Acseirad (2006: 15-19).A gestão local é, hoje, reflexo das transformações engendradas no seio das relações sócio-econômicas, políticas

e culturais dos dezenove anos da Constituição brasileira. Essa gestão local não é mais exclusivamente organizada de maneira hierárquica pelos atores públicos federal, estadual e municipal. Ao contrário, a transformação do papel do Estado bem como o reposicionamento dos atores privados fazem com que ela seja cada vez mais definida de maneira conjunta pelos atores locais públicos e privados (Smith & Oliveira, 1995; Abrucio, 1996).

“Para alguns autores, a noção de governança diz respeito, por sua vez, a novas formas de negociação e sistemas de barganha que tem ampliado a esfera de ação pública local para além da estrutura política tradicional, envolvendo uma pluralidade de atores na perspectiva da regeneração da economia local (Mayer, 1997; Harding et alii, 2000). Entretanto, paralelamente à constatação de que políticas de crescimento econômico subnacionais-sejam regionais ou locais- tornam-se cada vez mais importantes, observa-se que os governos nacionais desempenham um papel crucial neste processo, pois não são eles que estão reformulando instrumentos políticos e estruturas institucionais na intenção deliberada de promover melhorias nas condições subnacionais de competitividade, flexibilidade do trabalho e qualificação profissional (Harding et alii, 2000:986)”. (Acsehrad, 2006:69)

Há ainda confusão conceitual entre a governança e o instituto da globalização, para autores, como swyngedouw (2000:16) a globalização é:

“evocada como síntese destes processos de desterritorialização e reterritorialização, de forma a torná-los a-espaciais e a-geográficos e, deste modo, destituí-los das referências às relações de poder que neles se encontram(...). A reestruturação da geografia da circulação e da acumulação do capital altera assim as configurações espaciais e as escalas de governo existentes, inaugurando novas e contraditórias formas de produção do espaço e apropriação do meio ambiente. (Swyngedouw, 2000:16)

2.2.2 Indicadores de Governança Ambiental

A aplicação do conceito de governança no Brasil é vasto e difuso; em geral se refere ao modo como a autoridade é exercida. No entanto, é comum empregar o termo para designar a participação dos movimentos sociais nos processos decisórios.

Como já dito anteriormente a governança possui quatro dimensões: administração gerencial para o setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência.

Veiga (2007) ressalta que a reflexão mais amadurecida já feita no Brasil sobre indicadores para a governança ambiental esteja em recente dissertação de mestrado, em estudos populacionais e pesquisas sociais (área de concentração: estatística social), orientada na ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. O estudo propôs um inédito modo de combinar e apresentar simultaneamente o índice sintético e os indicadores por dimensão, por temas e por variável além de indicadores das quatro dimensões (ambiental, econômica, institucional e social).

Muitas são as definições possíveis para o termo indicador. Em geral, indicador é um signo, ou seja: ‘algo que representa alguma coisa para alguém’. Mais concretamente, um indicador é uma variável, ou seja: uma representação operativa de um atributo (característica, qualidade, propriedade) de um sistema. Um indicador deve permitir: apreciar condições e tendências, comparar lugares e situações, avaliar condições e tendências em relação a metas e objetivos, permitir um alerta precoce, antecipar condições e tendências futuras (GALLOPIN, 2003. apud SCANDAR NETO, 2006:12).

Os indicadores retem significados essenciais para construir um perfil ou caracterização com vistas a aprofundar o conhecimento sobre determinado tópico, formulando e avaliando políticas socioeconômicas e ambientais. Neste ponto, o objetivo dos indicadores é encontrar respostas para os formuladores de políticas públicas ambientais. Servem como referência, ou seja, são tipicamente normativos.

Desde o advento da Rio – 92, com a edição da Agenda 21, a identificação de indicadores de sustentabilidade tem sido considerada condição *sine qua non* para um desenvolvimento equilibrado no qual estejam contempladas as dimensões ambientais, sociais

e econômicas. Os indicadores devem servir de suporte para o processo de tomada de decisão com foco na governança e transparência, tanto no que toca à gestão pública quanto à gestão privada (SCANDAR NETO, 2006) .

Assim, é essencial o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informações para apoiar processos de avaliação de políticas públicas, adequados às diversas realidades, do local ao global, considerando as interfaces das dimensões do desenvolvimento sustentável, nos diferentes âmbitos de atuação do planejamento e gestão ambiental. Um dos aspectos fundamentais é a produção, coleta e divulgação de informações, para produzir ferramentas hábeis ao diagnóstico de situações, implantação de políticas ou de desempenho da gestão privada, e também no sentido de monitorar o impacto daquelas ações no conjunto das atividades públicas e privadas.

Estas questões reforçam o papel potencial que informações sobre as condições ambientais do município de Colinas do Tocantins podem contribuir com espaço permanente de discussão e reflexão entre profissionais de setores múltiplos, numa dinâmica pró-ativa e aplicada, efetivando este ferramental dos indicadores de sustentabilidade no processo de tomada de decisão visando desenvolvimento sustentado.

A participação social apresenta-se como valioso indicador da governança ambiental, pois produziu a revitalização da sociedade civil desde meados da década de 1980, e se reflete no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão pública (AVRITZER, 2002, apud JACOBI, 2006).

Nesse sentido, o processo de redemocratização do Brasil permitiu que o Estado mudasse substancialmente seu modo de “gerir a coisa pública”, adotando como paradigma central a orientação do serviço público para o cidadão, o cliente primordial das ações governamentais, e a responsabilização do servidor público pelos resultados alcançados,

revitalizando assim os vínculos do Estado com a sociedade (PNUD, 2007). Práticas participativas, na realidade, têm sido comuns no nível local de governança, tanto com relação ao meio ambiente quanto a todo tipo de setores. Há conselhos municipais para saúde, desenvolvimento rural, direitos da criança e do adolescente, orçamentos municipais, educação, transporte, desenvolvimento urbano, cultura, etc. A participação de atores diversos (stakeholders) tem sido traço característico da governança ambiental no Brasil, sem dúvida como consequência das grandes e freqüentes mobilizações do movimento ecologista.

A visão do Banco Mundial sobre o processo de "fortalecimento das instituições" é bastante clara, ou seja, tal processo envolve necessariamente o reforço da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privado:

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços (World Bank, 1997, p. 60).

Em grande medida, a posição do Banco Mundial no que diz respeito à importância dos mecanismos de participação e do *empowerment* dos tomadores de decisão locais tem relação direta com o que se percebe como um conjunto de falhas dos mecanismos democráticos mais usualmente aplicados para garantir a representação dos cidadãos e a responsabilização dos representantes eleitos. De fato, o Banco levanta uma série de dúvidas sobre a efetividade e a legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática:

[...] embora eleições e outros mecanismos políticos auxiliem a mediação entre os cidadãos e o Estado, o mandato dos cidadãos pode permanecer mal-definido e poderosos interesses especiais irão tentar continuamente dirigir a atenção do governo em seu favor (WORLD BANK, 1997, p. 25)

Especialmente nos países do Terceiro Mundo, argumenta-se que os processos eleitorais são imperfeitos, não sendo suficientes para assegurar a adequação do governo às preferências dos cidadãos, e que a existência de instituições e organizações intermediárias é essencial para aumentar a qualidade dos procedimentos democráticos.

O fortalecimento e o *empowerment* da sociedade civil seriam, do ponto de vista do Banco Mundial, a única forma de contrabalançar o poder do Estado, isto não significa, entretanto, que o Banco tenha adotado a teoria política pluralista, favorecendo o sistema pluralista dos grupos de pressão do qual os Estados Unidos são considerados o "tipo ideal". Ao contrário, o relatório de 1997 faz diversas referências aos "perigos" da participação de grupos de interesse na formulação de políticas:

[...] nem todas as organizações da sociedade civil são adequadamente representativas, seja de seus membros, seja do público em geral [...] os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que eles não representam (World Bank, 1997, p. 113).

A legislação ambiental brasileira prevê a participação ativa de diferentes atores sociais. A Lei Federal no. 6.938/81, que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, dispõe sobre a articulação e responsabilidade de seus órgãos competentes nos três níveis de governo. Na esfera municipal são componentes do SISNAMA, os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que impactam o meio ambiente.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Rio-92, deixou como legado o documento compromisso denominado Agenda 21 onde são propostas soluções e alternativas em favor do desenvolvimento sustentável que conjugue a participação e transformação social.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n.º 9.433/97, representou um marco institucional no Brasil, pois trouxe avanços significativos na ordenação

territorial, organização do planejamento e da gestão dos recursos hídricos com princípios, normas e padrões para a implementação de uma gestão democrática, descentralizada, integrada e planejada, envolvendo seus múltiplos usos e a gestão ambiental. Entretanto, Jacobi (2006) observa que o princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início e os entraves são significativos e diferenciados.

Assim, é desejável que o conceito de governança ambiental incorpore o processo de mudança institucional que sinalize a tendência de se ampliar cada vez mais os espaços para a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada.

Segundo LEIS (1997, apud JACOBI, 2006) os três mecanismos mais relevantes envolvendo as questões ambientais no Brasil são conselhos de meio ambiente, relatórios de impactos ambientais e audiências públicas. Dentro dessa perspectiva de governança, podemos adicionar ainda outros três importantes mecanismos de participação da sociedade civil: os fóruns para discutir a Agenda 21 Local, os comitês de bacia e as áreas de proteção ambiental. Além disso, a existência de uma estrutura ambiental municipal fortalece os mecanismos que possibilitem uma participação mais abrangente da sociedade.

O princípio da participação permite traçar uma linha entre o debate em torno da gestão de políticas públicas e a questão ambiental, dos mecanismos de participação pública ao processo de tomada de decisão ambiental.

O relatório de 1997 do Banco Mundial sobre o Estado defende a descentralização, argumentando que os governos locais podem adequar mais facilmente a oferta de serviços às preferências locais, o que varia de acordo com o município ou o distrito (WORLD BANK, 1997).

O problema da governança ambiental no Brasil reside em sua implementação, uma vez que o núcleo do sistema político nacional persiste no seu apego quase fanático ao crescimento econômico (VIOLA 1998-1999), além de ser extremamente vulnerável (ou

simpático, para dizer o menos) aos poderosos lobbies que rondam a formulação de políticas públicas no país. Não há dúvida de que falta sintonia entre a tomada de decisões e as iniciativas de políticas de governo no Brasil, por um lado, e a missão do SISNAMA e do MMA, por outro.

3. A MUNICIPALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

3.1 O MUNICÍPIO E O SISTEMA FEDERATIVO

A idéia de Federação pressupõe a cooperação e mútua confiança entre os entes que a compõe. No Brasil, a federalização visou a compatibilizar a autonomia local e a dependência do governo central.

Novidade mundial em termos de Federação é a inclusão dos Municípios como ente federado, o que ocorreu na República Federativa do Brasil, com a Constituição de 1988. Assim, a Federação está consolidada em três níveis, União, Estados membros e Distrito Federal, e Municípios (BONAVIDES, 2001).

Assim predominou a descentralização administrativa, cada ente federado possui sua competência própria, exclusiva, além da que pode ser exercida por todos os entes, cada um em seu nível. É necessário definir o que é entidade da federação dentro do sistema brasileiro, para saber se o Município é ente da Federação ou não. Entidades da federação, no sistema brasileiro, são as pessoas jurídicas autônomas, que recebem competência constitucional para auto- organização, participando do sistema político-administrativo da República Federativa do Brasil, na descentralização estatal chamada Federação.

O Município, no ordenamento jurídico pátrio, é entidade da Federação, pois a Constituição Federal prevê o Município como entidade federativa (art. 1º), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL , 1988).

O primeiro ponto a aclarar nestes estudos é a base de validade jurídica, ou a norma jurídica que outorga as competências para legislar, tanto de forma genérica e abstrata quanto de forma concreta e específica, ao Município.

A constituição garante aos Municípios competência de elaborar sua Lei Orgânica. Ora, ela nada mais é do que o arremate da própria Constituição Federal. No Estado Federal convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado. Assim, é estabelecido na Constituição um sistema de repartição de competências.

José Afonso da Silva (SILVA, 2007) define competência como "a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões" Divide-se, em regra, a competência pela predominância do interesse. Assim, as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao órgão central, enquanto aos entes descentralizados serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses regionais ou locais.

Segundo a literatura jurídica administrativista, a competência constitucional dos entes federativos, se divide em legislativa e administrativa, embora exista uma corrente da práxis, que adverte para utilizar-se a nomenclatura “atribuição”, em lugar de competência administrativa.

A competência legislativa se expressa no poder de estabelecer normas gerais, leis em sentido estrito. Já a competência administrativa, ou material, cuida da atuação concreta do ente, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos.

A Constituição Brasileira de 1988, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar. A competência administrativa, por sua vez, apresenta-se apenas como competência privativa ou como competência comum.

É complexa a posição do Município dentro da nossa Federação. Com a Constituição Federal de 1988 o Município atingiu um grau de importância impensável nos sistemas constitucionais anteriores. A definição da competência do Município é diversa da utilizada para

prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a serem objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Interesse local é um conceito problemático, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Conforme já tratado no início deste texto, há assuntos que interessam a todo o país, mas que possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais. A posição de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2002), para o conceito de interesse local é ampla, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais. Aspectos da mesma matéria podem, conforme já afirmamos, exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios. O essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição.

Os municípios brasileiros têm um papel fundamental no processo de descentralização de poder, em razão das dimensões territoriais do País e, também, em razão das crescentes demandas da população que somente serão atendidas pelos governos que lhe são mais próximos. A União vem transferindo progressivamente maiores responsabilidades no financiamento de programas sociais aos municípios, sem contrapartida de recursos.

Em matéria ambiental há o que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, uma vez que a maioria das matérias relativas à proteção ambiental pode ser disciplinada concomitantemente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.2 COMPETÊNCIA MUNICIPAL AMBIENTAL

Neste capítulo pretende-se visualizar a competência administrativa e legislativa dos entes federados em matéria ambiental, especialmente, o papel dos Municípios, enquanto entes federados, por inovação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Será abordada a competência comum da União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios para protegerem o meio ambiente em qualquer de suas formas, como também a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislarem sobre questões ambientais como adiante veremos.

Tornou-se necessário trazer à baila algumas considerações sobre a fiscalização ambiental realizada pelos Municípios, que estão em constante contato com os agentes causadores de degradação ambiental, até mesmo pelo espaço territorial mais reduzido, considerando os impactos regional e nacional, de competência dos Estados e da União, a depender da abrangência do dano.

Com o desenvolvimento do tema, tornou-se premente saber se os Municípios têm ou não competência para realizarem, por meio de seus órgãos, o licenciamento ambiental. Passando pela resolução CONAMA que atribuiu ao Município tal competência, se antecipando à legislação.

A Constituição Federal previu dois tipos de competência para legislar, com referência a cada um dos membros da Federação: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual . Paulo Affonso Leme Machado (MACHADO, 2007) lembra que nem toda matéria poderá ser suplementada pelos estados e municípios, vejamos:

“constitui monopólio da União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 CF/88), em relação a estes setores não poderão os Estados e Municípios legislar de forma suplementar, nem adaptar estas normas às peculiaridades regionais e locais”.

A competência concorrente é a que pode ser exercida por todos os entes federados, independentemente, cada um respeitando a esfera de atuação do outro. Por sua vez, a competência suplementar serve para complementar a legislação Federal, em casos de lacunas ou imperfeições, é exercida pelos Estados e pelos Municípios, e será suplementar em relação às normas gerais, de interesse nacional, que serão elaboradas pela União.

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 atribuiu competência comum a todos os entes federados, ou seja, União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios para administrativamente:

Art. 23. [...]:

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

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

VII – preservar as florestas a fauna e a flora;

A responsabilidade pela proteção do meio ambiente é comum e solidária, cada uma atendendo as suas necessidades, devendo lei complementar fixar normas de cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional, conforme artigo 23, parágrafo único da CF/88. Desta forma, enquanto não é editada a lei complementar, cada ente atuará no interesse local, federal ou regional.

Cabe à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito [...] urbanístico;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagismo;

A competência da União se limitará em elaborar normas de caráter geral, ou seja, com aplicabilidade em todo o território nacional. Inobstante a competência sobre normas gerais da União, os Estados poderão legislar de forma suplementar. A competência suplementar dos Estados está adstrita à competência para legislar se adequando à norma geral já existente. Ainda, inexistindo lei federal os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, por força do artigo 24, parágrafo 3º, da CF/88. Na superveniência de lei federal sobre normas gerais, a lei estadual terá suspensa a sua eficácia, no que for contrário àquela.

A leitura desavisada do artigo 24 da CF/88 pode levar o intérprete mais desavisado a entender que os Municípios não possuem competência para legislar sobre matéria ambiental. Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” – competência administrativa –, é óbvio que para cumprir tal missão há que poder legislar sobre a matéria. Impende destacar que a Constituição Federal em seu artigo 30, inciso I traz a competência dos municípios para legislar sobre matéria de interesse local, e isso inclui o meio ambiente local. O inciso II traz a competência para os Municípios legislar supletivamente à legislação federal e estadual sobre proteção ambiental.

Em matéria ambiental, o Município exerce competência administrativa em comum com a União e o Estado, tendo competência legislativa concorrente, ou suplementar, devendo suas normas estar de acordo com as da União e do Estado. Também, a sua competência administrativa não afasta a dos Estados e da União. Em suma, a União legislará e atuará em questões de interesse nacional, os Estados em face de interesses regionais, e os Municípios estritamente em face dos interesses locais.

O artigo 225 da CF/88 dispôs que é dever do Poder Público e da coletividade, a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do

povo, essencial à sadia qualidade de vida. Entretanto, o Poder de Polícia é um atributo da administração pública, limitador da liberdade e da propriedade, exercido com base no interesse público, que no presente caso é o meio ambiente.

O Poder de Polícia ambiental exercido pelo Município o permite criar mecanismos jurídicos de controle ambiental, fixando sanções, inclusive normas de licenciamento ambiental, mecanismo fundamental para a proteção do ambiente e o combate à poluição. Nesse sentido, importante as palavras de Paulo Afonso Leme Machado, (MACHADO, 2007) no que pertine à conceituação do poder de polícia ambiental, vejamos.

Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Os Municípios podem legislar suplementarmente, à legislação federal e estadual em matéria ambiental, garantindo a preservação do interesse local, como também podem exercer a ação repressiva de combate à poluição, não havendo óbice ao exercício do licenciamento ambiental.

Compete aos Municípios, nos termos do artigo 30, legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Em alguns casos, mesmo fora do balizamento estabelecido neste artigo, aos municípios é permitido constituir guardas municipais destinadas a proteger-lhes os bens (art.144, §8º). Se os municípios são proprietários de bens ambientais (parques e praças) podem, por isso mesmo, criar guardas ambientais destinadas a zelar por eles.

Esta iniciativa tenta definir, em termos de política ambiental, o que pode ser considerado de interesse local para os fins do art. 30, inciso I, da Constituição Federal. Refere-se a vários itens entre os quais a preservação, conservação e recuperação dos rios e matas ciliares, além do cumprimento de normas de segurança referentes à armazenagem, transporte e manipulação de produtos, materiais e rejeitos perigosos e/ou tóxicos.

A Lei 9.605, 12 de fevereiro de 1998, também atribuiu aos municípios o poder de polícia ambiental para aplicar sanções previstas nesta lei, para casos de infração aos seus artigos. Os municípios vêm se adaptando aos novos tempos e a proteção do meio ambiente especialmente na elaboração do Plano Diretor.

O Município, tem o dever de defender e preservar o meio ambiente, e, conforme dispõe o art. 225 da CF, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Assim, tanto União, quanto Estados e Municípios são titulares do exercício do poder de polícia, já que todos possuem competência para atuar na sua respectiva área. Como membros do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, os municípios, observadas as normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, bem como através de seus órgãos exercerem o controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental na sua área de jurisdição.

O IBAMA, nos termos da lei 10.165/00, está autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a Taxa de Controle e

Fiscalização Ambiental. Ainda, o Código Florestal (Lei 4.771/65) determina que nas áreas urbanas, a fiscalização é da competência dos Municípios, atuando a União supletivamente.

Em consonância com a Carta Constitucional de 1988, diversas normas vêm prevendo a atuação dos Municípios na gestão ambiental, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257 de 10 de julho de 2001) que dispõe que o EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental, valiosa arma usada na tutela preventiva do meio ambiente, é um dos instrumentos da política urbana.

Tratando-se de gestão ambiental, o Poder Público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais, mas como gestor ou gerente, que administra bens que não são dele, e por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. Essa concepção jurídica vai conduzi-lo a ter que prestar contas, sobre a utilização dos bens de uso comum do povo.

Para desempenhar seu papel de gestor do meio ambiente, os Municípios devem estar organizados. O Poder Público municipal deve preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA –, relativamente dentro dos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

O SISMUMA pode ser considerado um conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. Tal sistema reclama base legal e mecanismos gerenciais que lhe garantam legitimidade, eficiência e eficácia para que as intervenções feitas sob sua inspiração venham a adequar-se ao tratamento correto da questão ambiental – no que se refere ao município – e ao tratamento do meio ambiente como patrimônio da coletividade.

Nesse diapasão, devem os Municípios cuidar da disciplina do uso do solo, que abrange todas as atividades exercidas no espaço urbano, incluindo, pois, aquelas que, de alguma forma, provoquem alterações no meio ambiente.

3.3 ARCABOUÇO LEGISLATIVO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS

A pressão crescente sobre os recursos naturais, a conscientização da problemática ambiental e a legislação existente refletem diretamente na gestão dos espaços urbanos e rurais, afetando a política dos municípios. Assim, nos últimos anos a preocupação da sociedade e dos administradores com o meio ambiente cresceu muito, havendo muitas ações e trabalhos no sentido de melhorar a qualidade de vida global.

Entretanto, no âmbito dos municípios há pouca atividade legislativa. Esta insuficiência protetiva ambiental deve ser resolvida principalmente pelos Municípios, pois não podemos esquecer que eles devem dar atenção também ao meio ambiente, entre outros valores, o que além de ser uma obrigação é o que a sociedade quer deles, como já vimos anteriormente.

Na própria lei 6.938/81 vemos em seu art.6º, §2º, que os Municípios estão autorizados a elaborar normas na esfera de sua competência. Ademais, não podemos esquecer que o direito ao meio ambiente equilibrado referido no art.225, da Constituição Federal, é um direito de todos e sua manutenção um dever do Poder Público, este em todas as suas esferas e poderes, não se podendo excluir evidentemente o Município.

Possuem os Municípios, na sua grande maioria, gravíssimos problemas de cunho ambiental, para resolver, tanto nas áreas urbanas, quanto nas rurais. Naquelas há o problema do lixo, o tratamento da água potável, da ocupação do solo em relação aos mananciais, conseqüências da insuficiência do sistema de saúde pública e educação, problemas de esgotos sanitários, indústrias e comércio poluidores, problemas de fiscalização insuficiente etc. Nas áreas rurais os Municípios encontram problemas de: desmatamentos irregulares, depredação

do solo, poluição dos rios, mal zoneamento populacional, atividades mineradoras, poluição por agrotóxicos etc.

Por sua importância na divisão política e pelo fato de estar mais perto dos problemas, devem eles incluir cada vez mais em sua gestão das coisas públicas a preocupação com o meio ambiente.

A seguir trataremos separadamente as principais leis ambientais do município de Colinas do Tocantins, fazendo uma abordagem crítica quanto a subsistência de proteção ao meio ambiente.

3.3.1 Lei Orgânica Municipal

A Lei Orgânica do Município é uma lei municipal correspondente às constituições federal e estadual, oferece ao município instrumentos legais capazes de enfrentar as grandes transformações por quais a cidade passa, proporcionando uma nova ordem ao desenvolvimento de todo o município.

Sendo assim, a Lei Orgânica é o instrumento maior de um município, promulgada pela Câmara Municipal, que atende princípios estabelecidos na constituição federal e estadual. Nela está contida a base que norteia a vida da sociedade local, na soma comum de esforços visando o bem estar social, o progresso e o desenvolvimento de um povo.

A Lei Orgânica do Município de Colinas do Tocantins, considerada verdadeira Constituição Municipal, rege o município em todos os âmbitos de atuação, servindo de parâmetros para ações públicas e particulares. Criada em 1989, instituiu em seu Capítulo VII, a Política do Meio Ambiente a ser implementada no município. O art.214 buscou reproduzir os objetivos da política nacional do meio ambiente, nos seguintes termos:

Art.214 – O município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

§ Único- Para assegurar a efetividade a esse direito, o município deverá articular-se com os órgãos estaduais, regionais e federais competentes e ainda, quando for o caso com outros municípios objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental.

O parágrafo único do referido artigo articula a possibilidade de ação integrada entre órgãos estaduais e federais para solução de problemas ambientais. Essa relação de colaboração entre os entes estatais deriva-se do sistema integrado previsto pelo SISNAMA.

Não podemos esquecer que pelo Sistema Federativo, apesar da autonomia dos municípios, as legislações estaduais e federais deverão ser respeitadas, especialmente a Constituição Federal, que valida todas as normas do estado brasileiro, através de sua rigidez e princípio do escalonamento das normas.

Art. 218 – Nas licenças de parcelamento, loteamento e localização o município exigirá o cumprimento da legislação de proteção ambiental emanada da união e do Estado.

A Lei Orgânica impõe ao município de Colinas do Tocantins ações de planejamento, controle e fiscalização das atividades causadoras efetivas e potencialmente de alterações no meio ambiente. O art. 215, entretanto, impõe essas ações para atividades que provoquem significativas alterações. Neste caso, o que pode ser considerado alterações significativas? O seu parágrafo único informa a necessidade de criação de uma lei municipal específica para área ambiental local, que estabeleça a política ambiental no município. Assim, cremos que esta lei definirá para todos os efeitos o que são alterações significativas.

Art. 215 – O Município deverá atuar mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente.

§ 1º- A lei estabelecerá a política de defesa, recuperação e preservação do meio ambiente e de controle e erradicação da poluição nas suas várias formas, podendo, ainda, especificar órgãos critérios de planejamento e execução.

Preocupou-se ainda com o ambiente urbano e rural, no que se refere a ocupação do solo. Recentemente através das leis que instituiu o Plano Diretor Municipal, o Zoneamento e a ocupação do solo, o município passou a ter um planejamento de ocupação e uso do solo, no sentido de preservar os recursos naturais existentes.

Art. 216 – O Município, ao promover a ordenação de seu território, definirá zoneamento e diretrizes gerais de ocupação que assegurem a proteção dos recursos naturais, em consonância com o disposto na legislação estadual pertinente.

Art. 217 – A política urbana do Município e o seu plano diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente, através da adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação do solo urbano.

.

A Lei Orgânica Municipal prevê a participação da comunidade na formulação de políticas ambientais. Essa previsão garante a participação nos órgãos coletivos, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Sem adentrar na realidade da implementação da política municipal, percebemos que foi um avanço à época tal previsão, gerando uma desconcentração de poder e também de responsabilidades.

Art.220 – O Município assegurará a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e na fiscalização de proteção ambiental, garantindo o amplo acesso dos interessados às informações sobre as fontes de poluição e degradação ambiental ao seu dispor.

3.3.2 Código Ambiental Municipal

Em fevereiro de 2008, foi instituído o Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Colinas do Tocantins. O Projeto de Lei que o gerou foi de autoria do executivo e não passou por nenhuma discussão na esfera da sociedade civil organizada, nem entre outros setores do poder público.

O Código Ambiental é a lei máxima em material ambiental do município, e possui dentre suas atribuições a deliberação de estabelecer as diretrizes para construção da política ambiental municipal, no sentido de instrumentar a gestão ambiental local.

Interessante é que o Código Ambiental do município foi instituído por Lei Complementar, que possui processo legislativo mais complexo, traduzindo-se na LC 999/2008, sendo fundamentado, nos termos de seu Art. 1º na legislação e necessidades locais, visando estabelecer normas de gestão ambiental, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

Percebe-se que o código acata a idéia de administração gerencial quanto ao uso dos recursos ambientais do município, quando informa que tais recursos são de uso comum do povo. O código insere um título para tratar da gestão ambiental, estabelecendo princípios, objetivos e instrumentos para construção e implementação de uma política local de meio ambiente. Neste passo, a LC 999/08- Código Ambiental criou a Secretaria de Meio Ambiente, com atribuições exclusivamente ambientais, retirando a matéria ambiental da pasta da Secretaria da Saúde.

Muitos termos utilizados pela lei possuem posições ultrapassadas no vocabulário ambientalista. Certas posições restaram ultrapassadas, tais como a idéia de “equilíbrio ambiental” constante no Art. 3º. A estrutura administrativa da Secretaria foi esboçada, contanto um quadro pequeno de servidores, sendo: um secretário, um chefe de departamento e cinco fiscais de meio ambiente. Entretanto, desde fevereiro, quando de sua criação, a Secretaria não preencheu todo o quadro de pessoal, por falta de recursos financeiros.

A enumeração de objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente do município, tentar exaurir todas ações necessárias para regular a atividade ambiental, entretanto não encontra-se neste rol, qualquer previsão para participação social. O código preocupou-se em conceituar Gestão Ambiental em seu Art. 6º, XIV

Como a atividade que consiste em gerenciar e controlar os usos sustentados dos recursos ambientais, naturais ou criados, por meio de instrumentação adequada: regulamentos, normatização e investimento público, assegurando, deste modo, o desenvolvimento racional do social e do econômico, sem prejuízo de meio ambiente.

A política ambiental do município de Colinas do Tocantins, compreende o SISMUMA- Sistema Municipal de Meio Ambiente, que a institui, abrangendo o poder público e as comunidades locais.

Boeira (2004) expõe as diversas fases e faces da política ambiental, classificando-as em políticas regulatórias, estruturadoras e indutoras (CUNHA & COELHO, 2003).

Enquanto as políticas ambientais regulatórias (R) se referem à elaboração de legislação específica sobre forma de uso e de acesso ao meio ambiente, as políticas ambientais estruturadoras (E) implicam intervenção direta do Estado ou de organismos não-governamentais de defesa do meio natural. Os melhores exemplos são as gestões participativas de Áreas de Proteção Ambiental (APAs). As políticas ambientais indutoras (I) têm por objetivo influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos sociais. Estas últimas são normalmente identificadas com a noção de desenvolvimento sustentável e são implementadas por meio de linhas especiais de financiamento ou de políticas fiscais e tributárias

È justamente neste ponto, como política regulatória que o Código Ambiental relata a importância da participação social na construção da política ambiental municipal. Integram o SISMUMA : o Conselho Municipal de Meio Ambiente-COMAM, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e demais secretaria e autarquias afins do município.

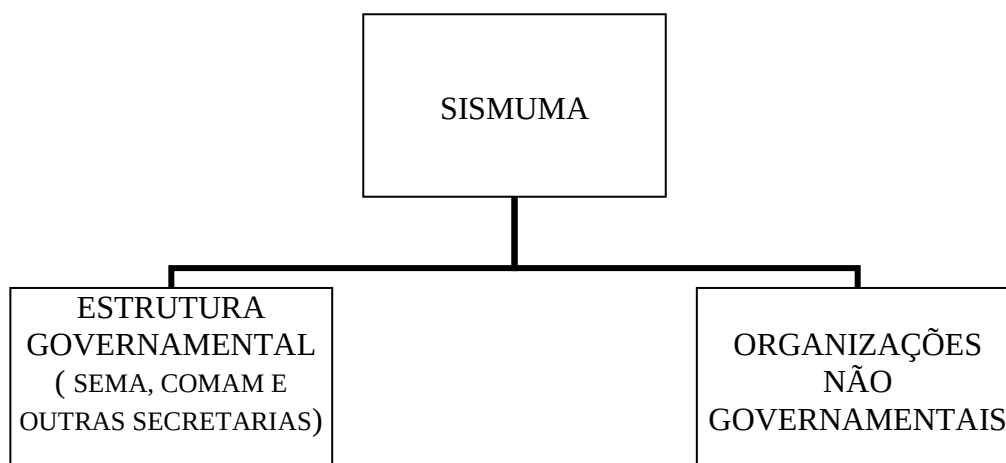
Como órgão de execução programática do SISMUMA, a SEMA, tem como encargo a orientação técnica de atividades concernentes à preservação e conservação ambiental do município . Essa estrutura também compõem o SISNAMA, representando a estrutura mais próxima das comunidades.

Atentando para a participação social, o Código Ambiental do município de Colinas do Tocantins, abre um capítulo acerca das entidades não governamentais, conceituando-as

como entidades da sociedade civil, que tenham entre suas finalidades a atuação na área ambiental.

Assim, o SISMUMA compreende estrutura governamental e não governamental expressos na figura abaixo:

Figura 2. Composição do SISMUMA nos termos do Art.7º da LC 999/2008



Fonte: Lei Complementar nº 999/2008

Pela figura percebemos, que a participação social, na instituição de política ambiental no município de Colinas do Tocantins, tem o mesmo peso e relevância que os órgãos ambientais municipais.

No entanto, cabe perguntar como está sendo assegurada, a participação social, na instituição de políticas ambientais no município? É justamente neste quesito, indicador de governança, que esta dissertação analisa nos capítulos que seguem.

3.3.3 Plano Diretor Municipal

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Ele deve identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada parte de cidade. É um processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade que temos para depois podermos formular a cidade que queremos. Desta forma, a prefeitura em conjunto com a sociedade, busca direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais.

O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Cumprindo, assim, mencionar a importância do Plano Diretor, previsto no artigo 182, §2º da Constituição Federal, um dos alicerces da política de desenvolvimento e de expansão urbana que, juntamente com as conseqüentes leis de uso do solo, contribui para a efetivação da proteção do meio ambiente por buscar articular e coordenar a matéria ambiental com os demais assuntos de interesse local.

O plano diretor foi definido pela Constituição como o “instrumento básico” da política urbana (art. 182, § 1º). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Lei de Parcelamento

do Solo Urbano (Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99), reforçam o dispositivo constitucional, condicionando a aplicação de praticamente todos os demais instrumentos urbanísticos ao disposto no plano diretor.

O Plano Diretor do Município de Colinas do Tocantins instituído pela Lei 960/2006, elaborado com participação da comunidade, trouxe ordenamento e planejamento para a *urbes* de Colinas do Tocantins.

Entre outras determinações, o Plano Diretor impôs ao município a formulação de uma política municipal de meio ambiente.

Art15. O Poder Público municipal deverá formular Política Municipal de Meio Ambiente, buscando parcerias com órgãos ambientais do estado e união.

Preocupou-se com a adequada utilização dos recursos ambientais, nos termos do Art. 14, vejamos:

Art.14. A proteção adequada dos recursos ambientais no município, garantindo a recuperação das áreas degradadas nas zonas urbana e rural, será assegurada mediante:

- a) Programa em parcerias com a sociedade, a iniciativa privada, o terceiro setor e os órgãos ambientais do estado e da união;
- b) Institucionalização de atividades de educação ambiental, desenvolvidas nas escolas, associações, assentamentos e comunidades rurais;
- c) Estabelecimento de legislação ambiental básica para o município, promovendo e estimulando iniciativas e ações particulares ou comunitárias de preservação ambiental;
- d) Estabelecimento de programa de recuperação e revegetação das Áreas de Proteção Permanente-APP degradadas do município, valendo-se de parcerias para sua implementação, em especial as APP existentes na área urbana.

A ordem urbanística, matéria exclusivamente local, deve ser implementada pelos municípios, neste ponto o Plano Diretor mostra-se como principal instrumento de atuação do Poder Público.

Art. 1º(...)

§ 1º A política municipal de desenvolvimento e expansão urbana contemplará os aspectos econômicos, sociais, culturais, patrimoniais, ambientais, institucionais e, em especial, o de ordenamento territorial e urbano.

§ 2º. Entende – se por desenvolvimento municipal um processo contínuo de aumento da qualidade de vida e da equidade social, com base numa economia eficiente e competitiva, aliada à conservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

O Art. 4º da Lei 960/2006 impõe que a política municipal de desenvolvimento e expansão urbana observará dentre outros princípios, o da promoção do desenvolvimento sustentável, de forma a compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico e a equidade social.

O Plano diretor indica a função social da cidade de Colinas do Tocantins no Art. 5º estabelecendo o direito à terra, à moradia, ao saneamento, dentre outros direitos de fundo coletivo.

Art. 5º A função social da cidade de Colinas do Tocantins corresponde o direito a terra e à moradia, ao saneamento ambiental, à infra – estrutura urbana e aos serviços públicos, ao transporte, ao trabalho, à cultura e ao lazer para a presente e futuras gerações.

Outro ponto importante é o reconhecimento da vocação regional do município como pólo de comércio e serviços para uma série de municípios que o circunda, além de ser referência na área da saúde e índices do IDH.

Art. 8º Objetivo central do Plano Diretor é a consolidação da cidade de Colinas do Tocantins como pólo de desenvolvimento regional, através :

V – De centro de referência regional na área de saúde, com a ampliação e melhoria do sistema de saúde municipal, estrutura física e profissional, atendendo a toda a população urbana e rural, bem como outros municípios da região;

VI – Da promoção do uso sustentável de seus recursos naturais, garantindo a preservação do patrimônio natural e a recuperação de áreas degradadas, estabelecendo incentivos e restrições de uso e ocupação do território;

VII - Da melhoria dos índices de desenvolvimento humano, procurando formar capital humano e social necessários para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

O Plano Diretor do município passou pela construção participativa, com várias audiências públicas com vários segmentos da sociedade colinense. Neste processo foram criadas visões sobre a “cidade que temos” e a “cidade que queremos”, a fim de estabelecer as políticas urbanas para o município.

3.3.4 Outras Leis Ambientais

O esboço cronológico abaixo, expressa as principais leis ambientais do município de Colinas do Tocantins, segundo sua importância e capacidade de gerenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

a) Lei 548/93 – Institui o Código de Postura do Município e impõe medidas de polícia administrativa nas questões de higiene, segurança, ordem pública, funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais. Boa parte de seus artigos foram revogados pela instituição do Código Ambiental.

b) Lei 704/99- Instituiu o Conselho Municipal de regulação e controle dos serviços de saneamento e meio ambiente. Esta lei foi revogada por haver sido criado o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

c) 960/2006- Instituiu o Plano Diretor Participativo, importante lei para o ordenamento urbanístico do município, já foi tratada anteriormente.

d) 961/2006- Dispõe sobre o uso e ocupação da Macrozona Urbana do município. Tal lei é importantíssima pois regulamenta o uso do espaço urbano/sede do município, zoneando-o conforme suas destinações. Importante instrumento de ordenamento territorial, visa restabelecer a função social da propriedade urbana.

e) 962/2006 – Estabelece normas para o parcelamento do solo urbano, visando a ocupação ordenada deste recurso.

f) 963/2006 – Criou o Conselho Municipal da cidade de Colinas, órgão representativo do poder público e dos vários segmentos sociais, com objetivo de articular políticas de desenvolvimento urbano e rural.

g) 999/2008 – Institui o Código Ambiental do Município de Colinas do Tocantins, no sentido de estabelecer as políticas públicas ambientais.

Junto a estas leis temos a Lei Orgânica do Município, as legislações Estaduais e Federais, formando uma rede complexa, que impõe aos munícipes normas de conduta para utilização de recursos naturais no âmbito municipal.

4 ASPECTOS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS

Para traçar o perfil ambiental do município, realizamos uma análise da MUNIC-2002 realizada em face do gestor ambiental à época, além de uma reaplicação do questionário ao atual gestor ambiental.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS

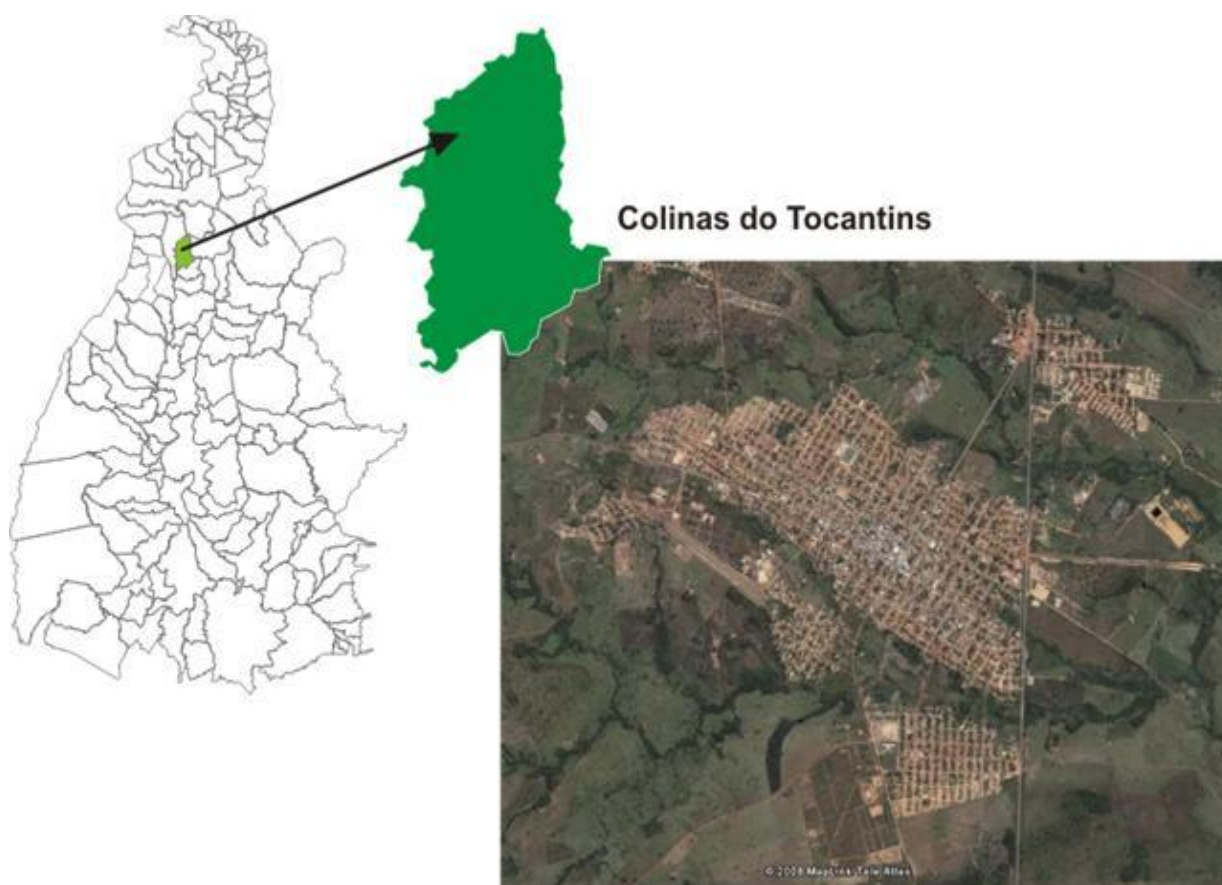
A pesquisa foi desenvolvida nos limites territoriais do Município de Colinas do Tocantins, cidade que tem sua história relacionada com a construção de Brasília e com a abertura da rodovia Belém-Brasília, BR-14 na época, e hoje BR-153, segundo os aspectos históricos delineados no Plano Diretor do Município. Assim, o município foi fundado em 21 de abril de 1960 com distribuição de lotes urbanos, que à época era chamado de Nova Colinas, em seguida Colinas de Goiás e hoje Colinas do Tocantins. Essa última designação tem relação com a criação do Estado do Tocantins em 1989, quando o município obteve um crescimento econômico significativo.

A partir do final da década de 80 e com a criação do Estado do Tocantins, o Município teve um período de crescimento econômico e social, com muitas mudanças na urbanização da cidade, principalmente na região central. Várias obras de infra-estrutura foram realizadas, tais como: revitalização de praças, parques e jardins, pavimentação e drenagem.

Com a implantação do Centro Universitário de Colinas – CEUNIC, da Universidade do Tocantins – UNITINS em 1993, com apenas o curso de Direito, iniciado em julho daquele ano, marcou-se o início de uma nova era, oportunizando uma nova vocação no município: “a de cidade universitária”. Posteriormente o CEUNIC foi extinto, e sua estrutura incorporada à

Fundação Educacional do Município de Colinas - FECOLINAS e à Faculdade Integrada de Ensino Superior de Colinas - FIESC.

Figura 3. Mapa de localização do município e vista área do Município de Colinas do Tocantins.



Fonte: Google Earth

O município de Colinas do Tocantins possui uma área de 843,84 km², com densidade demográfica de 33,74 hab/km², situando-se na Meso-região Ocidental do Tocantins e Micro-região de Araguaína, de acordo com a Micro-regionalização do Brasil realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando-se, então como município

rural, pois cerca de 70% dos municípios brasileiros têm densidades demográficas inferiores a 40 hab/km² – enquanto o parâmetro da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico), para que uma localidade seja considerada urbana, é de 150 hab/km². Por esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos (IBGE, 2002).

Milton Santos (SANTOS, 1993) assegura que a urbanização brasileira cresceu em função do capitalismo e que portanto, não é possível dividir o país em rural e urbano e sim num Brasil agrícola e urbano, em que as regiões agrícolas contém cidades e as regiões urbanas contém atividades rurais

Segundo classificação da Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins-SEPLAN em relatório publicado em 2005, o município de Colinas do Tocantins está inserido em domínio de clima semi-úmido com moderada deficiência hídrica.

“A precipitação média anual situa-se entre 1800 e 1900 mm, registrando leve decréscimo na extremidade oriental do município, onde varia de 1700 e 1800mm. O período chuvoso, de novembro a abril, concentra mais de 80% das precipitações ocorridas durante todo o ano. A temperatura média anual situa-se em torno de 29°C”

Considerando-se a potencialidade de uso da terra, ou seja, de suporte das paisagens às atividades humanas e o risco de degradação ambiental, classificou-se a superfície do município de Colinas do Tocantins em áreas de uso intensivo para produção, áreas de uso de baixa intensidade para produção e áreas com limitação de uso ou restrição legal.

A principal bacia hidrográfica presente no território do município é a bacia do rio Capivara, que corre na divisa com o município de Palmeirante. Além de inúmeros pequenos córregos, onde se destacam os ribeirões Gameleira, Capivarinha, Guapui, Mutum e o córrego Marajá que atravessa a área urbana, e em razão disso é o que mais apresenta degradação ambiental.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do município em 2000 foi de 0,739 correspondendo a 9º posição no Estado, Palmas ocupa a 1ª colocação e Carrasco Bonito a última 139ª.

Resultados parciais da última estimativa populacional realizada pelo IBGE em 2007 apontam uma população de 30.024 mil habitantes.

O perfil ambiental do Município de Colinas do Tocantins foi construído a partir dos dados da pesquisa MUNIC realizada pelo IBGE entre os anos de 2002 a 2008. Para tal fim foram analisados no município seu quadro institucional, as condições do ambiente e os instrumentos de gestão ambiental.

a) Quadro Institucional

Com relação ao quadro institucional do município de Colinas do Tocantins, foi constatado pelo IBGE /2002 que a Estrutura Administrativa de Meio Ambiente no município contava com uma secretaria de meio ambiente, entretanto tal órgão não tratava exclusivamente de questões ambientais, pois respondia conjuntamente com a saúde municipal. O quadro de funcionários era precário, pois apenas um funcionário estava lotado para atender às problemáticas ambientais (IBGE, 2002).

A articulação institucional em 2002 contava com um Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, com previsão de reuniões mensais.

A existência de fóruns conhecidos como Conselhos de Meio Ambiente tem-se revelado um novo formato de relação entre Estado e sociedade. No âmbito de suas atribuições, é garantida a participação dos cidadãos nos conselhos existentes nos níveis federal, estadual e municipal. Esses conselhos costumam ter em sua composição representantes de entidades ambientalistas e de outros seguimentos da sociedade civil.

Alguns desses conselhos tem a função de estabelecer normas e padrões, o que torna a participação nesses espaços ainda mais importante. Outros têm função consultiva, e propiciam que a sociedade apresente seu ponto de vista na formulação de políticas públicas e programas.

Os conselhos são instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado, que podem exercer diversas funções, tais como: debate de problemas públicos, proposição de soluções, tomada de decisão, assessoria e acompanhamento de processos decisórios e de ações governamentais. A proporção de representação da sociedade civil no conselho era 50% de seus integrantes, entretanto nenhum deles eram representantes de associações ambientalistas, moradores, profissionais, entidades de ensino e pesquisa, entidade religiosa e de trabalhadores.

Até aquele momento o município nunca havia firmado acordo ou convênios administrativos visando a execução de atividades de controle ou fiscalização na questão ambiental, com órgãos estaduais ou federais.

Não havia nenhuma iniciativa visando elaboração da Agenda 21⁴, nem realização de fóruns de instalação da Agenda 21. Até o momento da pesquisa o município não havia recebido nenhum recurso financeiro para aplicação na seara ambiental, seja de multas, ICMS ecológico, licenciamento e etc.

À época, o município não possuía legislação ambiental, nem exclusiva, nem inserida em outros instrumentos legais como na Lei Orgânica, segundo o Gestor Ambiental que respondeu o questionário, entretanto esta não é efetivamente a realidade, posto que a LOM possui previsão na área ambiental, assim como o Código de Postura do município.

Pela Tabela 1 visualiza-se os principais indicadores institucionais, em face das duas realidades.

⁴ A Agenda 21 local é o processo participativo e multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido para o desenvolvimento sustentável local. Seu principal objetivo é a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa que una governo e sociedade.

Tabela 1. Perfil Ambiental do Município nos anos de 2002 e 2008

ANO	LEGISLAÇÃO	RECURSOS FINANCEIROS	AGENDA 21	ARTICULAÇÃO	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
2002	L.O.M, CPM	Próprios	-	-	Secretaria Conjunta
2008	L.O.M, CPM, CA, LPD, etc	Próprios, ICMS, Royalties	-	-	Secretaria Exclusiva

Fonte: IBGE, 2002, 2008

Tecendo considerações comparativas das realidades encontradas em 2002, o município em 2008, criou a Secretaria Municipal do Meio Ambiente desatrelando-a da Secretaria de Saúde, e talvez por isso o Projeto de Lei Orçamentária tenha previsto mais investimentos de políticas públicas volta das para área ambiental. O quadro de funcionários continua o mesmo, sendo um funcionário para atender as problemáticas.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente foi recentemente implantado, com nomeações de conselheiros. A representatividade da sociedade civil é exercida por pessoas da sociedade civil organizada, independentemente de participarem de entidades religiosas, ambientais e etc.

A articulação ambiental com órgãos públicos federais e estaduais, além de associações não impulsiona o recebimento de recursos financeiros, nem de formalização de acordos, convênios e consórcios. O Fundo Municipal de Meio Ambiente, apesar de criado por lei, ainda não foi implementado. A gestão local não se operacionaliza em captar recursos provenientes da temática ambiental.

Analisando as duas realidades verificamos que a institucionalidade, num prazo de seis anos não evoluiu no tocante à organização administrativa da questão ambiental. O quadro permanece quase o mesmo.

Entretanto, houve grande progresso no aspecto legislativo, posto que nesse ínterim foram constituídos a Lei do Plano Diretor Municipal, seguida com Leis de parcelamento do solo. Outra importante lei foi a aprovação do Código Ambiental do Município.

b) Condições do Meio Ambiente

A pesquisa realizada pelo IBGE atentou para as afetações do meio ambiente nas condições da vida humana. O gestor à época concluiu positivamente à indagação relatando as alterações ambientais como contaminação de rios, desmatamento, doenças endêmicas, poluição do ar, presença de vetor e queimadas. Outras alterações não foram constatadas pelo gestor, que respondeu negativamente a alterações provocadas por contaminação do solo, escassez de água, ocupação desordenada do território, poluição sonora e presença de lixo (IBGE, 2002, 2008).

No atinente à poluição do ar, a causa indicada pelo gestor foi a presença de atividade industrial, não sendo considerada a não pavimentação de vias, queimadas e atividade agropecuária.

A poluição do recurso água foi constatada à época por despejos de resíduos industriais, não foram indicados contaminação por combustível e óleo, agrotóxico e fertilizantes, lixo e fossas sanitárias.

Não foi constatado nenhum assoreamento de corpo d'água, nem contaminação do solo do município.

Alteração da paisagem apenas por desmatamento ocorrida na zona rural, não foi atentado existência de alteração da paisagem urbana com as ocupações irregulares do território municipal. Não foi constatada nenhuma degradação de áreas legalmente protegidas.

Em 2002, não houve nenhum prejuízo às atividades econômicas existentes no município. A realidade encontrada no município em 2008, apresenta graves alterações ambientais no município geradas por não investimentos de políticas públicas voltadas para área ambiental, bem como pelo não reconhecimento da problemática ambiental pelos gestores.

A MUNIC, atentou para as afetações do meio ambiente nas condições da vida humana, informadas pelo gestor da época, sem fazer constatações efetivas de tais alterações.

Neste ponto, o gestor deixou de informar outras alterações, e não podemos concluir efetivamente para as causas dessas omissões. As alterações ambientais com a contaminação de rios apresenta-se nos principais corpos d'água do município, especialmente aquele que passa pela zona urbana, como o córrego sinhá e o bacabinha. Doenças endêmicas como a dengue teve seus números crescentes neste período, em todo o Estado, inclusive em Colinas do Tocantins.

A Tabela 2 apresenta as afetações provocadas pelas condições ambientais no município. Constatamos que tais condições afetaram a atividade econômica em 2008, o que não ocorria em 2002, demonstrando assim, evolução dos problemas ambientais.

Tabela 2. Condições Ambientais e afetações

NO	Afeta a Vida Humana	Afeta Recursos Naturais	Afeta a Paisagem	Afeta a economia local
002	Sim.	Sim. Água, solo.	rural	Não
008	Sim.doenças endêmicas,	Sim. Água, solo, ar.	Urbana e rural	Sim

Fonte: IBGE,2002,2008

A poluição do ar é verificada não apenas por odores provenientes das indústrias, mas também pela poeira das ruas não pavimentadas, posto que o município possui quase oitenta

por cento das vias sem qualquer tipo de pavimentação. As queimadas são constantes no município, tanto em área rural, como na área urbana. A população possui hábito de fazer queimadas de lixo, o que provoca alterações na composição do ar. Outras alterações não foram constatadas pelo gestor, que respondeu negativamente a alterações provocadas por contaminação do solo, escassez de água, ocupação desordenada do território, poluição sonora e presença de lixo.

No município, a presença de esgoto sanitário é ínfima, sendo utilizada abrangentemente as fossas sépticas, o que provoca contaminação do solo e das águas do subsolo. Grandes bairros do município foram ocupados irregularmente, o que apresenta uma paisagem alterada sem vegetação e com vários problemas ambientais.

c) Instrumentos de Gestão Ambiental

Os Instrumentos de Gestão Ambiental analisados constituem em ações de controle da poluição, ações de gestão dos recursos hídricos, ações de gestão dos recursos florestais, ações de gestão do recurso solo, ações de gestão da atividade pesqueira, outras ações de caráter ambiental, ações de controle de resíduos e embalagens de produtos tóxicos e na presença de unidades municipais de conservação da natureza

No controle à poluição o município conta com fiscais de combate ao despejo de resíduos domésticos e industriais, além de fiscal de controle de atividade extrativa. Segundo o gestor havia em 2002, implantação de aterro sanitário, em que pese as irregularidades apresentadas por Órgão Estadual de Fiscalização Ambiental - Naturatins.

Havia no município programa de ampliação da rede de esgoto sanitário e sistema de abastecimento d'água. O município apresentava fiscalização e controle sanitário para criação

de animais e efetuava fiscalização em postos de gasolina. Quanto às ações no controle e preservação de floresta foi indicado controle de queimadas. No controle para utilização do solo, o Município indicou a fiscalização do uso de fertilizantes e agrotóxicos, além de ocupação adequada do solo.

Tabela 3. Ações de gestão de recursos naturais 2002-2008

Indicadores	2002	2008	Observações
Ações de controle da poluição	Sim	Sim	Não existe nenhuma ação neste sentido
Ações de gestão dos recursos hídricos	Sim	Sim (vigiágua)	Tratamento da água oferecida à população
Ações de gestão dos recursos florestais	Não	Sim	Programa de revitalização das praças com plantio de árvores
Ações de gestão do recurso solo	Não	Sim	Não existe nenhuma ação neste sentido
Ações de gestão da atividade pesqueira	Não	Não	Não existe nenhuma ação neste sentido
Outras ações de caráter ambiental	Sim	Sim (ampliação)	Criação de leis ambientais
Ações de controle de resíduos e embalagens de produtos tóxicos	Não	Não	Não há receptor de embalagens
Unidades municipais de conservação da natureza	Não	Zona Especial de Conservação da Natureza ⁵	Não há UC criadas segundo a legislação federal

Fonte: IBGE,2002,2008

Além dessas ações o município contava com medidas de cassação de renovação de licença de funcionamento, controle de vetores de doenças, programa de educação ambiental, programa de controle biológico de pragas e suspensão temporária do funcionamento de atividades poluidoras.

Ações de controle de resíduos e embalagens de produtos tóxicos, através da existência de uma central de recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos, não estão

⁵ Essa espécie de área legalmente protegida não é prevista no SNUC

presentes no município. Na atividade industrial os resíduos de agrotóxicos eram eliminados na natureza através de um vazadouro a céu aberto, essa situação permanece inalterada.

Não havia nenhuma área no município como Unidade de Conservação da Natureza. Em fevereiro de 2008, com a instituição do Código Ambiental, foi reconhecida como Zona Especial de Conservação a Praça dos Trabalhadores, embora essa espécie não tenha sido prevista no SNUC, como também não no município a instituição de um SMUC, ou seja, Sistema Municipal de Unidade de Conservação.

Esses instrumentos estavam previstos no Código de Posturas Municipal, hoje o município conta com outros instrumentos previstos no Código Ambiental em seu Art. 5º, I ao XIV, como é o caso de zoneamento geoambiental, licenciamento ambiental, fundo municipal de meio ambiente e etc.

4.2 A GOVERNANÇA/GESTÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS

"Penser globalement, agir localement " ⁶

As competências municipais e a atuação social são peças-chave na consecução dos objetivos almejados pela legislação que tutela o meio ambiente, e é nesse sentido que se mostrará o quão importante é a necessidade de uma relação harmônica entre os munícipes, o poder público e o meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida em 1.981 mediante a edição da Lei 6.938/81, criando o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) com objetivo de estabelecer padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável⁷, através de mecanismos e instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente uma maior proteção.

As diretrizes desta política foram elaboradas através de normas e planos destinados a orientar os entes públicos da federação, em conformidade com os princípios elencados em seu Art. 2º, como dispõe o Art. 5º da Lei 6938/81

⁶ Frase atribuída ao escritor e ganhador do prêmio Pulitzer, agrônomo, biólogo e ambientalista franco-americano, René Jules Dubos (1901-1982), por ocasião de sua atuação como conselheiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio-Ambiente, em 1972. Entretanto, a organização Friends of the Earth, em manifestação à imprensa no ano de 2000, afirma que a frase *"Think globally, act locally"* foi cunhada por seu fundador, David Brower, e adotada como slogan.

⁷ Desenvolvimento Sustentável, segundo a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas, é um conjunto de processos e atitudes que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades. A idéia deriva inicialmente do Relatório elaborado pelo MIT para o chamado Clube de Roma, fundado por Aurelio Peccei, intitulado Os Limites do Crescimento e, posteriormente, do conceito de ecodesenvolvimento, proposto em 1970 por Maurice Strong e Ignacy Sachs, durante a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Estocolmo, 1972), a qual deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA.

Art. 5º- As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no Art. 2º desta Lei.

Podemos perceber que a Política Ambiental tem como pressuposto ações integradas entre os entes da federação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com fim de articular as decisões políticas ambientais.

Nesse sentido, a União estabeleceu através da Lei 6938/81 diretrizes, constituindo instrumentos de implementação da política, a fim de serem reproduzidas pelos demais entes, especialmente os municípios, uma vez que são neste último que as políticas são efetivadas.

O § 2º da Lei 6938/81 expõe a competência legislativa do município em matéria ambiental.

§2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, congrega os órgãos e instituições ambientais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, cuja finalidade primordial é dar cumprimento aos princípios constitucionalmente previstos e nas normas instituídas, apresentando a seguinte estrutura:

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como

órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

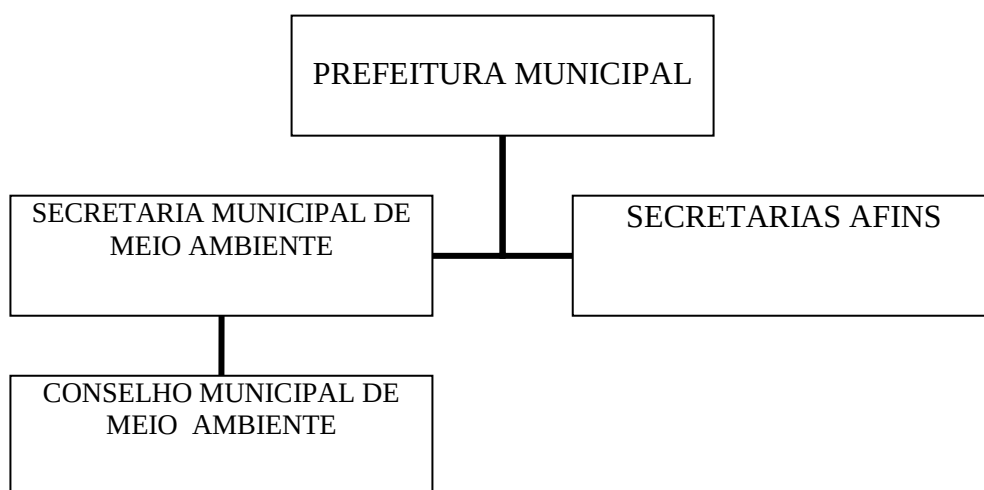
V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Inciso acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

Já os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, distintos dos instrumentos materiais noticiados pela Constituição, dos instrumentos processuais, legislativos e administrativos são apresentados pelo Art. 9º da Lei 6.938/81.

O Município de Colinas do Tocantins possui estrutura administrativa ambiental, compondo o Sistema Nacional de Meio Ambiente na atuação local, com atribuições precípuas de controle e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras.

Figura 4 Organograma Ambiental do Município de Colinas do Tocantins



A Secretaria Municipal de Meio Ambiente foi criada em 22/02/2008 através da Lei Complementar 999/2008, integra o SISNAMA na base de sua estrutura administrativa, é sem sombra de dúvida a desconcentração do Governo Municipal. Anteriormente, não existia uma secretaria especializada, ficando a matéria ambiente sendo regulada pela Secretaria da Saúde, que tinha o seguinte nome: Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Essa estrutura não permitia ações eficazes de controle e fiscalização de atividades poluidoras, posto que as dotações orçamentárias eram destinadas quase exclusivamente para a pasta da saúde, uma vez que para atuação na área ambiental só havia um servidor, que ocupava a chefia do departamento de meio ambiente.

A criação da secretaria trouxe autonomia financeira e administrativa, demonstrando a relevância da matéria para a gestão atual.

4.2.1 Perfil do Município de Colinas do Tocantins pela MUNIC 2002

O Secretário Municipal de Meio Ambiente respondeu o questionário da MUNIC realizada em 2002, esse exercício possibilitou analisar o atual estágio do Governo Municipal quanto à gestão ambiental.

A análise dos resultados apresentados permite construir o perfil da gestão ambiental no município, além de trazer à baila várias involuções na seara institucional.

Vale lembrar que a MUNIC foi realizada entre os anos de 2002 /2003 pelo IBGE e o Suplemento de Meio Ambiente que acompanhou a Pesquisa objetivou produzir um quadro geral sobre o meio ambiente no âmbito municipal, de forma a auxiliar os gestores públicos no planejamento estratégico e na tomada de decisões, tendo em vista a adoção de um novo padrão de desenvolvimento que se quer sustentável.

Assim as informações foram coletadas junto ao órgão ambiental de maior hierarquia na estrutura administrativa da Prefeitura, ou seja, Secretaria de Meio Ambiente.

Os dados apresentados expõem que a atual estrutura administrativa ambiental conta com uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente que trata unicamente de meio ambiente, com apenas dois servidores no seu quadro de pessoal, sem vínculo estatutário. A Secretaria apresenta o seguinte organograma:

A articulação institucional das políticas ambientais conta com um Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter consultivo e deliberativo, entretanto desde sua criação, nunca houve reunião para discussão ou deliberação de decisões políticas ambientais. Recentemente, conforme depreende-se da Portaria 553/2008 a prefeita municipal efetivou a nomeação dos membros do Conselho, realizando a composição deste órgão ambiental.

A estrutura do Conselho de Meio Ambiente conta com dezenove membros, sendo que a representação da sociedade civil é inferior a 30% dos membros, contando apenas com três integrantes. Além da prefeitura participam outras representações do poder público, como câmara municipal, entidade empresarial, entidade de ensino, associação ambientalista.

Não há pela prefeitura nenhum convenio, cooperação técnica ou parceria com vistas a desenvolver projetos na área ambiental.

Foi detectado um acordo administrativo visando transferir atribuições na área ambiental para o município, correspondendo ao Programa Vigiagua⁸, transferindo assim gestão de recursos hídricos.

Segundo os dados apresentados o município não participa de consórcio intermunicipal na área ambiental, o que resulta em políticas dispares no cenário regional. O município apresenta-se como pólo regional, mas não propõe instrumentos com alcance

⁸ A Vigilância em Saúde Ambiental relacionada à Qualidade da Água para Consumo Humano (VIGIAGUA), consiste no conjunto de ações adotadas continuamente pelas autoridades de saúde pública para garantir que a água consumida pela população atenda ao padrão e normas estabelecidas na legislação vigente e para avaliar os riscos que a água consumida representa para a saúde humana (Portaria MS nº. 518/2004).

regional. É interessante que muitos impactos negativos são absorvidos no município em razão de ausência de articulação regional visando controle de atividades poluidoras, como podemos empiricamente perceber com a cultura da soja na região.

Outro tópico do questionário é quanto a existência de Agenda 21 Local. A Agenda 21 é um processo de planejamento estratégico participativo, com o objetivo de viabilizar a adoção de um novo padrão de desenvolvimento que se quer sustentável. Este acordo foi assumido pelas Nações signatárias durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em junho de 1992, no Rio de Janeiro. É um processo participativo, multisetorial, que envolve diferentes agentes de uma comunidade (que pode ter abrangência municipal, estadual ou microrregional) na construção de um plano de desenvolvimento sustentável. Tal processo objetiva a implementação de ações por meio de parcerias, contemplando questões prioritárias locais, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas.

A ausência deste documento demonstra claramente que o município não possui mecanismos hábeis para uma democracia participativa nas questões ambientais.

No aspecto financeiro, o município percebe apenas o ICMS Ecológico⁹, deixando de aferir recursos por outros instrumentos, esta realidade significa que a gestão ambiental não é eficiente no município, opera sem recursos e instrumentos. Em visita à Secretaria de Meio Ambiente, pudemos constatar que a ausência de recursos reflete diretamente nas atividades de fiscalização e controle.

⁹ ICMS Ecológico, também conhecido como ICMS Verde, é um instrumento, criado pelo artigo 158 da Constituição Federal, que permite aos Governos Estaduais estabelecerem critérios para aplicação de até 25% dos repasses devidos aos municípios. Pretende compensar financeiramente os municípios que se enquadram dentro dos parâmetros de preservação ambiental definidos pelo estado (em especial a criação/manutenção de Unidades de Conservação da Natureza) no qual estão inseridos.

A Secretaria de Meio Ambiente funciona numa sala do Prédio da Secretaria de Infra-estrutura. A sala é equipada apenas com uma mesa de madeira, sem telefone próprio, sem computadores, sem a mínima estrutura para executar suas atribuições.

Surpreende o fato de que o Gestor Ambiental desconhece o valor do ICMS Ecológico recebido pelo município, o que leva-nos a entender que tais recursos não são aplicados na área ambiental.

Não existe Fundo Municipal de Meio Ambiente, nem compensações ambientais de conhecimento do Gestor Ambiental.

O quadro legal do município de Colinas apresenta uma malha de espécies normativas esparsas, na área ambiental. Compõem o quadro legal ambiental previsões na Lei Orgânica do Município, Código Ambiental, Plano Diretor, Código de Posturas, e etc. Essas leis são analisadas em outro capítulo.

A MUNIC apresenta um questionário quanto às condições ambientais do município. As questões analisadas objetivaram conhecer, na ótica do gestor ambiental, ocorrências impactantes observadas no meio ambiente municipal e associá-las às suas possíveis causas. O gestor ambiental afirmou que o município sofre alterações ambientais que afetou a vida da população, indicando a cultura da soja, contaminação de nascente ou de água subterrânea, contaminação de rio e açude, contaminação de recurso solo, ocorrência de doença endêmica como a dengue, ocupação irregular e desordenada do território, poluição do ar, queimadas, tráfego pesado em vias limítrofes à área urbana, desmatamento, presença de lixo na proximidade de área de ocupação humana, poluição sonora, presença de esgoto a céu aberto.

Segundo o Gestor, a poluição do ar deve-se a atividade industrial, vias não-pavimentadas, odores provenientes de vazadouro de lixo, queimadas e veículos automotores.

O recurso água apresenta poluição oriunda de atividade de mineração de areia, criação de animais, ocupação irregular em área de proteção permanente de curso d'água,

ocupação irregular em área de recarga de lençóis subterrâneos, despejo de resíduos industriais, óleos ou graxas, disposição inadequada de resíduos sólidos (lixo), despejo de esgoto doméstico (inclusive fossa rudimentar).

Existem corpos d'água com assoreamento¹⁰ no município provocados em razão de aterro nas margens, atividade de mineração/garimpo, degradação da mata ciliar, desmatamento e erosão e/ou deslizamento de encostas.

Ocorre contaminação do solo no município cujas causas apontadas foram o chorume (líquido rico em matéria orgânica e microorganismos proveniente de lixo), destinação inadequada de esgoto doméstico e disposição de resíduos industriais.

Segundo o gestor, atividades econômicas como a pecuária não foram prejudicadas por estas alterações ambientais expostas anteriormente.

O gestor ambiental apontou as causas responsáveis pelas alterações paisagísticas na cidade de Colinas do Tocantins como sendo a atividade de extração mineral de areia nos corpos d'água, erosão do solo, desmatamento por queimadas e outras formas, empreendimento imobiliário/loteamento e ocupação irregular e/ou desordenada do solo.

Dentre as condições do meio ambiente natural, no município, há degradação de Áreas Legalmente Protegidas¹¹, sem o município tenha implementado medidas coibidoras. O gestor apontou como causas atividade de extração mineral (areia, dunas, calcário, pedra, lava, saibreira, garimpo, etc.), disposição de resíduos sólidos (lixo doméstico, industrial ou hospitalar), caça e/ou captura de animais silvestres, uso para agropecuária e ocupação irregular de áreas frágeis (encostas, restingas, florestas, mangues, brejos, pântanos, margem de rios, lagos).

¹⁰ Obstrução do corpo d'água pelo acúmulo de substâncias minerais (areia, argila, etc.) ou orgânicas (lodo), provocando a redução de sua profundidade e da velocidade de sua correnteza.

¹¹ Áreas Legalmente Protegidas são aquelas com características naturais relevantes, as quais se aplicam leis, normas e códigos específicos. Inclui-se neste conceito as Unidades de Conservação da Natureza e as Áreas de Preservação Permanente. Considere as áreas legalmente protegidas sob gestão municipal, estadual ou federal.

A MUNIC importou-se em conhecer os instrumentos de gestão ambiental, programas e ações existentes em 2002 no município de Colinas do Tocantins.

4.2.2 Perfil do Município de Colinas do Tocantins pela MUNIC 2008

Em 12/12/2008 foi divulgada a MUNIC 2008, e com ampla pesquisa acerca da situação ambiental dos municípios brasileiros. Com a recente publicação da MUNIC 2008, aplicada em março daquele ano, pode-se verificar algumas contradições no formato das respostas dadas aos questionários. A pesquisa MUNIC encontra-se em sua sétima edição, e embora possibilite que se tenha acesso a dados importantes acerca de temáticas municipais, tais informações são empíricas e baseadas na percepção individual do gestor entrevistado.

Em sua sétima edição, a MUNIC tornou a investigar todas as 5564 municipalidades existentes no País. Foram levantados, no primeiro semestre de 2008, dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, a partir da coleta de informações sobre os seguintes temas: recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento municipal, habitação, transporte e meio ambiente.

A MUNIC aborda um conjunto amplo de informações que contribui para o debate público e permite, aos poderes públicos e à sociedade melhorar o planejamento e a formulação das políticas, visando à adoção do padrão de desenvolvimento que se quer sustentável.

A MUNIC recupera o tema do meio ambiente no âmbito municipal, realizando a análise da estrutura organizacional, pessoal ocupado na área e aspectos da atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente. São examinados, também, os recursos específicos

para a área, a existência de articulação intermunicipal e as principais ocorrências impactantes observadas com frequência no meio ambiente do município nos últimos 24 meses.

Com este trabalho, o IBGE dá continuidade ao título *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública*, divulgado anualmente pela Instituição, desde 2003, com base nos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada junto às prefeituras dos municípios brasileiros. Nesta edição, são divulgados os dados referentes a 2008, agregados por classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação, abrangendo, em cinco capítulos, os principais eixos temáticos do levantamento(ambiente, serviço público, e etc).

O conjunto dessas informações, reflete a realidade do município de Colinas e possibilita identificar as carências existentes, contribuindo, assim, para a democratização da gestão pública, através da formulação e aprimoramento de políticas diferenciadas para questões específicas de suas populações.

A crescente conscientização da questão ambiental no País tem demandado a produção e a sistematização de informações, ou seja, banco de dados, tendo em vista a formulação de políticas públicas. Esta necessidade surge nos diversos níveis de decisão e em todos os planos(Nacional, Estadual e Municipal).

Utilizando a seqüência adotada pela MUNIC, analisaremos o Conselho de Meio Ambiente do Município de Colinas do Tocantins. Dotado de caráter consultivo e deliberativo, o COMAM, como a lei que o criou o designa, estabelece um novo formato de relação Governo Municipal e sociedade, institucionalizam a participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada e possibilitam a entrada em vigor de uma nova cultura cívica.

A instalação dos Conselhos de Meio Ambiente estimulada a partir da Constituição Federal de 1988, busca fortalecer o debate em torno da autonomia municipal, configurando-se

num novo modelo de gestão pública que promova a descentralização das decisões e amplie o espaço de participação da sociedade.

Infelizmente, em Colinas do Tocantins, o Conselho apesar de criado e recentemente instalado, ainda não reuniu-se, ou seja, não há nenhuma ação do COMAM. Parece-me que sua criação por lei, e instalação por decreto visava apenas cumprir uma agenda institucional, e não efetivamente, articular a política ambiental no município.

Informações da pesquisa mostram que o Conselho Municipal de Meio Ambiente mais antigo do País é o da cidade de Cubatão, no Estado de São Paulo, criado em 1975 . Até 1987, haviam sido criados apenas 107 Conselhos dessa natureza no País. Desse ano até 2007, foram criados 2 257 novos CMMA, o que representa 85,2% do total existente no País. Podemos, desta forma, atentar para o fato, de que a realidade do município de Colinas não foge à realidade Nacional.

Para se conhecer o grau de democratização do COMAM, é necessário saber a respeito da composição do fórum. O Conselho paritário, como já dito anteriormente, é aquele composto por partes iguais de representantes do governo e da sociedade civil. Em Colinas do Tocantins, apesar de constar da pesquisa que o Conselho é paritário, na prática isso não é cumprido. A Portaria 553/2008 que nomeia os integrantes do Conselho de Meio Ambiente, consta uma indicação com maioria governamental.

A MUNIC 2008 em análise conclui que os conselhos ativos estão presentes em municípios com mais de 500 mil habitantes e que nas cidades menores, tais órgãos não foram efetivamente implantados. “Os CMMA ativos são relativamente mais freqüentes entre os municípios de maior faixa de população, em especial entre os municípios com mais de 500 000 habitantes.” (IBGE,2008).

É muito importante que a prefeitura se organize de forma estruturada para enfrentar os problemas da área ambiental. Isso envolve ter estrutura, funcionários, recursos, fundos, licenciamento e articulações na área ambiental e também Conselhos de Meio Ambiente.

Para a prefeitura atuar na área ambiental, é de suma importância que esteja minimamente estruturada para tal. É muito difícil que o tema meio ambiente tenha espaço na política pública municipal se não existir anteriormente esse espaço no organograma da prefeitura, sob a forma de secretaria municipal, departamento, ou órgão similar de meio ambiente.

Neste caso, o município de Colinas possui uma pequena estrutura administrativa, pois conta com uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Sendo que anteriormente a fevereiro de 2007, esta pasta encontrava-se com a Secretaria da Saúde.

A MUNIC 2008 informa que na região norte 89,3% dos municípios contam com alguma estrutura administrativa na área ambiental.

Apesar da previsão de um quadro de pessoal para atuação na secretaria, hoje a prefeitura conta com dois funcionários, ambos comissionados, um é o próprio secretário de Meio Ambiente e outro é Chefe de Departamento.

Recursos específicos para a área de meio ambiente são fundamentais para viabilizar qualquer ação da prefeitura na área ambiental, no entanto, menos da metade das prefeituras (2 079 municípios, ou 37,4%) dispõe de tais recursos (IBGE, 2008) . No município, em 2008 o único recurso previsto foi o ICMS ecológico. Em 2009 haverá as previsões orçamentárias com recursos do próprio município, além de royalties.

Implantado desde 2003 no Estado, o ICMS Ecológico vem com a proposta de proporcionar aos municípios uma contrapartida, que possa implementar a sua política ambiental, buscando, assim, minimizar os impactos ambientais. Também funciona como uma

medida compensatória aos municípios que desenvolvem políticas e programas de preservação e conservação ambiental.

O município arrecadou (NATURATINS, 2008) com o ICMS ecológico no período de janeiro a agosto de 2008 o valor de R\$ 82.224,77 (Oitenta e Dois Mil, Duzentos e Vinte e Quatro Reais e Setenta e Sete Centavos).

O governo municipal pode criar um fundo específico para a área de meio ambiente. Sua criação deve ser autorizada por lei municipal e suas receitas vinculadas ao aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) estabelece que as multas aplicadas pelas prefeituras por infração ambiental devem ser revertidas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente ou correlato, se existir. Caso contrário, esses recursos serão transferidos para os estados ou para a União. No município de Colinas do Tocantins, o Código Ambiental previu a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, entretanto ainda não foi implantado no município.

O IBGE traz duas informações sobre licenciamento: se o município realiza licenciamento ambiental de caráter local e se possui instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente para delegação de competência de licenciamento ambiental relacionado a atividades que vão além do impacto ambiental local. Nota-se que são informações de natureza diferente: a primeira se refere a uma prática – se realiza licenciamento – enquanto a segunda se possui determinado instrumento de política pública – alguma forma de convênio com o órgão estadual na área de licenciamento. Nesse último caso, não se tem a informação se o instrumento está ou não sendo utilizado, sabe-se apenas se o mesmo existe ou não. No caso do dado sobre licenciamento local, sabe-se apenas se a prefeitura tem essa prática, mas não se tem conhecimento da eficiência ou eficácia desse instrumento de política ambiental. O município de Colinas do Tocantins, apesar de previsão

legal para licenciar atividades poluidoras em sua área, não efetivamente o faz nem isoladamente nem em cooperação com outras entidades.

Os problemas ambientais são muitas vezes complexos e para atuar sobre eles, de forma eficaz, freqüentemente deve-se extrapolar os limites territoriais de municípios, estados ou até países. Por exemplo, um problema de qualidade ou oferta de água numa bacia hidrográfica não pode ser solucionado pela ação de um município isolado. Esse problema só pode ser adequadamente enfrentado unindo-se esforços dos municípios que pertencem a essa bacia. Logo, algum tipo de cooperação entre municípios é fundamental para que vários problemas ambientais sejam enfrentados da forma adequada. No nosso caso, o município de Colinas não participa de nenhum comitê ou consórcio para atuação na área ambiental, apesar do município ter uma vocação de pólo regional de uma microrregião.

Além dos vários aspectos relativos à gestão ambiental municipal, a MUNIC 2008 investigou, sob a ótica do gestor ambiental local, a ocorrência de impactos, do ponto de vista ambiental, ocorridos freqüentemente no território do município nos últimos 24 meses que antecederam a coleta da informação. Os impactos ambientais pesquisados dizem respeito a diversos temas: poluição do ar; poluição e escassez do recurso água; assoreamento de corpo de água; contaminação do solo; degradação de áreas legalmente protegidas; desmatamento; alteração que tenha prejudicado a paisagem; e ocorrência de queimadas. Também foi investigada a ocorrência de alteração ambiental com conseqüências sobre as condições de vida humana e/ou com efeitos prejudiciais sobre certas atividades econômicas, especificamente sobre a pesca, a agricultura e a pecuária.

Em geral, a degradação ambiental é definida como qualquer alteração das qualidades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente. Os impactos ambientais aqui abordados dizem respeito às ocorrências impactantes observadas com freqüência no meio ambiente municipal nos últimos 24 meses que antecederam a coleta da informação. Assim, foram

analisadas as seguintes questões: poluição do ar; poluição e escassez do recurso água; assoreamento de corpo de água; contaminação do solo; degradação de áreas legalmente protegidas; desmatamento; alteração que tenha prejudicado a paisagem; e ocorrência de queimadas.

No município de Colinas, foi percebido pelo gestor ambiental, problemas ambientais referentes a escassez da água, assoreamento de corpo d'água no município e desmatamento. As outras ocorrências não foram percebidas pelo gestor como problemas ambientais, apesar de estarem presentes no município e afetarem a vida da população, como a poluição do ar, poluição sonora dentre outros.

Dessa análise comparativa pudemos traçar a governança ambiental do município, caracterizando-a como frágil e insuficiente para fomentar o desenvolvimento sustentado.

4.2.3 Perfil do Município de Colinas do Tocantins sob a ótica da observação empírica

Como já havia relatado, um dos instrumentos foi a análise dos dados obtidos da pesquisa MUNIC, para isso utilizou-se a última MUNIC divulgada na área ambiental, em 2002, e aplicou-se o mesmo questionário de 2002 ao atual gestor ambiental.

Em 2008, o Gestor Ambiental atual, ao responder o mesmo questionário MUNIC, traz à baila o atual perfil institucional, condições ambientais e participação da comunidade nas decisões políticas ambientais do município. Dentre as ações de caráter ambiental efetivamente praticadas pelo município isoladamente ou em parceria com outros órgãos públicos ou privados, não há monitoramento da qualidade do ar e da água, cujo objetivo seria o acompanhamento periódico a partir das variáveis que os compõem. Como gestão de recursos hídricos tem-se a melhoria e ampliação da rede geral de esgoto.

Não há gestão de recursos florestais nem criação de unidades de conservação. Como gestão do recurso solo existe o controle de uso e ocupação, previsto na Lei do Plano Diretor Municipal, que dentre outras finalidades apresenta o zoneamento do município.

Outras ações de controle previstas e efetivamente em vigor são o controle de vetores de doenças, elaboração de plano de Gestão e Zoneamento Ecológico-Econômico, controle, monitoramento e/ou licenciamento da ocupação urbana Programa de Educação Ambiental no âmbito da Secretaria da Educação. No limite territorial do município de Colinas do Tocantins, não há recepção de embalagens de agrotóxico. Só há um posto em todo Estado do Tocantins, localizado no município de Araguaína. Não há aterro para resíduos industriais para disposição de resíduos tóxicos ou perigosos, sendo dispensados em vazadouro a céu aberto e no lixão do município.

Sem efetivas ações de controle ambiental, o município apresenta graves problemas ambientais referentes a resíduos sólidos domiciliares, hospitalares e industriais, efluentes de atividades econômicas como postos de combustíveis, oficinas mecânicas, invasões em áreas verdes.

Empiricamente, percebemos que esse modelo não é executado plenamente, posto que os gestores se satisfazem apenas com as previsões legais, não partindo para a fase de controle.

Em razão disso, dos Postos de Combustíveis existentes na cidade, apenas um tem licenciamento ambiental, todos os demais atuam irregularmente. Esse exemplo, demonstra os graves problemas enfrentados pelo Gestor Ambiental, posto que não possuem um quadro de funcionários para a demanda, nem possui recursos financeiros para a atividade (NATURATINS, 2008).

A governança ambiental do município de Colinas do Tocantins é insípida, posto que os mecanismos que a viabilizariam são frágeis, vejamos: O Conselho de Meio Ambiente foi recentemente instalado, e não havia reunido-se até então; não há construção, nem discussão

quanto a organização da Agenda 21 Local, os organismos ambientalistas fazem atividades de recuperação, não participam das decisões política ambiental local.

5 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE COLINAS

Cunha & Coelho apud Boeira (2003, p. 46), relata três momentos na história das políticas ambientais:

a) o primeiro período, de 1930 a 1971, é caracterizado pela construção de uma base de regulação dos usos dos recursos naturais; b) no segundo período, de 1972 a 1987, a ação intervencionista do Estado chega ao ápice; c) o terceiro período, de 1988 aos dias atuais, caracteriza-se pelos processos de democratização e descentralização decisórias, e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a federação e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento da sociedade civil no processo decisório sobre políticas públicas .

Antonio Gramsci, para quem a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que, com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas, chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder (Gramsci apud Semeraro, 1997, p. 14).

Neste ponto, no município de Colinas do Tocantins, como integrantes da sociedade civil organizada, atuam duas organizações não governamentais, ROTARY CLUB e a ONG AMIGOS DO ARAGUAIA.

O Rotary Club, é uma organização de líderes de negócios e profissionais, unidos no mundo inteiro, que prestam serviços humanitários, fomentam um elevado padrão de ética em todas as profissões e ajudam a estabelecer a paz e a boa vontade no mundo (BRASIL ROTARIO, 2008). No Município de Colinas, presta relevantes serviços à comunidade, em 2007, uma das metas da entidade era desenvolver projetos na área ambiental, o que correspondeu aos projetos de Revitalização do Córrego Bacabinha, com parceria da Saneatins, Fiesc, DRE, Secretaria Municipal de Educação, Igreja Católica e Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Além do Projeto de arborização da cidade, em parceria com Sindicato Rural e Prefeitura Municipal.

A ONG Amigos do Araguaia compõe o Conselho Municipal de Meio Ambiente, e seu trabalho consiste em promover conscientização ecológica à população do município. Desenvolve projeto plantio de árvores às margens do Rio Araguaia, restaurando a mata ciliar ao leito do rio Araguaia, entre os município de Conceição do Araguaia-PA e Pau D'arco-TO.

Existem participações, através de ações comunitárias realizadas pelas escolas, como promoção da consciência ecológica, recuperação de córregos locais e utilização racional de recursos naturais, a exemplo da água.

5.1 TEORIZANDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao teorizar acerca da participação social, dois questionamentos são imprescindíveis, quais as principais inovações institucionais, ocorridas após a redemocratização, em relação aos governos e às comunidades locais; e quais as condições de sustentabilidade dessas mudanças. A

procura de resposta para essas questões norteou a pesquisa em políticas públicas realizada em Colinas do Tocantins.

A capacidade dos governos locais de proverem serviços públicos sociais e de aumentarem a democracia local, requer mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente.

Essa gestão local não é mais exclusivamente organizada de maneira hierárquica pelos atores públicos federal, estadual e municipal, ao contrário, a transformação do papel do Estado, bem como o reposicionamento dos atores privados faz com que ela seja cada vez mais definida de maneira conjunta pelos atores locais públicos e privados (VIOLA, 2004).

Como SIMIONATTO E NOGUEIRA (2001, p. 158) observaram, na agenda dos organismos internacionais,

“O discurso da participação aparece descaracterizado e reduzido a uma cooperação solidária entre os cidadãos, mediada pelo Estado, ausente de sentido político e envolto em uma grande opacidade e maleabilidade”. Assim sendo, é importante sublinharmos os efeitos desse discurso, na medida em que “os processos participativos possuem extrema relevância na construção de um Estado mais democrático, na organização de espaços coletivos e na co-gestão do poder”

Em regra, nos municípios, com poucas exceções, falta maior envolvimento dos atores no processo (MMA 2003). Isso se deve principalmente a escassez de recursos financeiros e capacidade técnica, ainda que se registre uma atitude na população em geral tendente a favorecer a proteção do meio ambiente .

Em âmbito nacional, ao MMA coube conduzir o processo da Agenda 21 nacional, concluído em 2002. Essa não deveria ser uma atribuição verdadeiramente sua, uma vez que, como programa de ação para promover novo padrão de desenvolvimento (sustentável), a Agenda 21 não é uma plataforma ambiental, e sim uma plataforma do modelo novo de desenvolvimento, pactuado no Rio 92

- onde, evidentemente, a natureza é uma consideração de primeira ordem de magnitude, mas não a única.

A Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos participativos para a formulação e operacionalização de planos e iniciativas de desenvolvimento sustentável. Mediante a mobilização de cidadãos e organizações, a troca de informações, a discussão de problemas e desafios com vistas à geração de consensos em torno das soluções para o desenvolvimento local, Agendas 21 locais facilitam o estabelecimento de prioridades para a gestão de um determinado território (estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até de um bairro, ou a comunidade atendida por uma escola).

A cidade de Colinas ainda não experimentou esse modelo de mobilização social, uma vez que não instituiu sua Agenda 21.

Dentro da estrutura do MMA, temos a SAIC, criada em abril de 2007, como parte da reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental é composta por três departamentos: de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (DSIS); de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS); e de Educação Ambiental (DEA).

São funções da SAIC articular e integrar as ações do governo interna e externamente, a fim de implementar as políticas públicas de meio ambiente, de construir agendas bilaterais ou multilaterais e de discutir assuntos legislativos de interesse do ministério (MMA, 2008).

A municipalização de alguns serviços sociais universais, que gerou novas institucionalidades na governança local, não se limita à transferência de sua implementação, mas tem significado também o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais. A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo,

empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability*¹² dos gestores públicos. Como resultado, muitos governos locais estão implementando ou consolidando várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP (CAVALCANTI, 2004).

No entanto, a inserção de novos atores ao processo decisório local assume formatos diferenciados. Existem experiências nas quais prevalecem formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais.

Esses diferentes formatos geram três tipos de fóruns participativos. O primeiro ocorre nos conselhos municipais setoriais voltados para políticas específicas e onde os representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços têm assento. Nesse formato, os representantes possuem, em princípio, não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*).

Nesse formato, os programas e projetos são decididos, em geral, em outras instâncias, cabendo aos representantes poder de gestão e fiscalização. O segundo ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir onde e como alocar parcela dos recursos orçamentários municipais, que se materializa nas diversas experiências de Orçamento Participativo. O terceiro ocorre nos chamados programas *demand-driven*, que se realizam em

¹² Forma de controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento dos objetivos almejados pelo interesse público

comunidades rurais pobres, em geral financiados por organismos multilaterais ou internacionais, e nos quais os representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras comunitárias.

Existem espaços onde a participação é essencial para instituição de políticas ambientais, como ocorre nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. De acordo com vários trabalhos, a existência dos conselhos é insuficiente para tornar seus participantes, especialmente os que representam interesses coletivos ou dos usuários do serviço, em decisores de fato e em fiscais da aplicação dos recursos. Côrtes (2002) apresenta uma tipologia dos conselhos municipais setoriais baseada em pesquisa empírica. O primeiro tipo é formado por conselhos que se transformaram em arenas decisórias de fato, visto que seus participantes têm papel decisório efetivo e não apenas voz. O segundo é constituído por conselheiros que atuam como intermediários de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local. O terceiro é composto por especialistas reformistas (*policy community*), que têm espaço nos conselhos para expressar suas demandas, mas carecem de poder decisórios. Pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo Local.

5.2 A PARTICIPAÇÃO CONCEDIDA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Se o meio ambiente artificial é resultado da interação da sociedade com os recursos disponíveis para satisfação de suas necessidades, torna-se óbvio que aquela é a detentora de

poderes para a consecução dos atos a serem tomados pelo ente municipal em prol de seu desenvolvimento.

A articulação interinstitucional *vertical* (entre as instâncias municipais, estaduais e nacionais) e *horizontal* (entre estas instâncias e os atores da sociedade civil e do empresariado), permite a soberania popular, e defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social (COUTINHO, 1997).

Tal obrigação está claramente posta no art. 225 da Constituição Federal Brasileira, quando ela impõe também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente tanto para a presente como para as futuras gerações. A gestão democrática, portanto, possui um vasto campo de atuação, visto compreender no ato de "gerir" toda e qualquer medida que vise a dispor um bem comum à sociedade.

O município de Colinas do Tocantins, prevê a possibilidade do exercício ao direito a um meio ambiente saudável, por todos os órgãos e instituições dos poderes municipais, tornando-os acessíveis ao indivíduo, por petição ou representação, em defesa do direito ou em salvaguarda cívica do interesse coletivo e do meio ambiente. Estas previsões visam inflar a participação popular nos processos de planejamento e proteção de bens inerentes ao município.

Vê-se, portanto, que é constante em legislação a necessidade de existir a participação popular como forma de legitimação da execução de políticas voltadas para o bem estar comum que deve prevalecer num ente municipal. Para que a sociedade se apresente como participante e efetivadora de preceitos legais, é imprescindível que aquela detenha de certa capacitação política e o mínimo de senso participativo, para que se faça presente em discussões no âmbito de sua comunidade, buscando formas de conciliação entre os objetos

desejados pelos integrantes da coletividade. Desta forma, seriam colocados em prática os preceitos constitucionais de democracia participativa e de cidadania.

A legislação concede o tempo todo espaço para participação, mas como Pedro Demo expõe, participação é conquista, e não prêmio (DEMO, 2001).

5.2.1 Os Municípios como efetivadores das atribuições municipais

A atuação da sociedade civil assim organizada, a partir de pequenos nichos coletivos, faz do espaço municipal, uma localidade onde os preceitos legais são efetivos. A participação popular terminaria por não se limitar somente às práticas municipais, pois naturalmente elas se estenderiam ao âmbito estadual, refletindo também interesses de todo o espaço territorial brasileiro.

Têm-se elencados no art. 43 do Estatuto da Cidade formas de efetivação através das quais pode o cidadão exercer influência sobre os destinos da cidade.

Art. 43 Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados dentre outros, os seguintes instrumentos:

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

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

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Quando se trata dos órgãos colegiados, como os Conselhos de Meio Ambiente, são previsto a interação entre Poder Público e sociedade, formando uma instituição jurídica sem natureza própria.

A composição dos conselhos não possui caráter totalmente público e nem totalmente privado, podendo a sociedade ser representada de forma subdividida, sendo parte composta

pelos usuários do espaço urbano (associações comunitárias, ONG's, sindicatos) e a outra contendo células dos setores ligados à formação do espaço urbano (empresários da área da construção civil, por exemplo).

Vê-se também a participação eminentemente popular ao determinar debates, audiências e consultas públicas e dando atribuição de iniciativa de projeto de lei a ser proposto ao Poder Público. Na medida em que estes instrumentos são colocados em prática é que se notará a expansão da capacitação coletiva, sendo consequência do surgimento do sentimento de necessidade de participar dos rumos que a ordenação urbana pode tomar. Refletiria, tão somente, a existência de ações voltadas para o alcance de um bem comum de uso do povo a ser utilizado em benefício próprio.

Em Colinas do Tocantins, a proteção ao meio ambiente artificial começa sua atuação no campo da eficácia através de um consistente planejamento urbano, identificado como Plano Diretor Municipal.

Um bom planejamento de ordenação vai se dar no instante em que os responsáveis por ele – Poder Público e coletividade – coordenarem os interesses conflitantes existentes entre os membros afetados pela política de atuação pública. A consequência vem em forma de melhoria na qualidade de vida dos membros da comunidade, que por sua vez reflete incentivo para a continuidade da participação, imprimindo constância nos processos de planejamento que digam respeito ao bem estar comum.

Assumir a gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa - ou deliberativa, como vários autores preferem chamá-la , principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais. A defesa

da necessidade de estruturas de governança que possibilitem associar democracia representativa com democracia deliberativa é feita por diferentes autores (FLEURY, 2004).

O'DONNELL (2001) complementa, afirmando que a democracia não é somente um regime democrático, senão também um modo particular de relação entre Estado e cidadãos, e entre os próprios cidadãos, frente a um tipo de estado de direito que, junto com a cidadania política, sustenta a cidadania civil e uma rede de prestação de contas. FLEURY (2004) acrescenta que a democracia deliberativa facilita a livre argumentação entre cidadãos iguais, desde que contem com condições favoráveis de expressão, associação e participação. Para tanto, é indispensável que se criem espaços públicos de representação, negociação e concertação, assim como, um redesenho do papel do Estado, permitindo a interação deste com a sociedade através do uso de novas tecnologias, para definir as prioridades a partir das demandas expressadas pela população e negociadas com os demais participantes, segundo regras previamente acordadas, respeitando os princípios do reconhecimento, da participação e da redistribuição.

A democracia deliberativa, quando ineficaz, também apresenta riscos, tais como, o reforço às posições corporativas e a dificuldade de consenso. Ao mesmo tempo, ao considerar a necessidade de relações de igualdade entre os atores envolvidos num processo deliberativo, pode fazer com que a própria desigualdade deixe de ser discutida. É um risco que merece atenção. De qualquer forma, é indispensável que a sociedade civil se fortaleça, evitando ser capturada por processos de cooptação por parte do aparato estatal, sendo suficientemente autônoma para preservar sua identidade e, ao mesmo tempo, forte, para que os distintos atores vejam contemplados seus interesses na administração negociada de seus conflitos, no processo de formação da agenda pública.

No entanto, MESSNER (2003) lembra que com a globalização, a economia mundial passa a ser o marco de referência da economia nacional e regional. Trata-se, então de centrar a

atenção não só nas possíveis formas de governança local, ou regional, mas também global. Defende o autor que os enfoques que têm abordado o fenômeno da globalização e seus impactos no local, ou regional, podem ser agrupados em três tendências – o enfoque neoliberal, a perspectiva dos críticos da globalização e os que enfatizam a importância das interações local-global pela perspectiva da ação intergovernamental –, os quais, segundo ele, são insuficientes para interpretar o contexto mundial. Para o autor, é fundamental considerar as redes de poder representadas pelas cadeias corporativas, que caracteriza como o *Triângulo da Economia Global*. As observações feitas por MESSNER (2003) merecem a devida atenção, apesar terem muito mais um caráter de avaliação crítica, do que de negação de princípios. Servem como alerta, no sentido de ampliar nossa compreensão e ressaltar os limites da governança local/regional/territorial.

5.3 ANALISANDO INSTRUMENTOS E ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO MUNICÍPIO DE COLINAS DO TOCANTINS

O Ministério Público, nos moldes da Constituição Federal de 1998 é função essencial a promoção da justiça, e instituição permanente com dever funcional para proteção do regime democrático e dos direitos individuais indisponíveis, como expõe o Art. 127 do texto constitucional

Art.127- O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público apresenta-se como um mecanismo eficaz de controle democrático a favor do meio ambiente, pois se não há participação social na criação de políticas públicas, não

haverá medidas que sejam de interesse social. E, nesse contexto, o Ministério Público tem, constitucionalmente, uma função imprescindível: com o dever de defender os direitos e interesses sociais, nada mais natural, que ele seja instrumento de controle ambiental.

Neste ponto o Art. 129, III da CF/88 indica que dentre as funções institucionais do Ministério Público compete a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Na prática, todo o cidadão tem o direito de escrever uma representação sobre determinado tema, que seja de interesse coletivo e enviar ao ministério público local, mas existem ainda empecilhos para que esse controle democrático ocorra. Primeiro, a falta de informação da população sobre o mecanismo de acesso ao ministério.

O Ministério Público que conhecemos hoje, como órgão independente, sem a tutela do Executivo, Legislativo ou Judiciário, ainda é recente, tendo sido constitucionalizado apenas em 1988. Mesmo assim, seu funcionamento se deu apenas em 1993, após a aprovação, no Congresso, da lei orgânica nacional do ministério público.

A partir de demandas sociais, podem o Ministério Público forçar administrações públicas à cumprirem as prerrogativas do estado democrático de direito, encontrados na primeiros parágrafos da Constituição Federal Brasileira. Assim, cabe a própria população se apoderar desse instrumento constitucional para fazer valer seus direitos essenciais. A união de movimentos sociais organizados com o Ministério Público poderá criar uma rede eficiente de fomento a políticas públicas a serem criadas e aprovadas. "Mas isso apenas irá funcionar se o poder judiciário também for aproximado dessa luta".

O Ministério Público Estadual possui em Colinas do Tocantins, uma unidade de atendimento com três Promotores de Justiça, sendo que a Promotoria Cível possui atribuição ampla para atuar na área de direitos difusos, inclusive, ambiental, ou seja, não há uma promotoria especializada na área ambiental. Perscrutando a organização administrativa do

Ministério Público Estadual, verificou-se que no órgão existe promotorias especializadas em meio ambiente.

A entrevista realizada junto ao Promotor de Justiça, que atualmente responde pela Promotoria Cível, objetivou descrever a atuação do Ministério Público no município de Colinas do Tocantins.

Os procedimentos apuratórios envolvendo meio ambiente, segundo o Ministério Público alerta para pequena participação da comunidade, uma vez que não havia procedimentos em aberto. Neste ano 2008, haviam ocorrido duas representações acerca de construções em Áreas de Preservação Permanente-APP, tendo inclusive sido arquivadas. A primeira área é a do córrego Bacabinha, onde havia construções de casas em APP, com dano ambiental ao córrego, mas constatou-se que existia licenciamento para o loteamento. A segunda área corresponde a loteamento particular, e a denúncia é que o município estava construindo ruas na APP, com grave dano ambiental. Ambas representações, tornaram-se Procedimento Preparatório e foram arquivadas, por constatarem ausência de dano ambiental.

Apesar da ausência de reclamações, existem na promotoria em Colinas uma atuação de ofício que requereu fiscalização por parte do órgão estadual nos postos de combustíveis e nos lavatórios de carros da cidade. Desta ação resultaram na lavratura de vários autos de infração, notificações e até embargos. Foi observado pelo promotor que os estabelecimentos menores, como lava-jatos estavam regularizados ou em regularização, enquanto os estabelecimentos maiores, como postos estavam em grande maioria funcionando sem licenciamento ambiental, em total desconformidade com a legislação atinente à atividade.

O Promotor de Justiça local apontou os principais problemas ambientais do município, discorrendo como sendo a poluição sonora, poluição visual, ocupação desordenada, saneamento básico, curtume e o lixo.

Um problema ambiental grave no município de Colinas do Tocantins era a atividade de uma empresa de curtume, que operava com muitas irregularidades, especialmente quanto a sua localização, que contaminava o ar deixando toda a cidade com odor pútrido. Os efluentes eram lançados sem tratamento no rio que passava ao fundo da empresa. Em face das atividades poluidoras da empresa de curtume, foram instalados dois procedimentos apuratórios, um junto ao Ministério Público Federal e outro perante o Ministério Público Estadual. Tais procedimentos culminaram na assinatura de TAC'S- Termo de Ajustamento de Conduta diversos. Após quase 12 anos de atividade extremamente poluidora, e diversos procedimentos em órgãos ambientais, o MPE e o MPF realizaram conjuntamente um procedimento que culminou num único TAC, que tinha como principal exigência a transferência da empresa para outra área no município.

Uma audiência pública no ano de 2007, que contou com pequena participação da comunidade, além da presença de órgãos ambientais e gestores locais. Ainda no ano de 2008, a empresa transferiu suas atividades, o que solucionou a principal problemática apresentada: a emissão de odor.

Essas ações refletem a importância da atuação do Ministério Público no controle de atividades poluidoras, resguardando o meio ambiente contra degradações. Sem dúvida o MP tornar-se um eficiente instrumento de efetivação da participação social, ainda mais quando os poluidores são grandes empresas privadas e entidade de direito público. Há situações que a comunidade vê-se amedrontada para pessoalmente ingressarem com mecanismos como Ação Civil Pública e Ação Popular, em face de sua hipossuficiência.

João Gaspar Rodrigues (1996) promotor de justiça amazonense ressalta que dentre as atribuições do Ministério Público, está o compromisso com a ordem jurídica, com o regime democrático e com os interesses indisponíveis da sociedade, definidos na Constituição

e nas leis. Em momento algum, deve esse membro vergar ao peso das pressões políticas, quer sejam intra ou extra-institucionais.

O Rotary Club, entidade organizada no município e a ONG Amigos do Araguaia, ambas representantes da sociedade civil organizada desenvolvem projetos na área ambiental. A primeira com projetos de revitalização de córregos e arborização de áreas degradadas no município em parceria com escolas públicas e particulares, além da unidade local da Saneatins, responsável pelo tratamento da água potável. A segunda, coordena um projeto de limpeza e recuperação da mata ciliar do Rio Araguaia. O evento ocorre uma vez ao ano e mobiliza usuários das praias fluviais do Rio Araguaia, recolhendo lixo e plantando árvores às suas margens. Essas entidades realizam projetos de intervenção, visando consciência da comunidade na utilização dos recursos naturais, especialmente a água.

Recentemente, a Escola Estadual Lacerdino Oliveira foi premiada pelo Projeto de Recuperação do Córrego Sinhá, a unidade de ensino conseguiu mobilizar a comunidade do bairro Santo Antonio, alunos e profissionais nas discussões a respeito do córrego Sinhá.

Outra manifestação de participação comunitária é o Simpósio de Recursos Hídricos do município, evento que está em sua segunda edição, realizado em parceria com entidades públicas e privadas. No Simpósio são discutidos problemas ambientais do município, especialmente, em relação à escassez da água. O articulador do evento, prof. Miguel Ângelo, realiza o projeto, com objetivo de despertar a consciência da comunidade para racionalidade do recurso água.

Em 2006, uma ação conjunta entre os Ministérios Públicos Estaduais e Federais, promoveram uma audiência pública para discutir a transferência de uma empresa de curtume, para outras área do município, afim de minimizar as afestações com poluição do ar, solo e água.

Os espaços para discussão e deliberação da temática ambiental, ainda não se consolidaram em Colinas do Tocantins. O Conselho Municipal de Meio Ambiente, apesar de criado legalmente e implantado através de portaria de nomeação de seus membros, ainda não se reuniu, e portanto, não puderam participar das decisões políticas na área ambiental.

A composição efetiva do conselho, pela nomeação, tem maioria governamental, haja vista que o gestor não nomeou representantes de associações de moradores de bairros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência brasileira de governança local tem sido marcada por forte inovação institucional e por um complexo sistema de relações intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais. Tais inovações decorreram, no início, dos compromissos assumidos durante a redemocratização e, posteriormente, por decisões tomadas pelos próprios governos, tanto o federal como o local, muitas vezes impulsionadas pelos organismos multilaterais de financiamento de programas sociais. Apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomarem parte nessa nova institucionalidade, existem indicações que apontam para mudanças na forma como a governança local está ocorrendo.

As políticas de parceria entre Estado e Mercado ou entre Estado e Terceiro Setor ou entre Mercado e Terceiro Setor enfrentam barreiras de vários tipos, entre as quais se destacam: a) falta de normatização democrática e eficaz da atuação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal); b) falta de pessoal qualificado para gerar novos arranjos interinstitucionais; c) falta de recursos financeiros; d) falta de debate político sobre as prioridades de investimento dos recursos existentes; e) crise e subdesenvolvimento do ambientalismo complexo-multissetorial, com predomínio crescente do setor empresarial sobre os demais.

A governança praticada no Município de Colinas do Tocantins apresenta-se com um quadro legal na área ambiental, com uma política regulatória expressa do tipo *comando & controle*, quando são impostas normas de conduta, regulando as atividades, e após segue a fiscalização para efetivo controle dessas atividades. Os Instrumentos de participação direta, como o Ministério Público, estão fragilmente organizados para atuação na área ambiental, uma vez que não há uma promotoria específica para área ambiental, as representações são mínimas, apesar dos graves problemas ambientais do município.

A população do Município de Colinas do Tocantins ainda não despertou para sua força na gestão participativa. O empoderamento da sociedade civil importa na forma como o poder é exercido, provocando uma descentralização do poder. Por outro lado, o gestor ambiental divide as responsabilidades nas decisões ambientais.

O Conselho de Meio Ambiente, importante órgão de articulação entre os vários setores, infelizmente não assume seu papel, seja por falta de recursos, despreparo de seus membros, ou pelo que é mais grave, sua ociosidade, e possui uma ínfima representação da sociedade civil.

Recomenda-se a 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 um Sistema de Gestão Ambiental, este paralelo 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.

Assim, é essencial o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informações para apoiar processos de avaliação de políticas públicas, adequados às diversas realidades, do local ao global, considerando as interfaces das dimensões do desenvolvimento sustentável, nos diferentes âmbitos de atuação do planejamento e gestão ambiental. Um dos aspectos

fundamentais é a produção, coleta e divulgação de informações, para produzir ferramentas hábeis ao diagnóstico de situações, implantação de políticas ou de desempenho da gestão privada, e também no sentido de monitorar o impacto daquelas ações no conjunto das atividades públicas e privadas.

Foi observada a necessidade de se pesquisar modelos que dêem suporte à construção dos indicadores, metodologia de construção, desenho de cenários a partir destes indicadores, e o próprio processo de comunicação deles à sociedade.

Para desempenhar seu papel de gestor do meio ambiente, os Municípios devem estar organizados. O Poder Público municipal deve preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA –, relativamente dentro dos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

O SISMUMA pode ser considerado um conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. Tal sistema reclama base legal e mecanismos gerenciais que lhe garantam legitimidade, eficiência e eficácia para que as intervenções feitas sob sua inspiração venham a adequar-se ao tratamento correto da questão ambiental – no que se refere ao município – e ao tratamento do meio ambiente como patrimônio da coletividade.

Assim, é urgente ao município a implantação de uma Agenda 21 Local, que servirá de diretriz para planejamento de ações voltadas para temática ambiental e construção de um Banco de Dados acerca das condições ambientais do município a fim de assegurar uma política ambiental voltada para as necessidades locais e não como reprodução de documentos de outros municípios.

Para a implementação das ações ambientais no município é necessário que haja base financeira para custeá-las, devendo a gestão imprimir instrumentos que viabilize a arrecadação destes recursos, seja através de projetos junto aos órgãos federais e estaduais, a

implantação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, ampliação de arrecadação do ICMS ecológico, sem uma base financeira, as chances de desenvolvimento de uma política ambiental são nulas.

È imprescindível à governança ambiental do município uma fonte de recursos para que as políticas voltadas para o desenvolvimento sustentado possam serem implementadas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMOVAY, R. BENGUA; J. BERDEGUÉ; J. ESCOBAL; J. RANABOLDO, C; RAVNBORG, H.M; SCHEJTMAN, A. Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial. RIMISP, Santiago, 2006.

ACSELRAD, H; MELLO, C. A; BEZERRA, G. N. Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006

ALONSO, A. & COSTA . Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. Conflitos na Metrópole. 2000.

ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e cidadania empresarial. *RAE - Revista de Administração de Empresas* • Out./Dez. 2001 São Paulo, v. 41 • n. 4 • p. 78-86

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e recuperação do conceito de sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 27, fevereiro, 1995.

BOBBIO, NOBERTO. O Conceito de Sociedade Civil. Edições Graal: Rio de Janeiro, 1982

BOBBIO, NOBERTO. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: 2000.

BOEIRA, S. L. Crise civilizatória & ambientalismo transetorial. Florianópolis, UFSC, *Revista de Ciências*

BOEIRA, Sergio L. Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade, São Paulo, 2004

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 23ª ed Editora Malheiros: São Paulo, 2007.

BRASIL. 2007. Constituição Federal de 1988. www.presidencia.gov.br, acesso em 29 de outubro de 2007.

BRASIL. 2007. Lei 6938 de 1981. www.presidencia.gov.br, acesso em 29 de outubro de 2007.

BRASIL. Decreto 750, de 10 de fevereiro de 1993. . www.presidencia.gov.br, acesso em 29 de outubro de 2007

BRASIL. Lei Federal 4.771 de 15 de setembro de 1965, com a redação determinada pela Medida Provisória 2166/2001. . www.presidencia.gov.br, acesso em 29 de outubro de 2007.

BRITO F. e CÂMARA, J. Democratização e gestão ambiental. Petrópolis: Vozes, 1999.

CAMARA FEDERAL. Projeto de Lei 1278/2007. www.camara.gov.br, acesso em 08 de novembro de 2008.

CARVALHO, J. C. A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do poder executivo. In: TRIGUEIRO,

CAVALCANTI, C., 2004. A Governança Ambiental no Semi-Árido Brasileiro: Uma Visão Econômico-Ecológica

CAVALCANTI, C., 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 1, pp. 50-59.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia: O discurso competente e outras falas – 8ª –São Paulo: Cortez, 2000.

COZZOLINO, Luiz F.F. IRVING, Marta A. Unidades de conservação e desenvolvimento local: as Apas do Rio de Janeiro e seus processos de governança local

CUNHA, S. e COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. & GUERRA, A. (Orgs). A questão ambiental. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 248 p.

DAGNINO, E. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades”. 2002, 279-301. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. Paz e Terra, São Paulo.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BROSE, Markus Erwin. A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS. *REDES*, v.7, n.2, maio/ago. 2002, p.107-123.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa- 5ªed.- São Paulo, Cortez, 2001.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

DOIMO, Ana Maria. (1995) A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70. Rio de Janeiro: Relume - Dumará: ANPOCS.

FAVA, Rubens.Caminhos da Administração. Editora Thonsom Pioneira,2001

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: P.F.Vieira e J. Weber (Orgs.), *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, pp. 201-266

GRAMSCI,A. Escritos Políticos. Editora Record:Rio de Janeiro,volume 1, 2004

HABERMAS, J. Mudança estrutural na esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1994.

HONORATO. César . O Fundo Publico e as relações entre estado e cidadania.www.h-debate/congressos/3/cdigital/debates/mesas/estado_scivil/honorato.htm,acesso em30 de outubro de 2007.;

IBAMA: Como o Ibama exerce a educação ambiental / Coordenação Geral de Educação Ambiental. –Brasília: Edições Ibama, 2002.32 p.

IBGE 2005. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente – 2002, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 394p. Também disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

IBGE, 2006. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública – 2005, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 245p. Também disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

IVANOVA, M.H. ESTY, Daniel C. Revitalização da governança ambiental global: um enfoque baseado em funções. São Paulo, SENAC, 2005

JACOBI P.R. Governança dos Recursos Hídricos no Brasil: realidade, desafios e perspectivas. Texto apresentado no encontro “Governança Ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos”, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco. Recife, 28-30 de novembro de 2006.

LATOUR, Bruno. Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia. tradução Aurélio Mota de Souza, Bauru-SP, EDUSC, 2004

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Educação Para a Gestão Ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos sócio-ambientais. In: Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate. Carlos Frederico Bernardo Loureiro, Philippe Pomier Layrargues, Ronaldo Souza de Castro (orgs.). São Paulo: Cortez, 2002

LEFF, Enrique. Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável, Trad. Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. Da FURB, 2000

LEIS, H. “Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil”. In: CAVALCANTE, C. (org.). Meio ambiente desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 1997. Cortez Editora, São Paulo.

LENZI, Cristiano L. Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru-SP, EDUSC, 2006

LOYOLA, Cleuler de Barros. Município, desenvolvimento e meio ambiente - 2ª ed.- Rio de Janeiro, IBAM/CDM, 1992.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 19. ed.. São Paulo: Malheiros, 1991.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORIN, E. Ciência com consciência. 2a ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998, 344p.

MMA.Resolução CONAMA 237,. Art. 6º, de 19 de dezembro de 1997, DOU 22.12.1997, Seção 1, p 30.841.

OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva (Org.). Democracia, participação e orçamento. Rio de Janeiro: IBAM, ENSUR: FICONG, 1998

PNUD: Disponível em <http://www.pnud.org.br/projetos/governanca> acessado em agosto de 2007.

RODRIGUES, João Gaspar. Atribuições do Ministério Público . Jus Navigandi, Teresina, ano 1, n. 4, dez. 1996. Disponível em www.jus2.uol.com.br Acesso em: 29 nov. 2008

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Ed. Vértice,

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS,Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*, Garamond / SEBRAE, Rio de Janeiro, 2004

SANTOS, M. R M., 2002. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 138p

SCANDAR NETO, W.J. Indicadores de desenvolvimento sustentável no Brasil. In:

Seminário fluminense de indicadores, IV, 2004. Cadernos de textos. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, 2004. 116 p. pp. 39-47.

SCANDAR NETO, W.J . SÍNTESE QUE ORGANIZA O OLHAR: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses.Dissertação, 2006.

VEIGA, J.E. Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula. São Paulo: Autores Associados, 2002. 304p.

VEIGA, José Eli. Indicadores de Governança Ambiental. São Paulo

VIOLA, E. & LEIS. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”, in Viola, E. et alli, *Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*, SP, Cortez.1995

WORLD BANK .Equity and Development, Washington, 2005

WORLD BANK. Governance and development, Washington, 2004.