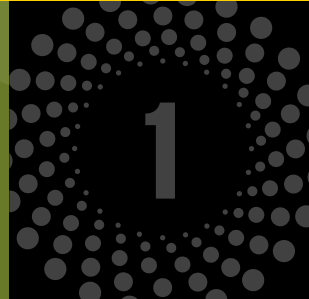


# Gestão Ambiental Municipal

| **Módulo Básico** |



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**

sisnama | sistema nacional de meio ambiente



**Governo do Estado de São Paulo**  
José Serra

**Secretaria de Estado do Meio Ambiente**  
Francisco Graziano Neto

**Secretaria de Economia e Planejamento**  
Francisco Vidal Luna

**Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam**  
Felipe Soutello

**Responsável técnico** | Paulo Serpa

**Elaboração dos textos** | 1. *Programa de Capacitação* . Maria de Lourdes Ribeiro Gandra

2. *Política Municipal de Meio Ambiente* . Ana Thereza Machado Junqueira

3. *Instrumentos de Planejamento Municipal* . Helvio Nicolau Moisés

4. *Gestão Ambiental Compartilhada* . Maria de Lourdes Ribeiro Gandra

5. *Fundo Municipal de Meio Ambiente* . Luiz Antônio da Silva e Marcos José de Castro

6. *Licenciamento Ambiental* . Helvio Nicolau Moisés e Mariana Moreira

7. *Oficina Municipal de Meio Ambiente - Guia para Elaboração* . Paulo Serpa

**Editoração de texto e revisão** | Bruno César dos Santos e Eva Célia Barbosa

**Projeto gráfico, diagramação e arte-final** | Jorge Monge

**CTP, impressão e acabamento** | Tarfc Indústria Gráfica

**Tiragem** | 1.000 exemplares

**Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam**  
**Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**

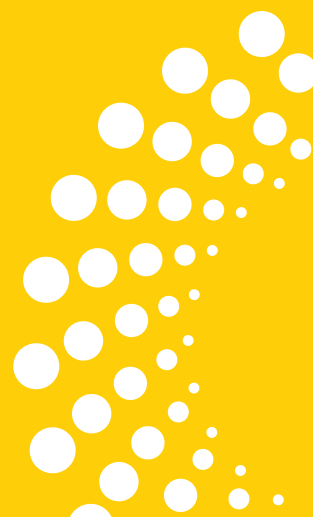
Avenida Professor Lineu Prestes, 913 - Cidade Universitária - São Paulo - SP - CEP 05508-000

Tel.: (11) 3811-0300 - Fax (11) 3813-5969 - Site: [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br) - E-mail: [fpfl@cepam.sp.gov.br](mailto:fpfl@cepam.sp.gov.br)





Programa Nacional  
de Capacitação de  
Gestores Ambientais







programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente

# Gestão Ambiental Municipal

## **MÓDULO BÁSICO**

são paulo, **2007**





# apresentação

**L**ogo que assumi a Secretaria do Meio Ambiente, procurei o Cepam para discutir a realização de um curso, junto com a Associação Paulista de Municípios, para preparar gestores ambientais em todo o Estado. Com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, estamos, agora, iniciando o Programa de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), em São Paulo.

Estou convencido de que, somente o Estado, não tem condições de dar as respostas necessárias e ágeis que a sociedade exige, hoje, dos governantes, na preservação do meio ambiente. Assim, vamos capacitar 1000 gestores em 200 municípios com este programa.

O governo de São Paulo possui uma agenda ambiental desafiadora e extensa. São 21 Projetos Ambientais Estratégicos, que vamos implantar com a participação da sociedade, das organizações não-governamentais, das empresas. É fundamental o envolvimento do Poder Local, nessa caminhada, democratizando a gestão pública e descentralizando a agenda ambiental.

Um dos nossos projetos, o Município Verde, ajudará as cidades a constituírem estrutura executiva, com capacidade e autonomia, para comandar ações ambientais locais. Queremos preparar os gestores municipais para vencer os desafios, inclusive do licenciamento e fiscalização ambiental. Não queremos apenas dar tarefas, mas dividir responsabilidades, motivo pelo qual acreditamos que este curso, da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, é fundamental.

O governador José Serra colocou a agenda ambiental no centro da política pública, em São Paulo. Mas a sustentabilidade exige a participação dos municípios, nossos parceiros preferenciais. Vamos trabalhar juntos, nas ações concretas, em favor do meio ambiente.

**Xico Graziano**, Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo







# prefácio

**É** com satisfação que a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam participa do Programa Estadual de Capacitação de Gestores e Conselheiros Municipais de Meio Ambiente. Com o objetivo de promover mecanismos para a gestão ambiental compartilhada, o programa tem a liderança, em São Paulo, da Associação Paulista de Municípios (APM).

Sob a orientação do Governo do Estado, através da Secretaria do Meio Ambiente, o programa tem uma meta desafiadora: capacitar 1.000 gestores e conselheiros municipais em 200 municípios paulistas, dentro das diretrizes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Integrado às metas do atual governo do Estado de São Paulo para o meio ambiente, traduzidas em 21 projetos estratégicos, o programa é, sobretudo, um instrumento de mobilização dos municípios e de seus agentes para a tarefa urgente de construir políticas públicas ambientais.

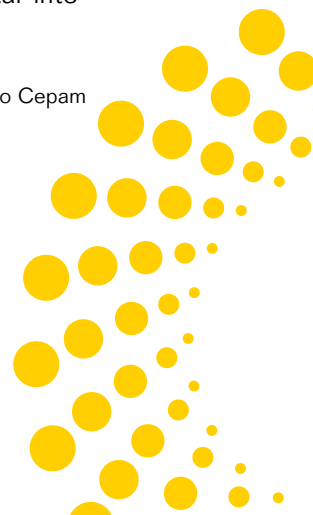
Ao Cepam, entidade que há 39 anos atua a serviço dos municípios paulistas, coube a tarefa de planejar os seminários, preparar a estratégia pedagógica e todo o material de suporte, bem como realizar as oficinas de capacitação.

Além da qualidade técnica, fruto do esforço e competência dos técnicos do Cepam, o projeto gráfico diferenciado, a impressão em papel reciclado e a divisão em cores, que facilita a sua utilização, tornam o material didático mais que um simples caderno de apoio aos estudos, constituindo-se em um verdadeiro instrumento para a ação dos municípios na área ambiental.

A capacitação dos gestores municipais, para incorporar a dimensão ambiental em suas tarefas do dia-a-dia, e, mais, torná-la instrumento de crescimento e desenvolvimento, é um desafio, na política ambiental brasileira.

A responsabilidade, daqueles que serão capacitados, é imensa. A partir de vocês, o que se espera é que o Estado possa contar com uma verdadeira rede de agentes públicos a serviço da tarefa ambiental. E os municípios possam, enfim, estar integrados e trabalhando ainda mais pelo meio ambiente.

**Felipe Soutello**, presidente do Cepam





# sumário

**p. 13**

## 1. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

1. O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais
2. O Programa Estadual de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Municipais do Sisnama
3. Organizações Responsáveis pelo Programa de Capacitação de Gestores Ambientais

**p. 27**

## 2. POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

1. Introdução
2. A Política Ambiental e o Município no Contexto Jurídico-Institucional
3. Política Municipal de Meio Ambiente – Propostas para o Município
4. Instrumentos de Política e de Gestão Ambiental
5. Plano Municipal de Meio Ambiente
6. Sistema Municipal de Meio Ambiente
7. Financiamento para a Gestão Ambiental Municipal

Anexos

**p. 115**

## 3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

1. Planejamento – Conceitos Gerais
2. Instrumentos de Planejamento Municipal

Referências Bibliográficas

**p. 139**

## 4. GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA

1. A Gestão Ambiental Compartilhada – Local e Regional
2. As Responsabilidades Compartilhadas entre os Entes da Federação



**p. 165**

## 5. FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

1. Introdução
2. Modelo de Projeto de Lei para Criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente

**p. 195**

## 6. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1. Introdução
  2. Licenciamento Ambiental
  3. Fundamento Legal
  4. Atividades Sujeitas a Licenciamento
  5. Competência para a Outorga da Licença
  6. Licença Ambiental – Conceito, Tipos e Validade
  7. Órgãos Federais e Estaduais Envolvidos no Processo de Licenciamento
  8. Obtenção do Licenciamento Ambiental
  9. Licenciamento Balcão Único
  10. O Sistema de Licenciamento Simplificado (Silis)
  11. Licenciamento pelo Município
  12. Licenciamento Unificado
- Referências Bibliográficas
- Legislação Citada

**p. 223**

## 7. OFICINA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

| Guia para Elaboração |

1. Introdução
  2. Diretrizes para a Realização das Oficinas Municipais
  3. Principais Etapas para o Desenvolvimento das Oficinas Municipais
- Referências Bibliográficas

# Programa de Capacitação



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente



# Programa de Capacitação

## 1. O PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES AMBIENTAIS<sup>1</sup>

O objetivo central deste trabalho é fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), por meio da gestão integrada e da maior autonomia e responsabilidade dos Estados e municípios.

A I Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em novembro de 2003, apontou prioridades que foram acordadas entre os três níveis de governo, a sociedade e as organizações interessadas em uma política ambiental integrada. A síntese dessas prioridades está expressa em quatro amplas linhas do que orienta a política do MMA: O Desenvolvimento Sustentável, a Transversalidade, o Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e a Participação e o Controle Social.

A estruturação do Sisnama é um desafio central na política ambiental brasileira, e deverá estar voltada para a implementação e capacitação do setor que passará a incorporar a dimensão ambiental nas estratégias de desenvolvimento. Esse processo orienta-se para uma gestão compartilhada e descentralizada entre as três esferas de governo e com a participação efetiva da sociedade na tomada de decisão.

A estratégia de implementação do Sisnama vem sendo construída no âmbito da Comissão Tripartite Nacional, com importante desdobramento nas Comissões Tripartites Estaduais, que são compostas por representantes dos três entes federados, oriundos do MMA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Dessa agenda, destacam-se a definição das competências, através da regulamentação do artigo 23 da Constituição

---

<sup>1</sup> MINISTÉRIO do Meio Ambiente. **Programa nacional de capacitação de gestores ambientais**: fortalecendo o sistema nacional de meio ambiente, *folder*.



Federal; a capacitação institucional dos órgãos de meio ambiente; e as estratégias de financiamento das políticas públicas.

A capacitação de gestores ambientais é condição essencial para consolidar o sistema público de gestão ambiental no Brasil. Promovido em conjunto com os governos estaduais e tendo como clientela as prefeituras e conselheiros municipais de meio ambiente, o programa objetiva capacitar os gestores para responder de forma qualificada e consistente a uma legislação ambiental cada vez mais rigorosa e, sobretudo, à demanda crescente da sociedade por políticas públicas que protejam o patrimônio ambiental brasileiro e proporcionem o desenvolvimento com sustentabilidade.

O Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros do Sisnama, do MMA, objetiva estabelecer uma relação entre União, Estados e municípios de forma complementar. As Comissões Tripartites Estaduais serão os focos do programa, que pretende ter caráter permanente, uma vez que sempre haverá renovação nos colegiados e administrações.

Como parte das ações de fortalecimento do Sisnama, o Programa contribuirá para definir a diretriz estratégica do Desenvolvimento Sustentável. O uso sustentável dos recursos naturais e a qualidade de vida nos espaços urbanos dependem também de políticas locais e do contato permanente com as políticas estaduais e federais.

## **Objetivos**

### GERAL

Capacitar gestores, conselheiros ambientais e técnicos das câmaras de vereadores com vistas a ampliar a compreensão do Sisnama e garantir o seu fortalecimento.

### ESPECÍFICOS

1. Promover o desenvolvimento de mecanismos para a gestão ambiental compartilhada, integrada e adequada às competências de cada ente federado;





2. Criar uma sistemática de comunicação e retroalimentação entre os componentes do Sistema, consolidando a sua implementação, dinamizando as suas funções e aproximando o trabalho dos três níveis de governo.

## **Diretrizes**

1. Gestão ambiental compartilhada, considerando os princípios da municipalização, descentralização e desconcentração;
2. Compromisso com a continuidade;
3. Construção conjunta da forma e do conteúdo das atividades de capacitação levando em conta as experiências bem-sucedidas;
4. Articulação com os temas estruturantes (como Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, os Planos Diretores e a Agenda 21);
5. Compromisso com os instrumentos de planejamento e gestão;
6. Estabelecimento de parcerias para dar efetividade ao desdobramento da política ambiental compartilhada e integrada;
7. Acompanhamento e avaliação permanente do programa;
8. Distribuição equitativa nas regiões geopolíticas brasileiras.

## **Temas**

1. A estrutura e o funcionamento do Sisnama, com ênfase na organização e no fortalecimento dos sistemas municipais de meio ambiente;
2. Os instrumentos de gestão e o compartilhamento das competências;
3. Participação e mobilização social – o controle social através das instâncias do sistema.
4. O financiamento do sistema – a sustentabilidade do sistema municipal, os fundos disponíveis e a legislação pertinente.

## **2. O PROGRAMA ESTADUAL DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES AMBIENTAIS E CONSELHEIROS MUNICIPAIS DO SISNAMA<sup>2</sup>**

A atuação do Estado na área ambiental baseia-se na responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, como também na relação desses com os diversos setores da sociedade.

Essa concepção, conforme documento disponibilizado pelo MMA, tem origem na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, a lei instituiu o Sisnama. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 é que dispõe sobre o meio ambiente de forma inédita e abrangente, estabelecendo atribuições na competência legislativa e na competência comum ou administrativa dos entes federados. A regulamentação dessas competências dos entes federados, prevista no artigo 23, encontra-se em processo legislativo na Câmara Federal.

O Programa tem foco nacional e fundamenta-se na lógica da gestão ambiental compartilhada entre municípios, Estados e União, sempre considerando as especificidades locais e regionais.

A Comissão Tripartite<sup>3</sup> do Estado de São Paulo tem o interesse em discutir a “regionalidade” do processo de capacitação ora iniciado pelo Governo Federal, com a intenção de organizar a gestão ambiental em uma esfera intermunicipal, a exemplo dos consórcios intermunicipais.

---

<sup>2</sup> Projeto encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente em 2005.

<sup>3</sup> Com objetivo de implementar a missão do Sisnama, foram criadas instâncias de articulação para gerenciar as informações e acompanhar as políticas ambientais dos diferentes entes, denominadas Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e Nacional. Essas comissões comandarão as ações e os programas estaduais e municipais voltados à proteção ambiental, para construir, em consenso, as agendas comuns e as específicas para as realidades regionais.



## **Objetivo Geral**

Capacitar os gestores e conselheiros ambientais dos municípios paulistas, bem como os assessores técnicos das câmaras municipais, para fortalecer o Sisnama e para formular e implementar a política e a gestão ambiental municipal, promovendo o desenvolvimento de mecanismos para a gestão ambiental compartilhada, integrada e adequada às competências de cada ente federado.

## **Objetivos Específicos**

- Realizar diagnóstico da situação da gestão ambiental no Estado de São Paulo, no que se refere à sua estrutura e articulação institucional;
- Mobilizar e sensibilizar os prefeitos de cidades paulistas, visando uma ampla divulgação do Programa no Estado;
- Mobilizar e sensibilizar os prefeitos para a adesão dos municípios selecionados pelo Programa;
- Mobilizar e articular os atores regionais visando à capilaridade do Programa para que este seja sustentável e autogerido;
- Capacitar os atores regionais e os gestores e conselheiros ambientais dos municípios paulistas e representantes dos Legislativos municipais, visando a formulação e implementação de Políticas Municipais de Meio Ambiente e de uma Agenda 21 Local, e contribuindo para a formação de agentes multiplicadores desta proposta, de forma a propiciar a formação dos demais agentes da gestão ambiental municipal, principalmente os integrantes dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente;
- Divulgar os resultados e as reflexões gerados no Programa, por meio de uma publicação e da disponibilização de informações sistematizadas nos sítios das organizações parceiras.

## PÚBLICO-ALVO

- 200 municípios, com estrutura mínima em meio ambiente, mobilizados no Estado de São Paulo.
- 1.000 gestores ambientais e conselheiros municipais de meio ambiente dos 200 municípios capacitados.
- Lideranças e organizações das 15 Regiões Administrativas do Estado de São Paulo apoiadoras e multiplicadoras do Programa.

## TEMAS

- Estrutura e funcionamento do Sisnama.
- Competências em meio ambiente.
- O financiamento do Sisnama; fundos disponíveis.
- Legislação ambiental.
- Aspectos ambientais municipais e regionais – temas prioritários.
- Instrumentos de planejamento municipal.
- Política municipal de meio ambiente.
- Conselhos municipais de meio ambiente.
- Licenciamento ambiental.
- Agenda de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21.
- Instrumentos de gestão.
- A participação e a mobilização social na gestão ambiental.
- Educação ambiental.
- Rede regional de apoio e multiplicação das políticas ambientais municipais.



## **Desenvolvimento**

O programa de capacitação englobará dois módulos, desenvolvidos em períodos diferentes, intercalados por oficinas municipais: Módulo Básico, contendo 16 horas; Módulo Avançado, com 24 horas; e as Oficinas Municipais, de 8 a 16 horas, dependendo da proposta de trabalho dos agentes municipais envolvidos no programa de capacitação.

## **Metodologia**

Os temas serão abordados considerando as realidades locais e regionais.

A construção do conhecimento será coletiva, contemplando as percepções dos diferentes segmentos que compõem o público-alvo da capacitação, isto é, servidores municipais do Executivo e do Legislativo e da sociedade civil.

Os conteúdos estruturantes da Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente, dos instrumentos de planejamento e gestão municipal e ambiental, das proposições de gestão compartilhada, dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, entre outros, serão apresentados por meio das exposições dialogadas e oficinas de trabalho.

## **Continuidade**

Os municípios deverão estruturar-se, a partir de suas realidades, para a implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, atuando de forma cooperativa, enquanto ente federado, no Sistema Nacional de Meio Ambiente, acolhendo e executando tarefas cada vez mais complexas, entre elas, e dentro de suas competências, a do licenciamento ambiental, além da participação nos espaços regionais de planejamento e gestão, espaços esses já dados, como, por exemplo, dos Comitês de Bacia Hidrográfica, dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, dos Consórcios e Associações de Municípios, entre outros.

Novos programas e projetos serão apresentados e compartilhados aos municípios com esse perfil, contribuindo para o fortalecimento de sua atribuição constitucional.

Municípios que não participaram do grupo dos 200, deverão integrar nova iniciativa de capacitação, a ser proposta assim que novos convênios forem firmados entre os entes da federação, replicando programas semelhantes.

### **3. ORGANIZAÇÕES RESPONSÁVEIS PELO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES AMBIENTAIS**

- Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente do Estado de São Paulo – Anama/SP
- Confederação Nacional dos Municípios – CNM
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama
- Associação Paulista de Municípios – APM
- Secretaria do Estado do Meio Ambiente – SMA
- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb
- Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam
- Instituto Ecoar para a Cidadania – Ecoar
- Observatório da Universidade Estadual Paulista – Unesp
- Ordem dos Advogados do Brasil – Comissão do Meio Ambiente



# ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---









# Política Municipal de Meio Ambiente



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente



# Política Municipal de Meio Ambiente

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação do município com o meio ambiente aparece, mais concretamente, após a edição da Constituição Federal, em 1988, quando assume o seu papel de entidade autônoma perante o sistema federativo. Diversos movimentos acontecem, quase simultaneamente, no tempo e no espaço político-institucional, e também na sociedade, o que vai permitir maior aproximação e familiaridade dos municípios com o tema.

Por um lado, os municípios reúnem-se em uma associação<sup>1</sup>, de abrangência nacional, com o objetivo de promover o seu fortalecimento no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), e, de outro, para propor diretrizes e medidas que subsidiem uma política ambiental no âmbito local.

Nas plataformas partidárias de prefeitos e vereadores eleitos para o período de 1989 a 1992, período anterior à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92, aparecem inúmeras propostas, que incluem o meio ambiente como prioridade. De forma geral, há um aumento do interesse e da informação, bem como a cobrança, por parte da população, aos candidatos que se elegeram.

A sociedade reconhece a figura do Poder Público – Executivo municipal –, representado pelo prefeito, como o representante eleito e responsável pela resolução dos problemas ambientais de reconhecimento imediato, como a contaminação da água, a disposição do lixo, a saúde pública e a poluição do ar.

Delineia-se um maior interesse com relação ao meio ambiente, associando os seus problemas à temática urbana. A mobilização intensifica-se; a recuperação dos rios,

---

<sup>1</sup> A Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma) reivindica maior participação dos municípios no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Na década de 1990, a representação é feita por órgãos municipais. Em 2006, os governos municipais participam do Conama com oito representantes com direito a voto.



eixos significativos da cultura e desenvolvimento das regiões, surge como demanda efetiva da comunidade, e são formados os consórcios intermunicipais, como instrumento de políticas públicas locais e de gestão ambiental.

Após 15 anos da realização da Rio-92, ainda são grandes as dificuldades dos municípios com relação aos instrumentos legais de implantação de uma política de meio ambiente; e de como traduzi-los por meio de ações que garantam qualidade de vida, permanecendo a gestão ambiental como desafio a ser enfrentado pelas Administrações Municipais e pela sociedade civil.

Entretanto, o reconhecimento do município, como ente federativo autônomo, parte de um sistema nacional de meio ambiente, que necessita transformar a Administração Municipal para a implementação de uma política pública ambiental local, se consolida no início do século XXI, e, com isso, crescem as ações para a proteção ambiental e a percepção, por parte da população, das questões ambientais sob os diversos enfoques – o bairro, a gestão das águas e dos resíduos, o consumo sustentável, entre outros.

A organização do trabalho leva em conta a formulação de uma política pública ambiental municipal que considere a nova ordem constitucional, as políticas públicas em meio ambiente, o planejamento, a educação ambiental e a participação popular na gestão ambiental. Ampliou-se o trabalho como resultado da contribuição, do debate, e das experiências com os municípios, parceiros fundamentais para reorientar a sistematização dos subsídios, concepções e instrumentos de uma política ambiental municipal.

Esta apostila reúne informações amplamente discutidas com os municípios na sua prática cotidiana, no seu contexto socioambiental, e também considera uma legislação ambiental ampliada pelo debate em torno da gestão descentralizada, com os desafios que as cidades, em seu intenso processo de urbanização, se deparam, diante dos impactos ambientais negativos, das mudanças climáticas e dos padrões de consumo insustentáveis.

A primeira parte contém os conceitos, as políticas públicas, as competências em meio ambiente e o Sisnama; a autonomia do município se considerada a descentralização e a democratização da gestão ambiental. Os temas são destacados com uma linguagem que facilita a elaboração da legislação necessária à gestão ambiental.



As propostas para o município e os instrumentos de política e de gestão ambiental são apresentados na segunda parte, e têm como base as determinações da Constituição Federal (CF) de 1988, da Política Nacional de Meio Ambiente e experiências implementadas por municípios brasileiros há 20 anos, e que já possibilitam uma análise e a avaliação das ações.

Na terceira parte estão as variáveis a serem consideradas no Plano Municipal de Meio Ambiente, um roteiro para uma matriz de decisão, elaborada a partir de um modelo<sup>2</sup> e roteiro para discussões com os grupos de trabalho, metodologia desenvolvida na oficina do módulo política municipal de meio ambiente<sup>3</sup> (Anexo 2).

Finalmente, a viabilidade de uma política ambiental para o município só se concretizará com o compromisso da participação popular no processo de mudança para a proteção ao meio ambiente, a partir de uma agenda pública direcionada pela Agenda 21 Local e pelas diretrizes do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Acompanham o texto, a minuta de lei para criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, assim como a introdução ao tema Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), suas atribuições e receitas, constituindo-se em referências e modelo que devem ser discutidos e adequados à realidade de cada município, no contexto de um Sistema Municipal de Meio Ambiente.

## 2. A POLÍTICA AMBIENTAL E O MUNICÍPIO NO CONTEXTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

As políticas ambientais no Brasil vêm coexistindo, em diferentes períodos, com diferentes concepções, especialmente marcadas, nas décadas de 1970 e 1980, por um modelo centralizador e uma institucionalização fragmentada.

---

<sup>2</sup> Município de São Sebastião/SP.

<sup>3</sup> O módulo Política Municipal de Meio Ambiente desenvolveu-se nos cursos de caráter interestadual, realizados no projeto Formação e Capacitação de Agentes Municipais Responsáveis pela Gestão Ambiental (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Ibama, Anamã e a Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam).

As mudanças e o contexto dos anos 1970, com relação à problemática ambiental, demonstram que o movimento ambientalista brasileiro “estrutura-se no seu período formativo como um movimento bissetorial constituído por associações ambientalistas e agências estatais de meio ambiente” (VIOLA; LEIS, 1992).

A atuação do Estado aparece, então, marcada pelo enfoque no controle da poluição urbano-industrial e na conservação da natureza, apoiada na legislação federal centrada em categorias de manejo para unidades de conservação de uso indireto dos recursos – parque nacional, reserva biológica e estação ecológica –, e de uso direto – floresta nacional e parque de caça –, categorias insuficientes para o cumprimento dos objetivos nacionais e um quadro institucional com problemas, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

A criação<sup>4</sup>, em 1973, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), e a edição da Lei Federal 6.938, em 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e constitui o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), orientam o perfil dos instrumentos de política e gestão ambiental. Aos Estados e municípios restou, à época, uma relação de subordinação no nível decisório e, também, no financiamento do saneamento básico, da habitação e da saúde.

Ao município cabe atender as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, em normas e planos “no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico” (Lei 6.938/81, art. 5º). Os órgãos ou entidades municipais, em conjunto com os de outras instâncias, são os responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que possam provocar a degradação ambiental e compõem a estrutura do Sisnama. O município também pode elaborar suas próprias normas e padrões, observando os padrões federais e estaduais. Não integra diretamente o Conama, mas participa através de órgãos que o representa.

Com o novo processo de transformação que ocorre em meados da década de 1980, preparando, tanto no contexto interno, com o crescimento das entidades ambientalistas e com a organização do bloco parlamentar verde – articulador dos diferentes setores do ambientalismo para a edição da nova Constituição –, quanto

---

<sup>4</sup> Decreto Federal 73.030, de 30 de outubro de 1973.





internacionalmente, a partir da publicação do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Nosso Futuro Comum – Relatório Brundtland (1987), começa a ser proposto um novo conceito e modelo de desenvolvimento, entendido não somente dentro da racionalidade econômica, mas também como uma escolha de um projeto de sociedade. O desenvolvimento, antes voltado somente aos aspectos socioeconômicos, passa a ser, na década de 1990, substituído pelo conceito de **desenvolvimento sustentável**.

## Desenvolvimento Sustentável

- Utilização consciente dos recursos naturais, que permita sua constante reposição e realimentação, preservando-os para as futuras gerações. Exige uma visão integrada das questões ambientais e ação de resultado no longo prazo.
- Desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. (Relatório Brundtland, 1987)
- Provê a todos os serviços econômicos e ambientais básicos, sem ameaçar a viabilidade dos sistemas natural, social e construído, dos quais esses serviços dependem. (Iclei<sup>5</sup>, Toronto/Canadá, 1996)

(MMA, Cadernos de formação, v. 1, 2006)

### 2.1. Competências em Meio Ambiente: Descentralização e Participação na Gestão Ambiental

A CF de 1988 inova ao ampliar a competência e as atribuições concorrentes e a competência comum entre a União, os Estados e municípios nas áreas de Saúde, Educação e Meio Ambiente.

---

<sup>5</sup> International Council for Local Environmental Initiatives – Governos Locais pela Sustentabilidade.

A **competência concorrente** é a **legislativa**. A competência **privativa** ou **exclusiva** dos municípios tem como base o artigo 30, inciso I, da CF (SILVA, 1994).

A **competência comum** é a **administrativa**. Significa que a União, os Estados e os municípios têm o dever de atuar na proteção ao meio ambiente. Cada nível de governo deve proteger o meio ambiente, no âmbito de sua esfera de atuação; não há hierarquia entre os órgãos ambientais.

## Competência Legislativa

- A União, os Estados, Distrito Federal podem legislar em meio ambiente.
- À União cabe dispor sobre as normas gerais em matéria ambiental e, aos Estados, suplementá-las. (CF, art. 24, § único)
- Na ausência de normas, a competência será plena para atender às peculiaridades regionais (CF, art. 24, § 3º), até a edição de normas gerais.

## Competência Administrativa

- A competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios objetiva o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Todo o programa ou plano de desenvolvimento – federal, estadual, municipal - deve atender à atribuição de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. (CF, art. 23, inciso VI)

Na Constituição, o município é ente autônomo da Federação, “uma vez que as relações dos governos municipais com as esferas superiores são relações de governo a governo e não de órgãos semidescentralizados e/ou desconcentrados”. (MENDES, 1994)



## **Aos municípios cabe:**

- Legislar no interesse local (CF, art. 30, I); competência privativa sobre as atividades relacionadas com o meio ambiente;
- Suplementar a legislação federal e estadual (CF, art. 30, II);
- Elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente (Lei 6.938/81, art. 2º);
- Instituir, mediante lei, Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88, art. 5º, §1º).

(SMA/Cepam, 1992 e SILVA, 1994)

A CF traz, também, em seu texto, questões ambientais tratadas de forma mais abrangente, como geração de empregos, recursos, impactos ambientais, explicitando a necessidade de democratizar a discussão dos empreendimentos produtivos, adequando e colocando em prática os instrumentos de uma Política de Meio Ambiente.

### **Constituição Federal de 1988 - Capítulo VI - Do Meio Ambiente**

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

Assim, consagra, como direito constitucional de todos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, definido como bem de uso comum do povo<sup>6</sup>. O Estado tem

---

<sup>6</sup> “O meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, portanto é um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada nem de pessoa pública.” (SILVA, 1995: 31)

o dever de prover a defesa e preservação do meio ambiente, em conjunto com a coletividade, para as presentes e futuras gerações.

A legislação ambiental acompanha a experiência internacional, mas reflete, ainda, algumas disfunções na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental, entre eles, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), com condições práticas, ainda, bem restritivas.

No contexto jurídico-constitucional, e até mesmo institucional, vale lembrar a posição “favorável à descentralização das atividades da União para os Estados e dos Estados para os municípios”, quando defende “a premissa de que tudo que o município puder fazer, ele deve fazer. Tudo que o Estado puder fazer, ele deve fazer, ainda que não possamos perder do nosso horizonte a importância de um planejamento nacional, especialmente no que tange à questão ambiental” (FELDMANN, 1994). Reforçam-se os princípios do federalismo e de uma administração democrática, já anunciados pelo Prof. André Franco Montoro. O princípio da autonomia pressupõe a repartição do poder; à União cabem o planejamento e a formulação de políticas públicas, em nível nacional; aos Estados e municípios, a sua execução e implementação.

## Descentralização

- O federalismo traz implicitamente noções como a descentralização político-administrativa e a democratização da gestão pública.
- A descentralização traz uma independência política muito maior, inclusive de cada cidadão. (DALLARI, 1995)
- As competências definem a distribuição de tarefas e a sua fiscalização efetiva os princípios da CF/88. (DALLARI, 1995)
- Descentralização democrática é a transferência de recursos, poderes e responsabilidades para autoridades que representam e têm de prestar contas às populações locais. Isso se consegue repassando funções e atribuições a órgãos do governo local que são eleitos democraticamente. (TONI, 2005)



Na intervenção do poder público deve haver uma ordem de prioridades. Em primeiro lugar, deve atuar o município. Tudo que puder ser bem-feito pelo município deve ser feito por ele e não pelo Governo Estadual ou pelo Governo Federal<sup>7</sup>. (MONTORO, 1995)

**Na base do processo está a descentralização administrativa**



**Autonomia financeira do Poder local**

A fiscalização das atividades na implementação das políticas públicas é mais efetiva quando realizada pelo município, devido à proximidade com os cidadãos. A participação da sociedade é que será transformadora de qualquer política pública, inclusive da própria ação do Estado.

Outra análise possível do processo de estruturação da política ambiental é identificá-la por meio do debate e das propostas das organizações não-governamentais (ONGs), especialmente as entidades ambientalistas, os parlamentos, enfim, os movimentos da sociedade civil que propuseram, na fase preparatória da Rio-92, uma nova definição das competências e dos vários atores sociais. Merece destaque o movimento promovido pela União Internacional de Administradores Locais (IULA), organização mundial com membros em mais de 70 países, de todos os continentes, com troca de experiências, entre municípios, sobre meio ambiente e qualidade de vida.

---

<sup>7</sup> Princípio da Subsidiariedade é aquele "segundo o qual a gestão ambiental deve ser implementada tendo como base a idéia de que o que pode ficar a cargo do município não deve ser realizado pelo Estado e o que pode ser executado pelo Estado não precisa ser executado pela União. (MMA, Cadernos de Formação, v. 1, 2006)

As novas Administrações Municipais que tomam posse em 1989 já percebem as dificuldades a serem enfrentadas pelo poder local, não obstante o aumento da “participação no total de recursos tributários arrecadados no país, tanto por meio do alargamento de sua competência para tributar quanto pelo incremento das suas parcelas na partilha constitucional da arrecadação tributária estadual e federal”. (MENDES, 1994)

Entre os aspectos que necessitavam de ações urgentes, por parte do poder público, à época, e ainda com pouco reconhecimento de seu caráter ambiental, encontravam-se os ligados ao saneamento básico, entendido como qualidade de água para abastecimento público e esgoto. Com os princípios e diretrizes nacionais agora estabelecidos pela Política Federal de Saneamento Básico<sup>8</sup>, esse tema ganha destaque na agenda ambiental.

Os municípios, até meados dos anos 2000, ainda enfrentam problemas ambientais graves, como a poluição e o comprometimento dos recursos hídricos, entretanto, a consciência do contexto socioambiental e da escassez de água potável amplia a ação dos governos locais, que se inserem nos Comitês e Agências de Bacias Hidrográficas.

Com a Rio-92, o Brasil assina a Agenda 21, em conjunto com 174 países, comprometendo-se a implementá-la, através de políticas indutoras. A realização da Rio+5<sup>9</sup> mostrou que foram incipientes, nesse período, os pactos entre governos e sociedade; os políticos ou gestores não levaram a sério a metodologia da Agenda 21.

A construção da Agenda 21 brasileira, a partir de 1997, procurou garantir um processo amplo e especialmente participativo, com o objetivo de “redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade”. O trabalho foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS) até 2002, resultando nos documentos: *Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias e Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional*.

---

<sup>8</sup> Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

<sup>9</sup> Foi um encontro de organizações internacionais da sociedade civil, realizado no Rio de Janeiro, em 1997, para avaliar o andamento dos compromissos da Rio-92.



A CF, consagrando a descentralização política e a municipalização, vem fortalecer o estabelecimento da Agenda 21 Local, com a participação dos cidadãos na gestão local, através de uma metodologia que indica os instrumentos para empreender o diálogo e a negociação entre os setores – Estado, sociedade civil e setor produtivo –, trazendo “uma visão integrada do desenvolvimento e da gestão”. (CRESPO, 2001:20-22)

Registram-se inúmeras experiências de gestão ambiental, no contexto do desenvolvimento local sustentável, articuladas à gestão intermunicipal, como instrumento de política e gestão ambiental municipal.

No Brasil urbano, onde 80% da população encontra-se nas cidades, é imprescindível garantir a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar das futuras gerações, metas que se pretende atingir nas relações homem/sociedade e meio ambiente.

Repensar o modelo de desenvolvimento é uma tarefa que ultrapassou o século XX e, ainda, nesse início de século, com a intensificação do uso dos combustíveis fósseis e dos impactos das atividades humanas no ambiente<sup>10</sup>, especialmente nas cidades, é um desafio para a atual geração.

Estratégias que sejam sustentáveis, sociais e ambientalmente desenvolvidas, são necessárias para se estabelecer políticas públicas que avancem rumo ao **desenvolvimento** com **sustentabilidade**.

No planejamento, os planos, programas, projetos e ações requerem que sejam contempladas variadas dimensões.

## Dimensões da sustentabilidade

- **Sustentabilidade social** – caracterizada por maior equidade na distribuição de recursos, produtos e serviços, no sentido de diminuir a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e dos mais pobres; “entendida como a consolidação de um processo de desenvolvimento baseado em outro tipo de crescimento e orientado por outra visão do que é a boa sociedade” (SACHS, 1993);

---

<sup>10</sup> Ver Relatório IPCC, ONU, 2007.

- **Sustentabilidade econômica** – possibilita a produção de riquezas, considerando e reduzindo os custos sociais e ambientais (MMA, 2006);
- **Sustentabilidade ambiental**<sup>11</sup> – aumenta a capacidade de uso dos recursos naturais, com ênfase em recursos renováveis e na limitação do uso de recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais;
- **Sustentabilidade cultural** – respeita, valoriza e ressalta as tradições culturais locais e a diversidade de suas manifestações; “traduz o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local” (SACHS, 1993);
- **Sustentabilidade espacial** – “voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas” (SACHS, 1993); “e a usos do solo mais condizente com as diferentes funções ecológicas e sociais” (MMA, Cadernos de formação, v.3, 2006).

As políticas públicas nacionais, em todas as esferas setoriais devem incorporar a dimensão ambiental. A Política Nacional de Meio Ambiente já completa 26 anos e trouxe, de forma inédita, a previsão de instrumentos, como a Avaliação de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental, que se encontram em intensa discussão, e que somados à Avaliação Ambiental Estratégica, são importantes estratégias de participação da sociedade no planejamento e na definição das políticas públicas.

Os aspectos ambientais a serem debatidos vão além da legislação; entretanto, as políticas públicas em meio ambiente têm sido explicitadas por meio de leis federais, que norteiam as ações e instrumentos para garantir a participação da sociedade.

Mudar a trajetória de progresso não-sustentável para um desenvolvimento sustentável é a condição urgente e necessária à efetivação das políticas públicas em meio ambiente.

---

<sup>11</sup> Sachs (1993) propõe que, ao planejar o desenvolvimento, devem ser consideradas as dimensões da sustentabilidade, entre elas, a ecológica, explicitada no Caderno de Formação 3 (MMA, 2006) como sustentabilidade ambiental.





## Políticas Públicas – Legislação Federal

- Política Nacional de Meio Ambiente – Lei Federal 6. 938, de 31 de agosto de 1981.
- Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) – Lei Federal 7.797, 10 de julho de 1989.
- Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Lei Federal 9. 433, de 8 de janeiro de 1997.
- Política Nacional de Educação Ambiental – Lei Federal 9.795, de 27 de abril de 1999.
- Instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000.
- Acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama – Lei Federal 10. 650/03.
- Política Federal de Saneamento Básico e estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
- Sistema Brasil de Informações sobre Educação Ambiental – Portal eletrônico – atende a uma determinação da Política Nacional de Educação Ambiental (Pnea) – 2007.
- Política Nacional de Resíduos – PL 203/91.

A co-responsabilidade das diferentes esferas de governo – União, Estado e município –, no Brasil, país federativo, que ainda não completou o processo de descentralização político-administrativa e da democratização da gestão pública, requer que se defina, de forma objetiva, as competências em meio ambiente, para a compreensão do conceito de **sistema** no contexto da legislação ambiental.

## Eixos Estruturais para a Política e a Gestão Ambiental Municipal

- **Democratização da gestão ambiental:** Controle Social, Transparência e Acesso à Informação;
- **Articulação do governo Local** com as demais esferas de governo → **Co-responsabilidade;**
- **Princípio da subsidiaridade;**
- **Compromisso** compartilhado com os **Objetivos do Milênio** → **Destaque para o objetivo 7 – garantir a Sustentabilidade Ambiental.**

## Sisnama<sup>12</sup>

### NÍVEL FEDERAL

- **Órgão superior** → **Conselho de Governo**  
Reúne todos os ministérios e a Casa Civil da Presidência da República. Tem a atribuição de formular a política nacional de desenvolvimento do País, levando em conta as diretrizes para o meio ambiente.
- **Órgão consultivo e deliberativo** → **Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)**  
Reúne representantes dos diferentes setores do governo federal, estadual e municipal, do setor produtivo e da sociedade civil. São atribuições do Conama: assessorar o Conselho de Governo e deliberar sobre normas e padrões ambientais.

(continua)

---

<sup>12</sup> RIBEIRO, 1995, adaptado por JUNQUEIRA, 2007.



## NÍVEL FEDERAL (continuação)

- **Órgão central** → **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**

Tem a função de planejar, supervisionar e controlar as ações referentes ao meio ambiente em âmbito nacional.

- **Órgão executor** → **Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**

Tem a função de executar e fazer executar as políticas e as diretrizes nacionais para o meio ambiente.

- **Órgãos setoriais** → **em outros ministérios**

## NÍVEL ESTADUAL

### São Paulo

**Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente (Seaqua)**

- **Órgão consultivo e deliberativo** → **Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema).**

- **Órgão executor/seccional** → **Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA)**

Entidade responsável pela execução da política e gestão ambiental estadual.

Outras entidades responsáveis pela execução da política estadual de meio ambiente: Cetesb; Fundação Florestal; Instituto Florestal; Polícia Ambiental; Institutos Geológico e de Botânica.

## NÍVEL MUNICIPAL

### Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA)

- **Órgão consultivo e deliberativo** → **Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA).**
- **Órgão local/executor** → **Secretaria Municipal do Meio Ambiente/ Departamento de Meio Ambiente.**

Órgão local ou entidade municipal responsável pela execução da Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA).

Nas diferentes **escalas de gestão ambiental** e em sua complementaridade, a expressão “gestão ambiental compartilhada” indica a integração das esferas governamentais – União, Estado e município –, no exercício de suas competências, respeitada a autonomia dos poderes. Essa gestão pressupõe cooperação e co-responsabilidade entre governos e desses com a sociedade civil e com os arranjos institucionais para a cooperação intermunicipal, como os consórcios intermunicipais.

## Escalas de Gestão Ambiental

Âmbito	Conselho/Instância	Executor/Instituição
<b>Municipal</b> Atender aos interesses locais	<b>CMMA</b>	<b>Órgão executivo/unidade administrativa de meio ambiente</b>
<b>Intermunicipal</b> Atender aos interesses comuns na área de atuação do consórcio	<b>Consórcio intermunicipal</b>	<b>Secretaria executiva Consórcio</b>
<b>Estadual</b> Atender aos interesses regionais	<b>Consema; Comitê de bacia hidrográfica</b>	<b>SMA/SP; Cetesb Agência de bacia hidrográfica</b>
<b>Federal</b> Atender aos interesses gerais	<b>Conama</b>	<b>MMA/Ibama</b>

Fonte: RIBEIRO, (1995), organizado por JUNQUEIRA, (2007).



### 3. POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – PROPOSTAS PARA O MUNICÍPIO

A ênfase nessa pequena escala de ação local aparece de forma crescente no movimento ambientalista, assim como nos partidos que atuam nas questões ambientais. O princípio colocado pela Comunidade Mundial de Governos Locais para a Rio-92 antecipa que “nenhuma estratégia global de meio ambiente vai funcionar sem uma agenda coordenada para a ação local”.<sup>13</sup>

A percepção dos problemas e da situação ambientais no entorno imediato que afeta o cidadão reforça o conceito de que:

#### **É preciso pensar planetariamente e agir localmente.**

Está claro que a frase atende a dois pólos extremos: a biosfera, de um lado, e o nosso espaço de vivência e participação social, de outro. Entre eles, estão continentes e oceanos; espaços nacionais e espaços regionais; setores críticos da vida regional (abastecimento, salários, saúde, saneamento básico, transportes e educação); e os nossos espaços de trânsito e vivência (o município, a cidade, os campos de cultura, a biodiversidade regional, o bairro, a fábrica, a nossa rua, a praça e a nossa casa).<sup>14</sup>

O município é o espaço territorial e a esfera de governo mais próxima do cidadão e é tarefa dos gestores locais propor formas e alternativas para garantir o desenvolvimento municipal sustentável e colocar o meio ambiente não como tema de ações setorializadas, mas como condição básica para o desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> Agenda 21. In: **Política municipal de meio ambiente**: orientação para os municípios, 2. ed. SMA/Cepam, 1992.

<sup>14</sup> AB'SABER, Aziz. In: **Política municipal de meio ambiente**. Prefácio.

A proposta de uma Política Municipal de Meio Ambiente deve basear-se em ampla análise das potencialidades dos recursos locais; considerar a situação da Administração Pública e os problemas vividos pelo município; as aspirações da população; e, principalmente, trazer uma visão abrangente de como tratar o desenvolvimento local por caminhos mais justos e mais humanos.

O desenvolvimento em áreas urbanas e a inter-relação dessas com os ecossistemas naturais e agroecossistemas compõem o "espaço total - composição dos espaços e das intervenções necessárias" (AB'SABER, 1994).

ESPAÇO TOTAL – fatos da natureza, fatos culturais, pontilhados pelos sistemas agrários, pontilhados de cidades, superposição de um ecossistema sobre outro, abrangendo todos os espaços agrícolas.  
(AB'SABER, 1994)

Não é possível propor modelos de urbanização uniformes para todos os municípios, porque o crescimento se dá de forma diferenciada; o que pressupõe um planejamento diferenciado e uma administração pública preparada e capacitada para aplicar os instrumentos de gestão ambiental.

As características peculiares de cada município criam situações diferenciadas no processo de desenvolvimento e delinham uma tipologia ambiental estruturada em seu contexto territorial, social, econômico e cultural.

Torna-se necessário reafirmar o papel do planejamento como estratégia de ação para formular e aplicar uma política ambiental local, ou seja, para gerenciar os recursos naturais do município, com a participação popular nas decisões que comprometam, de alguma forma, o meio ambiente e, conseqüentemente, a qualidade de vida.

Como traduzir essa preocupação e propor ações de desenvolvimento? Como pensar o desenvolvimento sustentável, quando uma profunda crise ecológica, econômica e de valores traz seus reflexos ao poder local, que lida com enorme carência



de recursos financeiros, de capacitação de recursos humanos para a gestão ambiental e com a mudança de padrões de consumo e cultura política?

Alguns pressupostos devem ser colocados como opções política e ética, que atendam de fato às necessidades democráticas da sociedade civil. “Porque as políticas municipais que dão certo não são as políticas que querem resolver tudo no nível local, mas aquelas que fazem convergir os seus esforços sobre o que o nível local realmente permite. Compreender bem o município implica saber hierarquizar corretamente os diversos tipos de decisão.” (DOWBOR, 1993)

**A política ambiental é específica para cada município,  
pois é definida a partir da realidade local.**

### 3.1. Diretrizes

- Desenvolvimento sustentável.
- Plano de Governo → Compromissos de programa.
- Construção da Agenda 21 Local, tendo como referência a Agenda 21 Brasileira e as deliberações das Conferências de Meio Ambiente nacional e municipal → “Visão de Futuro”.
- Educação ambiental para novos padrões de consumo.
- Visão sistêmica → Sistema Municipal de Meio Ambiente, integrando os Sistemas Estadual e Nacional de Meio Ambiente → Fortalecimento do Sisnama.

### 3.2. Princípios

Devem ser estabelecidos como norteadores dos objetivos e intervenções necessários:

- Acesso e divulgação pública das informações referentes a meio ambiente;
- Cidadania – acesso e satisfação dos direitos elementares – educação,

saúde, saneamento ambiental, habitação, transporte coletivo, energia, justiça, lazer e cultura, qualidade ambiental;

- Busca de novas formas de participação e interlocução pública;
- Respeito à diversidade social, cultural, étnica e regional;
- Política ambiental que contemple a ação integrada de governo;
- Participação e representatividade da sociedade civil no processo de planejamento e tomada de decisão;
- Cooperação entre governo local e outras instâncias governamentais, com as ONGs (entidades ambientalistas, etc.), o setor produtivo, sindicatos, e outros atores sociais.

- Meio ambiente é bem de uso comum do povo.
- Prevalência do interesse público.
- Acesso à Informação.
- Participação da população na defesa e preservação do meio ambiente.
- Priorização das políticas sociais.
- Compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental e a qualidade de vida.
- Compatibilização das políticas ambientais nacional, estadual e municipal.
- Compatibilização das políticas – econômica, social, ambiental, cultural – nos diferentes níveis de governo.

A gestão ambiental no município requer uma intervenção planejada, com o levantamento e mapeamento local e regional dos recursos naturais existentes (Anexo 1) e da forma como estão sendo preservados, utilizados ou degradados.





A preservação, conservação e recuperação do meio ambiente pressupõem metas de curto, médio e longo prazos e instrumentos municipais de política e de gestão ambiental:

- Proposição de um Sistema Municipal de Meio Ambiente: Unidade Administrativa de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA).
- Reforma administrativa, com enfoque na estrutura organizacional, considerando-se o Sistema Municipal de Meio Ambiente e a interface com as outras unidades organizacionais.
- Criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA).
- Previsão no orçamento municipal de recursos para a execução da Política Municipal de Meio Ambiente.
- Montagem de um Sistema de Informações Ambientais Municipais, cuja gestão contará com a participação do usuário e do cidadão.
- Elaboração, revisão ou adequação da legislação urbanística<sup>15</sup> do município: Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo; e definição do perímetro urbano e das áreas de expansão urbana.
- Promoção da educação ambiental como instrumento de política ambiental local.
- Previsão de instrumentos de política e gestão ambiental: planejamento municipal, zoneamento ambiental, lei específica sobre a política municipal de meio ambiente, avaliação de estudo de impacto ambiental, licenciamento ambiental, fiscalização e controle.
- Formação de Consórcio Intermunicipal<sup>16</sup>, com o objetivo de preservar, conservar e recuperar o meio ambiente, especialmente os recursos hídricos, ou para o gerenciamento de resíduos sólidos.
- Criação de normas técnicas municipais de controle e manutenção da qualidade do meio ambiente.

---

<sup>15</sup> Ver Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>16</sup> A Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

- Estabelecimento de indicadores ambientais.
- Promoção de programas, estudos e cooperação técnico-científica com outras instâncias governamentais, universidades e com a iniciativa privada.
- Formação e capacitação de agentes ambientais municipais.

### 3.3. Objetivos

A efetividade de qualquer política ambiental depende muito mais das condições da qualidade política da população. O Estado detém papel fundamental, embora instrumentador, não é de condução e definição, mas de coordenação, normatização e apoio.<sup>17</sup>

As Administrações Municipais devem qualificar os interesses e objetivos que serão priorizados, selecionando os instrumentos de política e gestão ambiental para garantir a melhoria da qualidade de vida dos habitantes. A política ambiental municipal tem por objeto a proteção, preservação, conservação e recuperação da qualidade ambiental para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A dimensão ambiental ou a preservação do ambiente é um **interesse difuso** porque “dimana dos valores mais elevados para a sociedade, disseminado em áreas e temas de largo espectro social, tais como ecologia, qualidade de vida”. (MANCUSO, 1991:81)

Actualmente no interessa tan solo el derecho a la vida, sino fundamentalmente el derecho a un determinado nivel o calidad de la vida – los sistemas de proteccion al interés de los consumidores y otros intereses coletivos.

---

<sup>17</sup> BRASIL COMISSÃO MINISTERIAL PARA A PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESNVOLVIMENTO. **Subsídios para elaboração do relatório nacional do Brasil para a Cnumad**, Rio 92.



Nos nossos dias, não interessa tão-somente o direito à vida, mas fundamentalmente o direito a um determinado nível ou qualidade de vida — os sistemas de proteção direcionados aos interesses dos consumidores e outros interesses coletivos.

“Grande parte da nossa dificuldade em lidarmos com o meio ambiente resulta do fato de se tratar em geral de interesses coletivos e difusos.” (MANCUSO, 1991). Os problemas e interesses pontuais (asfaltamento de ruas, obras, alterações do sistema viário) criam espaços de confronto com os chamados interesses difusos.

Identificam-se, entre as demandas da comunidade, os problemas ambientais associados à temática urbana – saneamento ambiental (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem); recursos hídricos – poluição; assoreamento; desmatamento (perda da faixa de vegetação ciliar ao longo dos rios, lagos, nascentes e mananciais); poluição das águas; erosão; agrotóxicos; exploração mineral para agregados da construção civil (areia, calcário, brita, argila); falta de política de desenvolvimento urbano - formas inadequadas de ocupação do solo (várzeas, encostas, áreas ribeirinhas, etc.), formação de vetores – disposição inadequada do lixo, entre outras.

A partir do levantamento das principais situações-problema no município, do mapeamento da situação local, do contexto microrregional e/ou regional ou do diagnóstico a ser realizado pelos técnicos e com a representação dos diversos segmentos da sociedade civil, é possível estabelecer os objetivos a serem alcançados.

A Política Municipal de Meio Ambiente deve ter objetivos, entendidos como metas concretas, que possam ser redimensionadas num processo constante de planejamento, avaliação e monitoramento. Destacamos algumas sugestões que deverão respeitar as características do município e contar com a participação dos cidadãos no processo de definição dos objetivos:

- Promover a cooperação e a participação popular na preservação da qualidade do meio ambiente.
- Preservar, conservar e recuperar os recursos hídricos.

- Reduzir a poluição da água.
- Melhorar as condições sanitárias no município.
- Controlar a poluição e a degradação do solo.
- Controlar a poluição do ar.
- Prevenir inundações.
- Controlar a poluição sonora em áreas urbanas.
- Proteger o patrimônio histórico, cultural, turístico, natural, paisagístico e artístico de interesse local.
- Melhorar a qualidade do ambiente construído - do microclima e visual-, e da paisagem.
- Proteger as florestas e outras paisagens com vegetação de grande porte.
- Preservar e reconstituir a vegetação ciliar.

#### EXEMPLO 1

##### **Objeto da Política Municipal de Meio Ambiente**

▶ MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DOS HABITANTES DO MUNICÍPIO  
(proteção, preservação, recuperação e conservação do meio ambiente)



BEM DE USO COMUM (patrimônio público)



PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES

OBJETIVO GERAL ▶ PRESERVAR E CONSERVAR OS RECURSOS  
HÍDRICOS (mananciais)

- Manter a qualidade e a vazão do manancial superficial

OBJETIVO ▶ PRESERVAR E RECONSTITUIR A VEGETAÇÃO



## EXEMPLO 2

### **Objeto da Política Municipal de Meio Ambiente**

- ▶ MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DOS HABITANTES DO MUNICÍPIO (proteção, preservação, recuperação e conservação do meio ambiente)
  - OBJETIVO GERAL ▶ CONTROLAR A POLUIÇÃO E A DEGRADAÇÃO DO SOLO
  - OBJETIVO ESPECÍFICO ▶ GERENCIAR DE FORMA INTEGRADA O LIXO MUNICIPAL
- AÇÕES ▶ AVALIAÇÃO DO SISTEMA E DISPOSIÇÃO
  - já implantados (impacto ambiental)
  - transformar o “lixão” em aterro sanitário (estudos e projetos)
- DEFINIÇÃO DE ÁREAS para DISPOSIÇÃO FINAL DO LIXO,
  - lançamento dos despejos urbanos industriais (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo)
- EDUCAÇÃO AMBIENTAL
- COLETA SELETIVA, DIMINUIÇÃO DO VOLUME DE LIXO, RECICLAGEM
- DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO → SANEAMENTO AMBIENTAL (estratégia de intervenção, modelo institucional de gestão)

## 4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA E DE GESTÃO AMBIENTAL

Na proximidade do terceiro milênio, o que vai diferenciar a qualidade de vida de uma cidade será seu patrimônio ecológico. Um patrimônio que, em boa parte, está ancorado na presente legislação.

(Jaime Lerner, quando prefeito de Curitiba, Paraná)

Na verdade, a política do Poder Público é que deve estar voltada para a preservação dos remanescentes das florestas, matas ciliares, áreas verdes; ao estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, ao uso e manejo dos recursos ambientais e à educação ambiental.

Para que essas finalidades se concretizem através de programas, projetos, ações, obras e serviços públicos, o Poder Público deve prever quais os instrumentos a serem utilizados.

Instrumentos são medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a política ambiental. (RIBEIRO, 1995)

A gestão ambiental, necessariamente, envolve diversos componentes e suas inter-relações, dado o caráter holístico e abrangente do objeto da ação; interdisciplinar e “intersetorial” nas ações efetivas a serem executadas.



## Gestão Ambiental

- **Gestão significa o Ato de Gerir, Gerenciar; é sinônimo de Ação Humana de Administrar, de Controlar ou de Utilizar alguma coisa para obter o máximo de Benefício Social, o que se pode traduzir por Qualidade de Vida.**
- **“Trata-se de um conjunto de políticas, programas e práticas que levam em conta a saúde e a segurança das pessoas e a proteção do meio ambiente. A gestão é realizada por meio da eliminação ou da minimização de impactos e danos ambientais decorrentes do planejamento, implantação, operação, ampliação, realocação ou desativação de empreendimentos e atividades, incluindo-se todas as fases do ciclo de vida de um produto.”** (MMA, Cadernos de formação, v.1, 2006)

- Democratização da gestão.
- Na motivação e não na instrumentalização é que residem os principais condicionantes dos paradigmas de planejamento e gestão. (Relatório Cnumad, RIO-92)
- Que tenha como base o conhecimento técnico e científico, bem como os princípios e valores éticos.

O município pode prever **instrumentos de caráter preventivo e repressivo**. Pela sua natureza identificam-se:

**Instrumentos de intervenção ambiental** – <sup>18</sup> mecanismos normativos que o Poder Público pode estabelecer para condicionar a atividade particular ou pública para o cumprimento da política ambiental no município.

- Estabelecimento de normas, padrões, critérios e parâmetros de qualidade ambiental.
- Zoneamento ambiental.
- Avaliação de impacto ambiental.
- Criação de espaços territoriais especialmente protegidos (Unidades de Conservação: Áreas de Proteção Ambiental (APAs), reservas biológicas, área de relevante interesse ecológico, etc.).

**Instrumentos de controle ambiental** – <sup>19</sup> atos e medidas exercidos sempre pelo Poder Público, de iniciativa própria ou de interessados particulares, destinados a verificar a observância das normas e planos que visem à defesa e recuperação do meio ambiente.

- Controle prévio:
  - a) Estudo e avaliação de impacto ambiental.
  - b) Licenciamento ambiental prévio de obras ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes de causar degradação ambiental.
- Controle/fiscalização: que se efetiva pelas inspeções, fiscalização (Cadastro técnico de atividades potencialmente poluidoras/ utilizadoras dos recursos ambientais).
- Controle *a posteriori*: vistorias e exames para o cumprimento das normas e medidas legais de proteção ambiental.

**Instrumentos de controle repressivo** – aplicação de sanções administrativas, civis ou penais, inclusive para a reparação dos danos ecológicos. São instrumentos institucionais e legais da política e gestão ambiental municipal:

---

<sup>18</sup> SILVA, 1995.

<sup>19</sup> Op. cit..





- Planejamento municipal.
- Zoneamento ambiental.
- Lei que dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente (legislação ambiental do município/lei complementar que institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente).
- Avaliação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA).
- Licenciamento ambiental, fiscalização e controle.

#### **4.1. Planejamento Municipal**

O município pode rever ou propor os instrumentos legais que julgar relevantes para apoiar a política municipal de meio ambiente. Especialmente aqueles expressos pela CF: Plano Diretor, como instrumento básico da ação urbanística; o Plano Plurianual (PPA)<sup>20</sup>; a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Outros instrumentos:

- Lei de Uso e Ocupação do Solo.
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano.
- Código de Obras.
- Código de Posturas.
- Código Tributário.

O processo de urbanização, a partir da década de 1970, é particularmente intenso, chegando a atingir 80% da população, no final da década de 1990. “Esta urbanização está associada a dois grandes eixos de pobreza: a do campo e a das novas periferias.” (DOWBOR, 1992) É no espaço local que se coloca a enorme responsabilidade em relação aos problemas socioambientais.

---

<sup>20</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000.

Às Administrações Municipais, cabe propor estratégias e alternativas para a transformação, para enfrentar a pobreza e obter a melhoria das condições de infra-estrutura das periferias urbanas e as iniciativas locais voltadas para o campo.

O planejamento ambiental integrado exige a cooperação dos três níveis de governo para atingir os objetivos contidos na legislação ambiental e urbanística, de forma participativa, evitando superposições de competências.

O planejamento local deve se basear no conhecimento e na ordenação dos recursos naturais e do próprio território municipal. Com o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182, § 1º), podem ser definidas as estratégias locais de desenvolvimento sustentável, de acordo com as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento - saneamento, recursos hídricos, energia e infra-estrutura -. Entre as estratégias locais, estão a proteção aos mananciais, às nascentes; recuperação de áreas degradadas; criação de espaços territoriais especialmente protegidos, as Unidades de Conservação – parques e APAs municipais.

A atividade urbanística guarda uma relação intrínseca com a questão ambiental e com o contexto de qualidade de vida, buscando, inclusive, a preservação do patrimônio natural, paisagístico, histórico e artístico, além da renovação urbana de áreas ou bairros deteriorados.

O Plano Diretor possibilita o estudo prévio da capacidade de uso das áreas, potencial e da vocação do município, a identificação dos usos atuais e dos impactos ambientais potenciais. Muitos municípios vêm, gradativamente, recuperando “a essência do planejamento, que não é o exercício mecânico e estéril de desenhar cronogramas e orçamentos, mas a antecipação do futuro e a definição de caminhos e ações para se alcançar este futuro desejado”. (ROBB, 1993)

As estratégias de ação devem considerar as normas legais existentes – as que podem ser alteradas e mesmo criadas –, as quais, regulamentando a produção, o uso e a ocupação dos espaços urbanos; direcionando os programas nas áreas de educação, saúde, habitação, transporte e saneamento devem, também, considerar



a aplicação de tecnologias alternativas, a conscientização pública e o investimento em pesquisas para a preservação e a recuperação ambiental.

A tomada de decisão “nas fases em que se negocia e se define a política de expansão de equipamentos e serviços públicos urbanos e se escolhem as tecnologias a serem utilizadas” (VILLA, 1991), pelo Poder Público, é particularmente importante, quando considerados os efeitos no ambiente, decorrentes dessas escolhas. Trata-se de avaliar os custos ambientais e sociais de programas habitacionais ou “edificações em várzeas de inundação e outras áreas de risco, dos arruamentos geradores de erosão extensiva, e, conseqüentemente, o assoreamento de corpos d’água, destruição de elementos insubstituíveis da paisagem” (VILLA, 1991).

Para direcionar a atuação do particular em benefício do interesse público, são propostas normas para a iniciativa privada, dispostas, geralmente, nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Na execução de obras e serviços públicos, o município deverá atender às normas legais pertinentes, optando por tecnologias não agressivas ao meio ambiente, disciplinando, enfim, seu próprio comportamento.

## 4.2 Zoneamento Ambiental

A partir das necessidades apontadas pelos municípios, no interesse coletivo do bem-estar da população, o zoneamento<sup>21</sup> é um procedimento de ordenação do uso e ocupação do solo. (SILVA, 1995)

**Zoneamento urbano é um procedimento urbanístico, destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal.**  
(SILVA, 1995)

---

<sup>21</sup> A esse respeito, ver Revista Pólis n.27, **Instrumentos de manejo do solo urbano**: experiências e possibilidades. São Paulo: 1996, e ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei** (legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo). São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997; e FUNDAÇÃO Prefeito Faria Lima – Cepam. **Estatuto da cidade**. Coord. por Mariana Moreira, 2001.

O zoneamento ambiental deve ser estabelecido em todos os níveis — federal, estadual e municipal — como decorrência do planejamento. O zoneamento ambiental aparece como um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 9º, II), caracterizado como um procedimento para a instituição de zonas de atuação especial, com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental. “Não difere essencialmente do zoneamento urbano, que também tem função ambiental. (...) A diferença é apenas de enfoque. (...) Ambos constituem, pois, disciplina de uso do solo particular.” (SILVA, 1995)

**Zoneamento ambiental tem como objetivo, primordialmente, a proteção do meio ambiente, o uso permitido será estritamente limitado.**

“As decisões sobre zoneamento ambiental podem ser tomadas em nível municipal. Mas a maioria delas deve operar sobre um território muito mais extenso, dentro do qual, hão de conjugar-se as correspondentes opções.” (MACHADO, 1996). Algumas das experiências de zoneamento ambiental podem ser caracterizadas nesse contexto; exemplos de legislação ambiental para bacias hidrográficas ou mesmo o macrozoneamento de regiões, como as litorâneas, deve compor com as legislações municipais.

É necessário definir claramente quais são as áreas de proteção ambiental, com uso estritamente limitado, e aquelas que são áreas de planejamento.

Como instrumento da política municipal de meio ambiente, o **zoneamento ambiental** deve especificar os usos e as restrições das áreas a serem preservadas, identificadas no Plano Diretor do município e nas diretrizes da legislação ambiental estadual e federal.

Para executá-lo, é necessário levantar os recursos territoriais no município, preparar o inventário dos lotes e glebas vazias nas zonas urbanas e de expansão urbana, a caracterização da zona rural, a definição das Áreas de Preservação Permanente (APPs), as áreas de proteção aos mananciais do município e, em caso de



fonte de abastecimento para outros, a vegetação significativa a ser conservada – parques, APA, estação ou reserva ecológica, mangues, áreas de várzeas, áreas degradadas por processo de erosão e por atividades de mineração. Na delimitação dessas áreas, é preciso prever ou determinar as mais adequadas para receber o lixo – aterro sanitário, usina de reciclagem do lixo – um dos mais sérios problemas ambientais enfrentados pelos municípios brasileiros.

Os municípios que possuem áreas delimitadas por legislação estadual e federal, como, por exemplo, a APA, que é um instrumento de zoneamento ambiental, podem declará-las, também, como unidades de conservação municipais. Entretanto, outros instrumentos institucionais de proteção ambiental, podem ser eficazmente utilizados, simultaneamente e de forma integrada, para que os objetivos de garantia à salubridade, à tranqüilidade, à paz, à saúde e ao bem-estar da população sejam alcançados.

O zoneamento ambiental é que disciplinará os usos adequados em regiões de expansão agrícola, minerária, na zona costeira, nas áreas de proteção ambiental e do Bioma Mata Atlântica, e, ainda, nas áreas críticas, do ponto de vista ambiental, que deverão receber tratamento especial. As áreas e ecossistemas que merecem propostas alternativas de uso exigem, muitas vezes, a avaliação “dos custos envolvidos em relação aos benefícios ecológicos e sociais que possam auferir”. (DIEGUES, 1986)

Devem estar previstos, na definição do zoneamento, os espaços intermediários entre uma utilização determinada e outra, emergente, para possibilitar a dosagem entre o rural e o urbano, e, assim, com as atividades mais tradicionais. No caso dos ecossistemas florestais, de zonas costeiras, os de áreas úmidas e de regiões tropicais semi-áridas, são exemplos de biomas que exigem ações específicas de gerenciamento geoambiental e de recursos naturais.

Como os outros instrumentos à disposição do Poder Público, o zoneamento ambiental deve ser submetido a audiências públicas, com a publicação prévia do texto e comentários do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) para discussão e participação das populações “que usufruirão ou pagarão os benefícios e custos das alterações ambientais e da utilização dos recursos naturais”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> MACHADO, (1996).

### 4.3 Lei sobre a Política Municipal de Meio Ambiente – Roteiro

O Poder Público deve considerar o referencial ambiental em todas as ações, utilizando os vários instrumentos legais e institucionais que possam subsidiar a implantação da política municipal de meio ambiente.

Como estratégia para garantir a eficácia na execução da política ambiental, o município deve optar pela elaboração de um instrumento – **legislação ambiental municipal**; ou até mesmo, dependendo da escala ou da complexidade das questões ambientais, consubstanciar todos os aspectos fundamentais da matéria em um texto único, a exemplo de um Código Ambiental. Essa legislação ambiental deve trazer uma visão abrangente e integradora na edição do conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade ambiental.

#### **Roteiro<sup>23</sup> para elaboração de lei complementar que dispõe sobre proteção, controle, conservação e recuperação do meio ambiente do município:**

- A elaboração da lei deve ser precedida da avaliação da realidade local e regional para que sejam identificados os objetivos das políticas públicas, as tendências do desenvolvimento, os problemas relevantes e os critérios a serem empregados na administração dos conflitos.
- A lei, com fundamento nos artigos 29, 30 e 225 da CF, e nos artigos previstos na LOM, deve apresentar normas programáticas, os **princípios** gerais e os objetivos da política municipal de meio ambiente, criando o Sistema Municipal de Meio Ambiente para a administração da qualidade ambiental e dos recursos naturais.
- A lei deve explicitar os principais conceitos ambientais utilizados: meio ambiente, desenvolvimento sustentável, degradação ambiental, poluição, recursos ambientais, ecossistemas, manejo ecológico, patrimônio histórico, cultu-

---

<sup>23</sup> Esse roteiro teve sua primeira versão editada no livro **Política Municipal de Meio Ambiente**, 1ª e 2ª edições; elaborado por Ana T. Machado Junqueira e Lesley Gasparini Leite. Para esta apostila, são incluídas novas proposições adequadas ao momento atual.



ral, natural, artístico, espeleológico e paisagístico, licenciamento ambiental, impacto ambiental, entre outros que o município entender necessários.

- O município deve definir quais os instrumentos de gestão ambiental — o zoneamento ambiental, a avaliação de EIA, o licenciamento ambiental, fiscalização e controle, e monitoramento das atividades efetiva ou potencialmente promotoras de degradação ambiental, o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, o Plano Municipal de Meio Ambiente - deverão ser previstos.
- A lei deve definir os espaços territoriais especialmente protegidos no município, inclusive aqueles já convertidos em **unidades de conservação**.
- A lei deve criar o Sistema Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de organizar, coordenar e integrar as ações dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública municipal; e dispor sobre os órgãos que dele participam: unidade administrativa de meio ambiente (órgão executor), CMMA, e respectivas competências.
- A lei deve prever o sistema de autorização ambiental ou o licenciamento ambiental para instalação e o funcionamento de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, de iniciativa pública ou privada; e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Também deve dispor sobre o controle, monitoramento e fiscalização, com a previsão das infrações e aplicação das sanções administrativas.
- A lei deve explicitar os mecanismos de participação da comunidade na formulação e execução da política ambiental – audiências públicas, plebiscito, referendo popular –, bem como a promoção da educação ambiental.
- A lei deve prever mecanismos e procedimentos compensatórios; incentivos fiscais.
- A lei deve prever o estímulo ao desenvolvimento de pesquisa e tecnologia necessárias à preservação, conservação e recuperação ambiental.
- A lei pode, ainda, prever a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), capaz de criar condições financeiras e de gestão de recursos para o desenvolvimento das ações de gestão ambiental.

## 4.4 Avaliação de Estudo de Impacto Ambiental

Para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, exigir na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (CF, art. 225, § 1º, IV)

A avaliação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é medida de caráter preventivo, que se insere não só no planejamento das atividades diretamente relacionadas com o meio ambiente, como também no planejamento global da União, dos Estados e dos municípios.

- **Procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento da qualidade ambiental.**
- **Instrumento que permite à sociedade participar da política ambiental no município:**
  - Conselho Municipal de Meio Ambiente (competência/exigência do EIA);
  - Audiências Públicas (Resolução Conama 9, de 3 de dezembro de 1987, previsão na legislação ambiental municipal).
- **Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997 – definição de licenciamento ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental; revoga dispositivos da Resolução Conama 1/86.** (art. 2º, XVI; arts. 3º e 7º)

O conceito legal apóia-se no conceito de poluição, embora existam outras formas de impacto ambiental, a exemplo do corte de árvores, da execução de obras com movimentação de terra, aterros, extração de minério, erosões, deslizamentos, terraplanagem.





**considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem:**

- a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- as atividades sociais e econômicas;
- a biota (conjunto dos componentes vivos de um ecossistema);
- as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente.
- a qualidade dos recursos ambientais. (Resolução Conama 1, de 23 de janeiro de 1986)

O estudo prévio de impacto ambiental é um procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento da qualidade ambiental, “é pressuposto para o licenciamento de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes de causar degradação ambiental”. (SILVA, 1995)

#### **Vantagens do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**

- Manejo adequado dos recursos naturais.
- Uso correto de matérias-primas.
- Utilização de tecnologias de ponta.
- Proposição de medidas mitigadoras dos impactos.

O estudo é mais abrangente que o relatório, e o engloba em si mesmo. É possível apresentar através do EIA/Rima um projeto paralelo de monitoramento dos impactos positivos e negativos, de prevenção, de medidas mitigadoras dos impactos e de reparação dos danos causados ao meio ambiente.

A origem do EIA está no direito americano, que já em 1969 previa a exigência do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) para os projetos de obras do governo federal que pudessem afetar a qualidade do meio ambiente<sup>24</sup>.

No Brasil, aparece nas seguintes normas legais:

- Lei 6.938, de 31 de outubro de 1981 – Dispõe sobre a política nacional de meio ambiente – estudo prévio de impacto ambiental – EIA, instrumento da política ambiental.
- Resolução Conama 1/86 – Institui a obrigatoriedade da elaboração e apresentação do EIA, e respectivo Rima, para licenciamento de atividades consideradas modificadoras do meio ambiente (responsabilidades, critérios básicos, diretrizes gerais para se exigir a avaliação de impacto ambiental).
- CF/ 1988, art. 225 (Capítulo VI, Do Meio Ambiente).
  - Obrigatoriedade de se estabelecer o EIA na Constituição é inédita no mundo.
  - Estudo prévio de impacto ambiental;
  - Publicidade.
- Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997 – Licenciamento Ambiental/EIA/Rima.

O município é o espaço geográfico onde acontecem os impactos decorrentes das atividades modificadoras do meio ambiente, com seus efeitos positivos e negativos. Inúmeras atividades de âmbito exclusivamente local “poderão ser gerenciadas em nível municipal, em termos de controle, fiscalização e licenciamento: extração de minerais classe II, obras de saneamento de pequeno porte, pequeno garimpo, suinocultura, matadouros. A Administração Municipal pode editar norma legal que

---

<sup>24</sup> DESPAX, Michel. **Droit de l'environnement**. In.: MACHADO, 1996.



exija a realização da avaliação de impacto ambiental para atividades que possam promover significativa degradação ambiental". (RIBEIRO, 1995)

Todos os **projetos, públicos** ou **privados**, que possam causar danos ao meio ambiente devem conter o EIA, a ser elaborado **antes** da autorização da obra ou atividade.

Outras atividades para a análise dos impactos ambientais: localização para destinação final dos resíduos sólidos; alteração de fluxo do sistema viário urbano; pedreira; mercado municipal; sistema de tratamento de esgoto; distritos industriais.

O município deve exigir o EIA sempre que necessário e ainda fixar "diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos". (Resolução Conama 1/86, arts. 5ª e 6ª).

O poder público deve estar convicto de que não se trata apenas de cumprir uma formalidade ou justificar uma obra já aprovada, mas fazer cumprir um preceito constitucional. O teor do estudo de impacto deve ser divulgado, propiciando à população a oportunidade de seguir as medidas preventivas e corretivas que de fato impeçam a destruição atual ou futura de ecossistemas, ou a degradação da qualidade de vida.

As Audiências Públicas foram reguladas, no Brasil, pela Resolução Conama 9/87, publicada em 1990. Elas podem ser solicitadas por entidade civil, pelo Ministério Público ou por grupos de, no mínimo, 50 cidadãos; devem ser realizadas em local de fácil acesso e serão dirigidas pelo órgão licenciador.

A **divulgação** das questões ambientais, na viabilização de uma obra ou atividade, e do custo ambiental que ela implica, permite o envolvimento de todos os interessados, inclusive das entidades não-governamentais. As audiências públicas garantem uma instância importante de participação dos cidadãos diretamente afetados pelo empreendimento.

“A legitimidade das decisões políticas em matéria de ambiente é função não somente de sua pertinência, mas igualmente do processo pelo qual foram tomadas. Aqueles a quem se solicita suportar os riscos tiveram ocasião de dizer se eles os julgam aceitáveis”<sup>25</sup>. “A clareza é o fator-chave para o controle da poluição. O medo das causas secretas e o próprio medo estão situados nas raízes das objeções para aprovar o desenvolvimento. Portanto, *clareza, publicidade e avaliação* pelo público das opiniões dos especialistas – nas quais se fundamenta um julgamento equilibrado – são essenciais.”<sup>26</sup>

Para a elaboração do EIA/Rima, é imprescindível analisar e avaliar as questões socioeconômicas e ambientais relevantes para a área de influência do projeto. A influência de muitos projetos, com frequência, extrapola a área geográfica diretamente envolvida, atingindo extensões maiores e gerando impactos regionais. A implantação de pólos industriais, por exemplo, gera demandas de transporte, abastecimento, habitação, energia, etc., fatores que podem alterar todo o sistema existente.

A Resolução Conama 237/97 vem integrar a atuação dos órgãos do Sisnama na execução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), definindo os procedimentos e critérios para o sistema de licenciamento ambiental, como instrumento de gestão ambiental, e colocando a necessidade de prévio EIA, e respectivo Rima, ao qual dar-se-á publicidade, garantindo audiências públicas, quando couber.

## 4.5 Licenciamento Ambiental, Fiscalização e Controle

Para a efetiva implantação da política municipal de meio ambiente, o Poder Público deve aplicar a legislação própria e fiscalizar todos os atos potencial e efetivamente degradadores do meio ambiente (CF, art. 225, IV, VII, § 2º e 3º).

---

<sup>25</sup> SCHRECKER, T.F. **L'élaboration des politiques en matière de l'environnement** In: MACHADO, 1996.

<sup>26</sup> LORD, Nathan. **Instalação do garner environmental law lecture**. Londres, Fencing on Eden - Legal Studies and Services Ltd., p. 29, In: MACHADO, 1996.



“O licenciamento ambiental pode ser legalmente exercido pelos municípios especialmente num sistema de gestão ambiental descentralizada, nos casos de projetos ou atividades cujos impactos sejam estritamente locais.” (RIBEIRO, 1995)

### Licenciamento Ambiental Municipal

- **A Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997 – disciplina o licenciamento ambiental.**

Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. (Art.12, § 1º)

Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados. (Art. 20)

- **Decreto Estadual/SP 47.400, de 4 de dezembro de 2002 – Regulamenta dispositivos da Lei Estadual 9.509/97 referentes ao licenciamento ambiental [...]**
- **Decreto Estadual/SP 47.397, de 4 de dezembro de 2002 – Dá nova redação e acrescenta Anexos à Lei 997/76 e ao Decreto 8.468/76, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente.**

Licenciamento ambiental pelo município. (Art. 57, § 1º e 3º)

As fontes poluidoras relacionadas no **Anexo 9**<sup>27</sup> poderão submeter-se **apenas ao licenciamento ambiental procedido pelo município**, desde que este tenha implementado:

- Conselho Municipal de Meio Ambiente.

---

<sup>27</sup> Listagem de atividades para o licenciamento ambiental municipal, na prevenção e controle da poluição do meio ambiente.

- Profissionais habilitados em seus quadros ou à sua disposição.
- Legislação ambiental específica e em vigor.

Para a fiscalização e controle, o município deve basear-se em referências e padrões. Organizações internacionais, como a ONU, recomendam determinados padrões para garantir um meio ambiente sadio. A legislação federal e a estadual fixam padrões, como os índices máximos de poluição do ar e da água, determinados por um órgão responsável pela fiscalização, controle e planejamento ambiental. Em caso de especial interesse local, o município pode fixar seus próprios indicadores, contanto que sejam garantidos os índices mínimos exigidos pelos órgãos competentes.

De nada valem as leis, se não forem aplicadas ou cumpridas. O município, através de seu poder de polícia, deve exigir o cumprimento das normas legais e aplicar as sanções cabíveis.

Sugere-se que cada instrumento legal da política de meio ambiente estabeleça o tipo de sanção específica para cada infração, considerando sua **natureza, gravidade e conseqüências para a sociedade. Quanto mais grave** for a infração, mais severa será a sanção. A sanção deverá ser aplicada de forma gradual para as reincidências: advertência por escrito, multa, suspensão das atividades e, por fim, a cassação do alvará ou licença de instalação e funcionamento. A cada infração deve corresponder uma sanção.

Além disso, a lei deve obrigar o infrator, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, a reconstituir a área degradada e recompor os danos ao meio ambiente, ou de acordo com as determinações dos órgãos públicos (projeto de monitoramento). Se o infrator devastou uma área de vegetação ciliar, por exemplo, não poderá recompor a área com uma plantação de seringueiras, pois a função da vegetação ciliar não estaria assegurada; é necessário um estudo ou pesquisa para determinar quais as espécies vegetais que poderiam recompor as condições originais da área, muito embora esse ecossistema já se apresente alterado.



## **4.6 Outros Instrumentos de Política e Gestão Ambiental – Estudo de Impacto de Vizinhança, Cooperação Intermunicipal, Rede, Educação Ambiental**

- **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**

O Estatuto da Cidade prevê esse instrumento para avaliar “os efeitos negativos e positivos de um empreendimento ou atividade, mostrando até que ponto este interfere na qualidade de vida da população residente em determinada área ou em suas proximidades”.

É importante que a lei municipal preveja quais “os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão desse estudo para obter as licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento”. Deve ser compatibilizado com o EIA, previsto no processo de licenciamento ambiental. (MMA, Cadernos de formação, v. 3)

- **Cooperação Intermunicipal**

Entre as novas formas de atuação, que aparecem fortemente a partir da década de 1980, com a democratização da gestão, encontra-se o Consórcio Intermunicipal, instrumento de política e gestão ambiental local, que, de forma especial, fortalece uma ação conjunta mais efetiva do Poder Público e da comunidade.

O consórcio intermunicipal, cujo objetivo é a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, especialmente à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais, teve um crescimento no final dos anos 1980 e década de 1990, como um arranjo institucional importante para a gestão ambiental, sendo a base para a implantação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, no Estado de São Paulo. A Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, contempla, em seu artigo 201, o estímulo à formação de consórcios intermunicipais e o apoio à sua implementação.

A cooperação intermunicipal, através dos Consórcios Públicos<sup>28</sup>, possibilita a ação conjunta dos municípios em assuntos ambientais, como recursos hídricos, saneamento básico, recuperação da mata ciliar e de áreas degradadas, destinação final de resíduos sólidos, entre outras.

- **Rede**

É uma forma de atuação horizontal, de associação, que reúne participantes do Poder Público, da sociedade civil e de outros segmentos, até mesmo o cidadão comum. Não há hierarquia, a maioria das redes não é institucionalizada. A existência de objetivos comuns e compartilhados entre os integrantes das redes é que as mantém em funcionamento. “Pode ou não haver diferenças de responsabilidades entre os diferentes membros, e costuma-se formalizar um núcleo facilitador, que se responsabilize pela circulação de informação, pelo suporte administrativo, e às vezes, também pelo apoio técnico e operacional”. (MMA, Cadernos de formação, v. 3, 2006)

Há redes municipais que reúnem segmentos da sociedade civil e de órgãos do Poder Público e privado para troca de experiências, troca de competitividade para complementaridade econômica entre os municípios, ou redes de cooperação, envolvendo as Administrações Municipais, nas áreas de meio ambiente, cultura e turismo sustentável.

- **Educação Ambiental**

A educação ambiental é o instrumento da política municipal de meio ambiente. Entendida como processo de formação e informação, tem como objetivos o desenvolvimento da consciência crítica sobre a questão ambiental, o processo de formação e capacitação dos agentes municipais, e o envolvimento dos vá-

---

<sup>28</sup> Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 – autoriza a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federados.





rios segmentos da população para concretizar ações, garantindo a melhoria da qualidade de vida e trazendo benefícios para as presentes e futuras gerações.

- **Entende-se por Educação Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.** (Lei Federal 9.795/99)

- **O Programa Municipal de Educação Ambiental deve ter os seguintes objetivos:**

Promover processos de Educação Ambiental, de caráter formal e não-formal, para o desenvolvimento de conhecimento, resgate de valores humanistas, habilidades, atitudes e competências que contribuam para a participação cidadã;

Incentivar iniciativas que valorizem a relação cultura, memória e paisagem [...] assim como a interação entre os saberes popular, tradicional e técnico-científico;

Dinamizar e universalizar o acesso a informações sobre a temática socioambiental, estabelecendo uma Rede de Comunicação em Educação Ambiental no Município;

Favorecer a integração de empresas, comunidades rurais e quaisquer instituições que estejam envolvidas com a Educação Ambiental. (Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP, Secretaria de Meio Ambiente, 2006)

## 4.7. Instrumentos Econômicos

Outros instrumentos – incentivos tributários (isenção, anistia, remissão) a particulares, que promovam a qualidade ambiental podem ser eficazes para a conservação dos recursos naturais. Exemplos em alguns países mostram a concessão de incentivos aos agricultores para manter a qualidade ambiental; a concessão de créditos favoráveis para a preservação e a conservação de ecossistemas. Instrumentos como a contribuição sobre a utilização de recursos ambientais com fins econômicos, mecanismo de compensação financeira – *royalties*, podem vir a se constituir em estratégia fundamental para a proteção ao meio ambiente.

### ICMS Ecológico

Iniciativa destinada a incentivar a conservação ambiental por meio da adoção de critérios ambientais na distribuição dos recursos do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) aos municípios. Recebem mais recursos àqueles municípios que protegem suas áreas naturais. (MMA, Cadernos de formação, v.2, 2006)

### Compensação Ambiental

- Medida destinada a indenizar financeiramente a sociedade por impactos ambientais negativos que não foi possível evitar ou para os quais não se encontrou medidas mitigadoras. Exemplos: contribuição ao Fundo de Meio Ambiente ou a aquisição de área destinada a um parque municipal, como forma de compensar o município pela exploração de minérios. (MMA, Cadernos de formação, v.3, 2006)
- A Lei Federal 9.985/00 – SNUC, art. 36, trata de compensação ambiental, e o Decreto 4.340/02, art. 31, determina que o órgão licenciador fixa a compensação ambiental, estabelece o grau de impactos negativos, não-mitigáveis e passíveis de risco à qualidade de vida de uma região ou de causar danos aos recursos naturais, a partir dos estudos ambientais realizados no processo de licenciamento.



## 5. PLANO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Com a finalidade de racionalizar as decisões, definindo quais as prioridades e programas a serem realizados, propõe-se uma **matriz de decisão** para auxiliar os agentes municipais responsáveis pela gestão ambiental na tarefa de executar a política municipal de meio ambiente.

O modelo tem por base a matriz utilizada pela Prefeitura do Município de São Sebastião, no Estado de São Paulo, para o entendimento de um problema ambiental, especificamente para a implantação de um empreendimento turístico em área de grande impacto ambiental.

Nos cursos realizados no âmbito do projeto Formação e Capacitação de Agentes Municipais Responsáveis pela Gestão Ambiental, no módulo Política Municipal de Meio Ambiente, foi desenvolvida uma metodologia para um trabalho em grupo que, pela prática dos gestores e técnicos municipais, acrescida das concepções necessárias à análise, resultou em Roteiro e na Matriz de Decisão (**Diagrama** a seguir).

Essa ferramenta de trabalho deve ser adaptada a cada realidade, a cada município, em função de suas peculiaridades.

### Política Municipal de Meio Ambiente

#### MATRIZ DE DECISÃO



## Matriz de decisão/roteiro

### 1. Identificação do problema:

- Importância;
- recurso natural;
- valor econômico;
- valor para a comunidade;
- importância para o município;
- contexto regional.

### 2. Diretrizes:

- estratégicas (integração das áreas da prefeitura; geração de emprego e renda; programa de governo; buscar financiamento externo; turismo como alternativa de desenvolvimento; participação da comunidade na tomada de decisão);
- urbanísticas.

### 3. Condicionantes:

- características sociais, econômicas, culturais, ambientais;
- instrumentos legais e institucionais;
- infra-estrutura disponível;
- limitações urbanísticas.

### 4. Problemas técnicos:

- legais;
- burocráticos;



- licenciamento, fiscalização e controle/adequação;
- capacitação técnica.

#### **5. Entraves:**

- político/decisão;
- legais;
- institucionais;
- compatibilização com outras esferas de governo;
- financeiros.

#### **6. Mercado:**

- análise da situação;
- programas comparativos;
- valores/custo ambiental;
- análise dos mecanismos;
- impacto "potencial";
- instrumentos.

#### **7. Recursos:**

- elaboração do projeto/planejamento;
- implantação do projeto;
- opções de financiamento;
- parcerias;
- convênio, associação.

## **8. Programa mínimo:**

- atendimento às diretrizes, objetivos e prioridades;
- atendimento aos planos;
- horizonte dos projetos;
- fases de implantação;
- impacto no município.

## **9. Cenários:**

- caracterização das soluções;
- contexto atual;
- avaliação do impacto ambiental;
- estratégia de futuro.

## **10. Propostas de alternativas:**

- em face dos condicionantes, problemas, entraves e recursos disponíveis, indicar alternativas;
- em face dos impactos ambientais, mapear as soluções alternativas.

## **11. Matriz de decisão:**

- identificação dos fatores mais significantes e determinação de seus valores relativos;
- caracterização dos critérios de pontuação para cada fator;
- conceituação e montagem do modelo.



## 12. Análise das alternativas e propostas de adequação:

- adequar a aplicação do modelo e resultados, com a participação da comunidade envolvida, para subsidiar a tomada de decisão.

### Plano Municipal de Meio Ambiente

- PRIORIDADES ► CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES
  - Importância
  - Valor estratégico
  - Urgência
- HORIZONTES ► PRAZOS <sup>29</sup> (Curto, Médio, Longo)
- INTERFERÊNCIAS
  - Programas setoriais
  - Confronto e compatibilização
- POLÍTICAS PÚBLICAS (Regional, Estadual e Nacional)
- INTERESSES ► NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS
- RECURSOS (quantificação e fonte)
  - Humanos, financeiros, materiais
  - Tecnologias adequadas
  - Estruturas administrativas

---

<sup>29</sup> Sugestão: curto prazo: 12 meses; médio prazo: 13<sup>a</sup> até 36 mês (3 anos); longo prazo: quando ultrapassar um mandato para a Administração Municipal.

### Viabilidade da PMMA

- INTERESSE EFETIVO ► VONTADE POLÍTICA
  - Agentes políticos
  - Agentes econômicos
- CONSCIENTIZAÇÃO ► RECURSO OU SISTEMA NATURAL
  - Ex.: água ► Escassez de água para abastecimento público (não poluída)
    - Recurso hídrico é finito
    - Escassez em relação ao crescimento da demanda
- VALOR ECONÔMICO ► MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA
  - Ex.: água ► princípio “poluidor - pagador”<sup>30</sup>
    - tarifa progressiva de água potável
- PARCERIAS ADEQUADAS: novas formas de parceria entre público e privado
- CONTROLE SOCIAL ► PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL/Cidadãos no processo decisório governamental
  - Conselho Municipal de Meio Ambiente
  - Organizações Não-Governamentais (ONGs)
  - Vereador (v. VEREAR), “pessoa que vereia”
    - vigiar pela comunidade, bem-estar e sossego dos munícipes
    - o legislador municipal

---

<sup>30</sup> Princípio do poluidor – pagador: aquele que polui fica “obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente” / princípio da responsabilização. CORREIA, Fernando Alves. O **plano urbanístico e o princípio da igualdade**, Almedina, 1989, p. 80. MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, Rio, 1992, p. 36, *apud* José Afonso da Silva, 1995.





## 6. SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

A questão ambiental tem caráter multiespacial, “intersetorial” e de interesses difusos, o que requer uma mudança da cultura institucional para a sua gestão. No caso das políticas públicas, a responsabilidade da gestão está centrada na “máquina” da prefeitura, embora deva contar com o Conselho Municipal de Meio Ambiente, na proposição de diretrizes e acompanhamento na implementação da PMMA, e com a sociedade civil.

A proposta de uma ação coordenada e integrada dos vários órgãos públicos municipais auxilia a desburocratizar a administração municipal; a “setorização” pode se constituir numa decisão prematura e seu campo de atuação restrito àquilo que não tem interesse para outros órgãos já consolidados; ou, então, corre-se o risco de simplesmente mudar o nome de um Departamento de Parques e Jardins ou Áreas Verdes para o status de uma secretaria, com atribuições restritas.

As Administrações Municipais, contudo, vêm gradativamente realizando uma reforma administrativa, na perspectiva de criar um Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA), implantando unidades administrativas de meio ambiente com autonomia administrativa e orçamentária, com competência de coordenar e sistematizar a atuação dos órgãos e fiscalizar as ações potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente.

Outros **organismos** podem apoiar a execução da PMMA: entidades privadas de cunho social, cultural e educativo (escolas, associações, sindicatos, cooperativas de catadores); órgãos técnicos estaduais e federais que compõem o Sisnama; universidades; institutos de pesquisa; consórcios intermunicipais que objetivam solucionar problemas comuns relativos à proteção ambiental; entidades públicas e privadas de pesquisa, além das ONGs/entidades ambientalistas e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse público (Oscips) na gestão compartilhada das unidades de conservação.

### Sistema de Gestão Ambiental

Sistema interno que regula as atividades de uma organização em tudo que se refere ao meio ambiente, assegurando aplicação de sua política ambiental e possibilitando, por meio de auditoria específica, sua certificação ambiental. (MMA, Comissão Gestora da A3P, 2005)

O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA) compõe-se de:

- **Órgão Municipal de Meio Ambiente** – é o gestor e o responsável pela implementação da política ambiental do município, por meio do plano municipal de meio ambiente, que se traduz como o **plano de ação** do governo local.
- A Administração Municipal deve preparar-se para montar o SMMA, integrando as áreas que também são responsáveis pela execução da PMMA, no âmbito de suas atribuições no Sistema, com papéis distintos nos planos, programas, projetos e ações de gestão ambiental.
- O órgão municipal de meio ambiente pode exercer a atribuição de coordenador da PMMA. Entre suas competências, estão a fiscalização e o monitoramento do cumprimento da legislação ambiental municipal, com destaque para a LOM e das legislações em vigor; elaboração do diagnóstico ambiental, da legislação complementar; coordenar o zoneamento ambiental municipal, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local.
- A *estruturação* de um SMMA, secretaria, departamento ou diretoria de meio ambiente deve ser realizada, conjuntamente, por todos os setores da administração, especialmente capacitando os agentes locais, de forma permanente, para incorporar a dimensão ambiental em todas os programas, projetos e atividades voltados ao desenvolvimento sustentável. A estrutura organizacional do SMMA/Unidade Administrativa de Meio Ambiente é definida por uma lei de iniciativa do Executivo, com as competências e atividades para atender às principais situações-problema identificadas, os requisitos necessários ao preenchimento dos cargos, a quantidade/dimensionamento de profissionais, a habilitação necessária, o perfil de formação profissional.



- Para a montagem do quadro/equipe – técnica, administrativa e de fiscalização –, para o gerenciamento ambiental, deve-se levar em conta:
  - Quais as responsabilidades e atribuições que devem ser assumidas por essa equipe?
  - Que atribuições devem ser assumidas pelos governos estadual e federal?
  - Que trabalhos devem ser assumidos por equipe própria, e quais os que devem ser contratados (consultoria externa)?
  - Qual o perfil profissional desejado e necessário numa equipe permanente para gestão ambiental?
  - Qual o dimensionamento necessário para que as demandas sejam atendidas e para que não haja pessoal ocioso? (RIBEIRO, 1995)
- **Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)** – É o órgão colegiado, de caráter **consultivo** e de **assessoramento** do Poder Executivo e **deliberativo** no âmbito de suas competências.
  - A população, participando em conjunto com o Poder Público, na política e na gestão ambiental, tem as atribuições de opinar, assessorar a prefeitura e deliberar, no caso de análise do EIA/Rima para o licenciamento ambiental<sup>31</sup>, ou na proposição de normas técnicas e padrões de qualidade ambiental.
  - O CMMA integra o sistema municipal e os sistemas estadual e nacional de meio ambiente.
  - É composto paritariamente por membros indicados pelo Poder Público e pela comunidade, de acordo com um regimento interno.
  - Reúne todos os setores ou segmentos sociais e deve ter garantida a condição de implementar um processo, que traga a maior representatividade possível;

---

<sup>31</sup> Resolução Conama 237/97

- Trata das questões ambientais propostas na sua própria lei de criação e nas demais leis correlatas do município.
- Entre as suas competências estão: propor diretrizes, avaliar e acompanhar a implementação da PMMA; colaborar em projetos de lei dos instrumentos urbanísticos; propor Unidades de Conservação municipais; discutir e aprovar o Plano Municipal de Meio Ambiente (ver minuta de lei).
- Deve realizar reuniões periódicas para desenvolver suas atividades, com grupos de trabalho e câmaras técnicas nas áreas de interesse, informando e divulgando as condições e ações ambientais.
- Passos para a formação do CMMA: mobilização dos atores sociais - Poder Público e representantes da sociedade civil; discussão dos objetivos da PMMA; das competências e composição do CMMA; da organização dos trabalhos e funcionamento; indicação dos conselheiros e conselheiras; elaboração da minuta de lei e regimento interno; organização da estrutura de funcionamento do CMMA na prefeitura; processo de aprovação da lei com a população, segmentos e Legislativo.

O apoio à formação de equipes técnicas locais é fundamental para a efetiva descentralização”. Não basta a criação de conselhos sem condições de funcionamento e de leis ambientais: “os municípios devem equipar-se e investir efetivamente em infra-estrutura e condições de trabalho para a equipe de gestão ambiental.

A capacitação deve ser parte integrante das iniciativas do governo municipal, visando, de forma permanente, qualificar seus quadros técnicos e administrativos.

(RIBEIRO, 1995)



## 6.1. Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA (Minuta de Lei)

LEI Nº...

*Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal  
do Meio Ambiente (CMMA) e dá outras providências.*

A Câmara Municipal aprova e eu, prefeito do Município de ....., sanciono e promulgo a seguinte lei:

**Artigo 1º** Fica criado o Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA), integrante do Sistema Nacional e Estadual do Meio Ambiente, com o objetivo de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para as presentes e futuras gerações.

**§ 1º** O Conselho Municipal do Meio Ambiente é órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo, parte integrante do Sistema Municipal de Meio Ambiente, e deliberativo, no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais propostas nesta e demais leis correlatas do município.

**§ 2º** O Conselho Municipal do Meio Ambiente terá como objetivo assessorar a formulação e a implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, com o apoio dos serviços administrativos da prefeitura municipal.

**Artigo 2º** O Conselho Municipal do Meio Ambiente deverá observar as seguintes diretrizes:

- I. interdisciplinaridade no trato das questões ambientais;
- II. participação comunitária;
- III. promoção da saúde pública e ambiental;

- IV. compatibilização com as políticas do meio ambiente nacional e estadual;
- V. compatibilização entre as políticas setoriais e demais ações de governo;
- VI. exigência de continuidade, no tempo e no espaço, das ações de gestão ambiental;
- VII. informação e divulgação obrigatória e permanente de dados, condições e ações ambientais;
- VIII. prevalência do interesse público;
- IX. propostas de reparação de dano ambiental, independentemente de outras sanções civis ou penais.

**Artigo 3º** Ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, compete:

- I. propor diretrizes, avaliar e acompanhar a implementação da Política Municipal de Meio Ambiente;
- II. colaborar nos estudos e na elaboração do planejamento, dos planos e programas de desenvolvimento municipal, e em projetos de lei sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, plano diretor, ampliação de área urbana;
- III. propor normas técnicas e legais e padrões de qualidade ambiental;
- IV. estimular e acompanhar o inventário dos bens que deverão constituir o patrimônio ambiental – natural, étnico e cultural - do município;
- V. promover o mapeamento das áreas críticas e a identificação de onde se encontram obras, empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras;
- VI. promover e colaborar na execução de programas intersetoriais de proteção ambiental do município;
- VII. colaborar no mapeamento e inventário dos recursos naturais do município para a conservação do meio ambiente;
- VIII. participar e opinar na criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e cultural;



- IX. fornecer informações e subsídios técnicos relativos ao conhecimento e defesa do meio ambiente, sempre que for necessário;
- X. propor e incentivar ações de caráter educativo, visando conscientizar e informar a população sobre os objetivos, os problemas e as ações locais relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável;
- XI. propor e acompanhar os programas e projetos de educação ambiental no município, bem como campanhas de conscientização e informação;
- XII. manter intercâmbio com as entidades públicas e privadas de pesquisa e de atuação na proteção ao meio ambiente;
- XIII. discutir e aprovar o Plano Municipal de Meio Ambiente do Município de ....;
- XIV. colaborar e participar das ações de interesse para a gestão ambiental intermunicipal, como a dos Consórcios Intermunicipais para a preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos;
- XV. identificar e comunicar, aos órgãos competentes, as agressões ambientais ocorridas no município, sugerindo soluções;
- XVI. analisar o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/Rima), para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, de iniciativa pública ou privada;
- XVII. convocar as audiências públicas, nos termos da legislação;
- XVIII. formular as diretrizes e aprovar o plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- XIX. analisar anualmente o relatório de qualidade do meio ambiente do município.

**Artigo 4º** - O Conselho Municipal do Meio Ambiente será constituído por ...(número) conselheiros, que formarão a plenária, respeitando-se a paridade entre representantes do Poder Público municipal e membros dos órgãos não-governamentais do município, tendo a seguinte composição:

- I. 2 (dois) representantes da Unidade Administrativa de Meio Ambiente, sendo o gestor seu presidente;
- II. 2 (dois) representantes da Secretaria de Planejamento;
- III. 1 (um) representante da Secretaria de Educação;
- IV. 1 (um) representante da Secretaria de Saúde;
- V. 1 (um) representante da Secretaria de Obras e Serviços;
- VI. 1 (um) representante da Secretaria de Turismo;
- VII. 1 (um) representante da Secretaria da Fazenda;
- VIII. 1 (um) representante da Secretaria da Habitação;
- IX. 1 (um) representante da Secretaria de Assistência Social;
- X. 1 (um) representante da Câmara Municipal<sup>32</sup>;
- XI. 2 (dois) representantes de Entidade Ambientalista;
- XII. 1 (um) representante da Cooperativa de Reciclagem....
- XIII. 1 (um) representante da Universidade ...;
- XIV. 1 (um) representante da Associação Comercial e Industrial de ...;
- XV. 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil – seção regional;
- XVI. 3 (três) representantes das Associações de Bairros;
- XVII. 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea);
- XVIII. 1 (um) representante da Associação da ...;
- XIX. 1 (um) representante da Associação ... .

**§ 1º** O suplente deve ser eleito, em seu órgão ou entidade de origem, para substituição dos titulares, na plenária.

---

<sup>32</sup> Vereador **não** pode participar do CMMA; a câmara municipal indica um representante, que poderá ser um funcionário ou até mesmo um munícipe.





**§ 2º** Poderão participar das reuniões do CMMA, sem direito a voto, os representantes de órgãos estaduais e federais no município, empresas públicas e instituições de pesquisa e entidades.

**§ 3º** O Conselho será dirigido pelo presidente, um vice-presidente e um secretário, sendo os dois últimos escolhidos dentre seus membros titulares, conforme estabelecido em regimento interno.

**§ 4º** A escolha, por votação, em assembléia geral, dos conselheiros, para as funções de vice-presidente e secretário do Conselho, deverá recair sobre pessoas capacitadas para o desempenho de suas atribuições.

**§ 5º** O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) poderá instituir, sempre que necessário, câmaras técnicas em diversas áreas de interesse e, ainda, recorrer a técnicos e entidades de notória especialização em assuntos de interesse ambiental.

**§ 6º** O exercício das funções de membro do Conselho será gratuito, por tratar-se de serviço de relevante interesse.

**Artigo 5º** O mandato dos membros do Conselho será de 4 (quatro) anos, sendo permitida a reeleição.

**Parágrafo único** A representação será renovada de 2 (dois) em 2 (dois) anos, alternadamente, na proporção de 50% (cinquenta por cento).

**Artigo 6º** O Conselho pode manter, com órgãos das Administrações municipal, estadual e federal, estreito intercâmbio, com o objetivo de receber e fornecer subsídios técnicos relativos à defesa do meio ambiente.

**Artigo 7º** O Conselho, sempre que cientificado de possíveis agressões ambientais, diligenciará no sentido de sua comprovação e das providências necessárias.

**Artigo 8º** As sessões do Conselho serão públicas e os atos do Conselho deverão ser amplamente divulgados.

**Artigo 9º** No prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após sua instalação, o Conselho elaborará seu regimento interno, que deverá ser regulamentado por decreto.

**Parágrafo único** A instalação do Conselho e a nomeação dos conselheiros ocorrerão no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados a partir da data de publicação desta lei.

**Artigo 10** As despesas com a execução da presente lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento.

**Artigo 11** Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal n. ... .

Município de ....., ... de ... de ...

Prefeito



## 7. FINANCIAMENTO PARA A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

### – Orçamento Municipal

- Constitui-se do Plano Plurianual (PPA), da LDO e da LOA e compõe o planejamento do governo local. As prioridades de investimentos, as metas, programas e projetos devem ser discutidos com parâmetros ambientais, pelo Poder Público, em conjunto com a população, em audiências públicas e/ou no Fórum do Orçamento Participativo, quando houver. Os recursos orçamentários destinados à gestão ambiental devem ser previstos pela unidade administrativa de meio ambiente, além dos recursos de um fundo específico: o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). Também podem ser previstos recursos, a partir de dotações orçamentárias de setores/unidades organizacionais que interagem com meio ambiente: saúde, educação, turismo, etc., sem prejuízo do orçamento próprio de cada área para cumprimento de suas competências legais.

### – Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) 33

- O FMMA reúne os recursos para a gestão ambiental, de forma eficiente e com o controle da sociedade, através do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que formula as diretrizes e aprova o plano de aplicação dos recursos do Fundo.
- É criado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou em outra unidade administrativa que seja responsável pelas ações na área de meio ambiente.
- Tem como objetivo criar condições financeiras e de gestão dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de gestão ambiental, executadas ou coordenadas pelo município.
- As receitas provêm de convênios com os Estados e a União; de produto de arrecadação municipal decorrentes de infrações por danos ambientais;

---

<sup>33</sup> Ver apostila Fundo Municipal de Meio Ambiente.

de receitas realizadas especificamente para ações e serviços ambientais de competência municipal, entre outras.

- Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).
- É a agência financiadora, integrante do Sisnama, que pode apoiar a gestão ambiental municipal. É "o principal fundo público de fomento socioambiental do Brasil". (MMA, **Cadernos de formação**, v. 2 e 5)
- As prefeituras, com suas secretarias, departamentos, de meio ambiente, podem receber os recursos com critérios na apresentação de propostas. Também as organizações ambientalistas, as Oscips, organizações de base, com atribuições e atuação em meio ambiente podem encaminhar propostas (no mínimo com dois anos de existência legal).



## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Caracterização Ambiental do Município – Roteiro de Informações**

Este roteiro tem como objetivo o levantamento de informações sobre o seu município e auxiliá-lo quanto às prioridades para a elaboração de planos, programas e projetos.

Alguns dos itens relacionados incorporam temas, expressões e conceitos que são utilizados pelo Poder Público em matéria ambiental, outros são dados que deverão ser consultados no município, nos diversos órgãos da administração municipal, nos órgãos de apoio do Sisnama, o Sinima e Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA). Outros dados devem ser pesquisados em fontes secundárias, como aqueles levantados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente/2002 (2005).

Em muitos casos, você deve buscar informações em fontes não oficiais, como a própria comunidade ou populações tradicionais, ribeirinhas e indígenas.

- Que isso tem a ver com meio ambiente? Vamos descobrir?
- Faça um inventário das áreas significativas a serem preservadas, da paisagem, monumentos e bens culturais, das referências culturais e das atividades desenvolvidas no campo e na cidade, dos serviços e das necessidades; enfim, do processo de ocupação do espaço físico-territorial e das relações socioambientais.
- Procure chegar a uma Caracterização Ambiental, que considere os cidadãos e as condições socioambientais, culturais, econômicas e sanitárias.
- Percorra esse cenário – cidade / município / espaço local / espaço de vida – com um novo olhar. Redescubra-o!

## I - Identificação

### 1. MUNICÍPIO

- População  
População urbana  
Crescimento populacional
- Área total  
Área urbana
- Perfil/Base econômica  
Industrial  
Agroindustrial  
Turístico  
Agrícola  
Serviços

### 2. REGIÃO (CONTEXTO AMBIENTAL - ECONÔMICO, SOCIAL, POLÍTICO, CULTURAL, GEOGRÁFICO)

- Político-administrativa/Região de governo
- Região metropolitana
- Aglomeração Urbana
- Área de atuação de um consórcio intermunicipal
- Bacia Hidrográfica
- Unidade de conservação (parques públicos, Áreas de Proteção Ambiental (APA), reserva biológica, estação ecológica, refúgio de vida silvestre)



## II - Dados Institucionais

- Unidade Administrativa de Meio Ambiente/Recursos Humanos – Administração; Atribuições/Vinculação Hierárquica.
- Conselho Municipal de Meio Ambiente (o “antigo” Condema; quando não houver, lembrar de outros conselhos, como patrimônio histórico, cultural, desenvolvimento sustentável).
- Organizações Não-Governamentais (ONGs).
- Consórcio Intermunicipal/Associação Intermunicipal.

## III - Infra-estrutura

- Energia.
- Saneamento ambiental – água, esgoto, resíduos sólidos (lixo), drenagem
- Saúde e Educação.
- Transporte.

## IV - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos no Estado<sup>34</sup>

### EXEMPLOS

#### SÃO PAULO

- Mata Atlântica, Serra do Mar.

---

<sup>34</sup> Constituição Estadual/SP, de 1989.

- Zona Costeira, Complexo Estuarino Lagunar entre Iguape e Cananéia.
- Vales dos Rios Paraíba, Ribeira, Tietê e Paranapanema.
- Unidades de Conservação do Estado (CE/1989, art. 196).

#### BAHIA

- Mata Atlântica, Chapada Diamantina e Raso da Catarina.
- Vales e Veredas dos afluentes da margem esquerda do Rio São Francisco
- Vales dos Rios Paraguaçu e das Contas.
- Zona Costeira, em especial, a orla marítima das áreas urbanas, incluindo a faixa Jardim de Alá/Mangue Seco, Lagoas e Dunas do Abaeté, Baía de Todos os Santos, oMorro de São Paulo, Baía de Camamu e Abrolhos.
- Parques de Pituvaçu e São Bartolomeu.

#### SANTA CATARINA

- Mata Atlântica.
- Serra Geral, Serra do Mar, Serra Costeira.
- Faixas de proteção de águas superficiais.
- Encostas passíveis de deslizamentos.

#### *UNIDADES DE CONSERVAÇÃO* <sup>35</sup>

- Grupo das Unidades de Conservação de Proteção Integral.
  - a) Estação ecológica.

---

<sup>35</sup> Ver as categorias declaradas como Unidade de Conservação, Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).





- b) Reserva biológica.
  - c) Parque Nacional, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.
  - d) Monumento natural.
  - e) Refúgio de Vida Silvestre.
- 
- Grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável.
    - a) Área de Proteção Ambiental (APA).
    - b) Área de relevante interesse ecológico.
    - c) Floresta nacional, floresta estadual e floresta municipal.
    - d) Reserva extrativista.
    - e) Reserva de fauna.
    - f) Reserva de desenvolvimento sustentável.
    - g) Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

## **V - Áreas de Proteção Permanente (APP)**

- Manguezais.
- Nascentes, mananciais e matas ciliares.
- Áreas estuarinas.
- Paisagens naturais notáveis, ecossistemas e recursos naturais.
- Cavidades naturais subterrâneas.
- Áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora.
- Áreas que sirvam como local de pouso ou reprodução de aves migratórias.

## VI - Fontes de Poluição Ambiental

### ALGUNS EXEMPLOS

- **Água**
  - esgoto sem tratamento.
  - atividades agrícolas (agrotóxicos).
  - resíduos sólidos.
  - assoreamento.
  - resíduos e emissões industriais.
- **Ar**
  - indústrias.
  - veículos automotores.
  - aerossóis.
  - queimadas (cana-de-açúcar).
- **Solo**
  - desmatamento/erosão
  - queimadas/esgotamento
  - culturas agrícolas/conservação do solo
  - monocultura
  - manejo do solo urbano (lixo, áreas de risco, encostas)
- **Extração e tratamento de minerais – porto de areia, garimpo**
- **Atividades – pedreira, matadouro, curtume**
- **Usina de cana (vinhoto)**
- **Postos de abastecimento de combustíveis**



## ANEXO 2. POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – ROTEIRO

- IDENTIFICAÇÃO DE UMA **SITUAÇÃO-PROBLEMA** AMBIENTAL NO MUNICÍPIO
- DIRETRIZES (cidadania; desenvolvimento sustentável; geração de emprego e renda; programa de governo)
- OBJETIVOS (metas) – justificativa
- PLANO DE AÇÃO → Plano Municipal de Meio Ambiente (Local e Intermunicipal)
- PROGRAMAS (pré-programa mínimo) – PROJETOS
- INSTRUMENTOS (legais, planejamento, educação ambiental, incentivos fiscais, compensação financeira, consórcio intermunicipal)

### Sistema Municipal de Meio Ambiente (Exemplo)

<b>Atribuição/ Atividade</b>	<b>Coordenação</b>	<b>Execução</b>	<b>Fiscalização</b>
Licenciamento ambiental	Secretaria/ Departamento de Planejamento e Meio Ambiente	Departamento de Planejamento e Meio Ambiente/ Departamento de Obras/Saúde	Departamento de Planejamento e Meio Ambiente, Obras agentes de fiscalização: Cetesb/DEPRN/ Polícia Ambiental

- RECURSOS (humanos, financeiros, materiais)
- AGENTES (municipais, estaduais, federais, ONGs, setor produtivo, etc.)
- INTERFACES/PARCERIAS
- PRAZOS (horizonte)
- ESTRATÉGIAS PARA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E ARTICULAÇÃO DE AÇÕES

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB' SABER, Aziz. (Re) Conceituando educação ambiental. **Educação brasileira**, Brasília, v. 15, n. 31, 2. sem., p.107-115.

\_\_\_\_\_. Palestra na abertura do III Fórum de Educação Ambiental Ceca/USP, Cepam e outros. São Paulo, 1994.

ANAMMA. **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: Arlindo Philippi Jr et al., 1999. 201p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Administração municipal para o meio ambiente**: roteiro básico. Brasília, 1993. 65p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadernos de formação**: v.1: Política Nacional de Meio Ambiente, v.2: Como estruturar o sistema municipal de meio ambiente; v.3. Planejando a intervenção ambiental no município, v.4. Instrumentos da gestão ambiental municipal, v.5. Recursos para a gestão ambiental municipal. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Brasília: MMA/Ibama, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda ambiental na administração pública A3P**. Brasília: MMA, /SDS/PNEA, 2005. 107p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Municípios educadores sustentáveis**. Brasília: MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. **Manual de orientação para formação de Comdemas** – Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente. Brasília: Conama, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. **Resoluções do Conama**: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e maio de 2006, 1. ed. Brasília: Conselho Nacional de Meio Ambiente, 2006, 808p.

CADERNOS FUNDAP. **Planejamento e gerenciamento ambiental**. São Paulo, v.9, n. 16, jun. 1989.



CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Legislação ambiental como mecanismo indutor e regulador do crescimento econômico e qualidade ambiental.**

Fortaleza: Nomos, v.7e 8, n. 2, jun./dez. 1988. Mimeografado.

CRESPO, Samira. Dificuldades e avanços em Agenda 21 Local. In: FERREIRA, Elizabeth (Org.) **Pensando a gestão partilhada: a agenda 21 local.** São Paulo, 2001, p.17-32.

DALLARI, Dalmo de A. A reforma constitucional e as novas competências dos estados e municípios. In: Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais, **Anais**, Escola de Administração Pública Cidade de Curitiba – EAP (Org.), Curitiba: Imap, 1995, pp. 25-51.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Planejamento e gerenciamento costeiro:** alguns aspectos metodológicos. Versão preliminar. Trabalho apresentado no Seminário de Impacto Ambiental. São Paulo: Cetesb, 2 a 6 de maio, 1986, 45p.

\_\_\_\_\_. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 1996. 169p.

DOWBOR, Ladislau. **Planejamento municipal.** São Paulo: Brasiliense, 1987. 127p.

\_\_\_\_\_. **Autonomia local e relações internacionais.** São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. O município e o meio ambiente. In BURSZTYN, Marcel (Org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, Ibama, Inape, 1993, p. 258-284.

ENCONTRO Brasileiro de Organismos de Bacias Hidrográficas (3º) – Trabalhos Técnicos. Brochi, Dalto Fávero (et al). **Rede Brasil de organismos de bacias hidrográficas** – rebov, 2000, 102p.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos estudos Cebrap**, n. 29, mar. 1991, p. 98-119.

FELDMANN, Fábio. A Unicamp e a revisão constitucional. In **A revisão da República: seminários**, 1994.

FERREIRA, Leila. **Estado e ecologia:** novos dilemas e desafios. Tese (Doutorado) – IFCH/Unicamp, 1992.

FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR, Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. 245p.

FUNDAÇÃO Konrad-Adenauer-Stiftung. **Princípio da subsidiariedade e o fortalecimento do poder local no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Centro de Estudos e Representação da Fundação Konrad-Adenauer: FPFL-Cepam, Série Debates, v.6, out., 1995, 194p.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal – estudos, legislação básica e pareceres. **Informativo Cepam**, v.1. n. 2. São Paulo: FPFL-Cepam, 2001, 307p.

\_\_\_\_\_. **Pensando a gestão partilhada**: a agenda 21 local. São Paulo, 2001. 148p.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001. 484p.

\_\_\_\_\_. **Planejamento orçamentário municipal**: o PPA, a LDO e a LOA em perguntas e respostas, Áquilas Mendes et al. (Orgs.). São Paulo, 2006, 28p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003, 119p.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticos**: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989. 166p.

JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado. Consórcio intermunicipal: um instrumento de ação. **Revista Cepam**, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.

\_\_\_\_\_. Política municipal de meio ambiente, In: BARBOSA, Sônia. **A questão ambiental**: cenários de pesquisa. Campinas: Unicamp: Nepam, 1995, p. 209-224.

\_\_\_\_\_. As idéias e conceitos na origem do Consórcio, In: Encontro Brasileiro de Organismos de Bacias Hidrográficas (3) – Trabalhos Técnicos. Brochi, Dalto Fávoro (Org.). **Rede Brasil de organismos de bacias hidrográficas** – Rebob, 2000, p. 13-18.

\_\_\_\_\_. **O município em unidade de conservação**. Poder político e a gestão ambiental: o caso de Cananéia. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado)- Universidade de São Paulo, Procam.



\_\_\_\_\_. JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado. **Política municipal de meio ambiente**. Cadernos do III Fórum de Educação Ambiental, São Paulo, Instituto Ecoar para a Cidadania, 1996.

\_\_\_\_\_, CRUZ, M.C.T.C., MARCON, M.T.R. **Cooperação intermunicipal na federação brasileira**: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios. São Paulo, Brasil. Oficina Municipal/Fundação Konrad Adenäuer, série Documenta: Leituras de interesse local e regional, n. 1, maio 2002. 54p.

\_\_\_\_\_. política municipal do meio ambiente. Apostila do Projeto Formação e Capacitação de Agentes Municipais Responsáveis pela Gestão Ambiental (1995-1996). Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, revista e atualizada. São Paulo, 2003. 41p.

\_\_\_\_\_, SERPA, Paulo N. **Conselho Municipal de Meio Ambiente**: passo a passo. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 2007. No prelo.

LEITE, José Rubens M., DANTAS, Marcelo Buzaglo. Instrumentos de proteção ambiental e o Mercosul. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v.1, abr./jun. 1996, p.112-122.

MACHADO, Paulo Affonso L. **Direito ambiental brasileiro**. 6.ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. Direito Ambiental Brasileiro. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991. In SÃO PAULO (Estado). **Política municipal de meio ambiente**, LEITE Lesley G., JUNQUEIRA, Ana Thereza M. (Orgs.), 2. ed., 1992, 167p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: RT, 1991, 216p.

MANTOVANI, Mario. Consórcio intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. In: **Informativo Cepam**. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001, pp. 105 -122.

MENDES, Áquilas N. Federalismo e políticas sociais na Alemanha e no Brasil. **Jornal Cepam**. São Paulo, out. 1994.

MONTORO, Franco. Seminário princípio da subsidiariedade e fortalecimento do poder local no Brasil e na Alemanha. **Anais...** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/FPFL-Cepam, Série Debates, v.6. São Paulo, 1995, 194p.

MOREIRA, Mariana. **Parecer sobre a minuta de Lei de criação do conselho municipal de meio ambiente de Hortolândia.** Assessoria Técnica – Cogep/CAJ, Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 2005. Mimeografado.

MÜLLER, Jackson. **Meio ambiente na administração municipal:** diretrizes para a gestão ambiental municipal. Bergmann Arita (Org.). Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, 2. ed., 2001, 540p.

NOVA Lei de Crimes Ambientais: Lei n. 9.605, de 12/2/98, **Manuais de Legislação Atlas.** São Paulo: Atlas S.A, 2. ed., 2000, 254p.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS - NEPAM. **Ambiente e sociedade:** possibilidades e perspectivas de pesquisa. Campinas: Unicamp, 1992. 212p.

OFICINA MUNICIPAL. **Desenvolvimento sustentável e agenda 21:** guia para sociedade civil, municípios e empresas. Apostila n. 2, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002, 83p.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE RIBEIRÃO PIRES. **Agenda 21 local:** a cidade, o meio ambiente e o homem. BANDINI, Marcos Pellegrini (Org.). Ribeirão Pires: Baracase Design Gráfico, 2003, 96p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, Secretaria de Meio Ambiente. **Programa municipal de educação ambiental:** semeando idéias por uma vida melhor! São José dos Campos, SP: Secretaria de Meio Ambiente, 2006, 31p.

REIGOTA, Marcos. **Ecologia global y pedagógica cotidiana del ambiente en América Latina.** Formación ambiental. São Paulo, v.5, n. 11, p. 14 e 15.

RIBEIRO, Maurício Andrés (Et al). **Município e meio ambiente.** Belo Horizonte, MG: Fundação Estadual do Meio Ambiente, 1995. 74p. Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios, v.1.





ROBB, Débora. **Governar para as peculiaridades**: administrações municipais do interior do Ceará, trilhando o êxito. Fortaleza, CE, 1993. 114p.

ROCCO, Rogério. **Estudo de impacto de vizinhança**: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. 241p.

SANTOS, Paulo Roberto; MAGALHÃES JR., José. **Política e ações de urbanismo e meio ambiente**. São Sebastião, SP, Prefeitura municipal, 1992. 116 p.

SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. **Sociedade civil, estado e democracia**. São Paulo, SEADE, v.18, n. 2, abr./jun. 1994. 105 p.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Anteprojeto de lei para criação do conselho municipal de defesa do meio ambiente** – Comde-  
ma, São Paulo: SMA, 1990. 15p.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Meio Ambiente. **Política municipal de meio ambiente**: orientação para os municípios. 2. ed., JUNQUEIRA, Ana Thereza M., LEITE, Lesley G. (Coord.) São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1992. 167p.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Cadernos de Legislação Ambiental Estadual, v. .1, VAN ACKER, Francisco T., MIRANDA, Augusto (Coord.), São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003, 250p.

\_\_\_\_\_. Assembléia Legislativa. **Constituição do Estado de São Paulo anotada e atualizada até 26 jun. 02**, FERREIRA, M. H. A, ROGERI, S. R. S.(Coord.), São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, 2.ed. ver. anot. atual. 190p.

SCHULT, Sandra I. M. **Conselho municipal de meio ambiente**: um guia prático/ Sandra Irene Momm Schult, Marina Eduarte, Noemia Bohn. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí/Comitê do Itajaí, Projeto Piava, 2006, 71p.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2.ed. revista, 1995. 243p.

SOUZA, Herbert de. Em nome da ética. **Folha de S. Paulo**, 21 ago. 1994.

TONI, Fabiano, PACHECO, Pablo.. **Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005, 73p.

VILLA, Bona de. **Política urbana municipal e proteção do meio ambiente**: notas para intervenção. Belo Horizonte, MG, Conferência proferida no II Encontro da Anamma, 1991. Mimeografado.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991. In: HOGAN, Daniel, VIEIRA, Paulo Freire (Eds.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 1992. p. 73-102.

## SITES INTERESSANTES

<http://www.anamma.com.br> - Portal da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma)

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> - Sítio Cidades, do Portal do IBGE: uma poderosa ferramenta para se obter informações sobre todos os municípios do Brasil.

<http://www2.camara.gov.br/programas/gestaoamb> - Portal Ecocâmara - Gestão Ambiental.

<http://www.presidencia.gov.br/casacivil>

<http://www.ambiente.sp.gov.br/EA>- Departamento Ambiental de Educação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SP).

<http://www.cetesb.sp.gov.br>

<http://www.mma.gov.br> - Ministério do Meio Ambiente.

<http://www.mma.gov.br/port/conama/inex.cfm> - Conselho Nacional do Meio Ambiente.

<http://www.ibama.gov.br> - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

[http://www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=36](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=36) - Sítio A3P - Agenda Ambiental na Administração Pública.

<http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/program/> - Programa Zoneamento Ecológico-Econômico.

<http://www.mma.gov.br/pnla> - Portal Nacional de Licenciamento Ambiental.

<http://www.funbio.org.br> - Fundo Brasileiro para Biodiversidade – Funbio.



<http://www.agricultura.gov.br>- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

<http://www.mda.gov.br> - Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<http://www.cnrh-srh.gov.br>

<http://www.ana.gov.br>

<http://www.pgr.mpf.gov.br> - Ministério Público Federal.

<http://www.ipea.gov.br>

<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu02/lista.html> - Oferece uma lista de “boas práticas” da América Latina e Caribe (2002). Há várias experiências do Brasil, que podem servir como referência.

[http://www.edcities.bcn.es/esp/esp\\_1\\_fs.htm](http://www.edcities.bcn.es/esp/esp_1_fs.htm) - Associação Internacional de Cidades Educadoras.

<http://www.estadao.com.br/ciencia> - Agência Estado - Ciência e Meio Ambiente.

<http://www.ambientebrasil.com.br/> - Portal Ambiente Brasil.

<http://www.uol.com.br/ambienteglobal> - Ambiente Global - Sítio de notícias.

<http://www.ecopress.org.br/eco> - Ecopress - Sítio de notícias.

<http://www.jornaldomeioambiente.com.br/> - Jornal do Meio Ambiente.

<http://www.aguaonline.com.br/> - Revista Água On Line.

<http://www.energiahoje.com.br/> - Revista Brasil Energia.

<http://www.abrh.org.br> - Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).

<http://www.acaprena.org.br>- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.

<http://www.conservation.org.br> - Conservação Internacional.

<http://www.esalq.usp.br>- Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq).

<http://www.greenpeace.org.br> - Greenpeace.

<http://www.socioambiental.org/inst/leg/amb.shtm> - Legislação ambiental.

<http://www.rentas.org.br> - Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (Rentas)

<http://www.unesco.org.br> - Unesco

<http://www.wwf.org.br> - WWF - Brasil

<http://www.abema.org.br> - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente.

<http://www.cebds.org.br>

<http://www.fapesp.br>

<http://www.inovando.fgvsp.br>

<http://www.rma.org.br>

<http://www.transparencia.org.br>

<http://www.vidagua.org.br>

<http://www.abong.org.br>

<http://www.aliancamataatlantica.org.br>

<http://www.sosmatatlantica.org.br>

<http://www.biodiv.org>

<http://www.cempre.org.br>

<http://www.clickarvore.com.br>

<http://www.florestasdefuturo.org.br>

<http://www.forumsocialmundial.org.br/>

<http://www.idec.org.br>

<http://www.akatu.net>

<http://www.ethos.org.br>

<http://www.institutogea.org.br/>

<http://www.pnud.org.br>

<http://www.objetivosdomilenio.org.br>

<http://www.rbma.org.br>

<http://www.rededasaguas.org.br>

<http://www.rma.org.br>



## **ANOTAÇÕES**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---













# Instrumentos de Planejamento Municipal



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente



# Instrumentos de Planejamento Municipal

## 1. PLANEJAMENTO – CONCEITOS GERAIS

Movido pela vontade, um sujeito executa um conjunto de ações orientadas e resolve o problema que o aflige, aproveita plenamente uma oportunidade, satisfaz uma necessidade ou realiza uma obrigação.

Estes são os elementos principais de processos de planejamento: um **sujeito** individual ou coletivo que concebe um caminho, uma seqüência de **ações**, para alcançar um **objetivo** desejado.

Planejar exige tempo, nem sempre disponível, e método, mesmo que intuitivo. Em contrapartida, aumenta a chance de sucesso e favorece o aprendizado.

O Poder Público não tem liberdade formal para improvisar<sup>1</sup>. A rigor, toda ação do Poder Público deve ser planejada e pode ser auditada, pois aplica recursos públicos. Por essa razão, os processos de planejamento governamental são formalizados, constituindo **planos** escritos e, muitas vezes, na forma de lei.

As ações geram **efeitos** e a permanente **avaliação** desses efeitos permite observar se o problema está sendo mesmo resolvido ou a oportunidade aproveitada; se a realidade está se alterando e se novas ações devem ser empreendidas.

O diagrama apresentado na Figura 1 acrescenta alguns outros elementos a essa visão geral dos fatores que influenciam o sujeito que planeja e dos passos da espiral do processo de planejamento.

---

<sup>1</sup> No caso da atividade econômica, por exemplo, o artigo 174 da Constituição Federal assim coloca essa determinação: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.





**Figura 1. Espiral do planejamento e condicionantes** (Elaboração própria)

No processo de planejamento, o sujeito toma decisões sob influência de seus **valores** e das **circunstâncias** que o envolvem, e conforme o seu grau de autonomia para realizar o planejado (**governabilidade**) e os recursos dos quais dispõe (**capacidade**).

Um **plano**, usualmente, apresenta, além do conjunto de ações articuladas a realizar num horizonte de tempo estabelecido, a previsão de recursos e meios necessários, os responsáveis pelas ações e as formas de avaliar seu sucesso.

Na esfera governamental, **ação** é um termo genérico, podendo designar tanto uma atividade como um projeto.

**Projeto** tem um término predefinido. **Atividade** é continuada. Projeto é a construção de um hospital, que cria a infra-estrutura de atividades de conservação da saúde.



Por essa razão, o recurso orçamentário necessário à execução de um projeto é considerado **investimento**, enquanto o previsto para a execução de uma atividade é considerado **custeio**.

**Programa** é um conjunto de atividades continuadas e eventuais projetos, sem término predeterminado, que geralmente decorre de uma política pública e corresponde ao atendimento de um direito social. O Programa de Saúde da Família é um exemplo.

É necessário escolher indicadores para medir e acompanhar a evolução das ações ou as mudanças da realidade.

**Indicadores** são aspectos da ação e da realidade que podem ser expressos em termos numéricos. Atendimentos por dia, nascimentos por ano, renda média mensal, percentual de acertos, são alguns exemplos.

Uma **meta** a alcançar corresponde a um valor previsto para determinado indicador em um dado momento futuro. Assim, pode-se prever atingir ou manter, num certo prazo, o valor expresso pela meta. Em outros termos, a meta corresponde ao grau de atendimento de um objetivo ao longo do tempo.

Como exemplo, uma atividade poderia ter como meta atingir 20 atendimentos-hora até julho de 2008; alcançar 30 atendimentos-hora a partir de dezembro de 2008 e manter este valor até dezembro de 2011.

Busca-se, por meio do planejamento, garantir maior eficiência e eficácia das ações governamentais e maior efetividade das políticas públicas.

Uma ação é **eficaz** quando o resultado desejado é inequivocamente alcançado. É **eficiente** quando é feito muito com pouco; quando o gasto de recursos é pequeno em face dos resultados obtidos.

Uma política pública é **efetiva** quando a realidade é transformada conforme previsto, em razão do esforço despendido pelo programa governamental.

Assim, conforme o que se deseja acompanhar, devem ser escolhidos indicadores de andamento ou de resultado, de eficácia, eficiência ou efetividade.



**Figura 2. Programa governamental** (Elaboração: Fundap, 2005)

## 2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O planejamento governamental responde a necessidades políticas, a exigências constitucionais e a conveniências gerenciais.

A Constituição Federal (CF) de 1988 determina que os municípios elaborem e executem duas modalidades de planos.

- Referentes ao orçamento para as ações governamentais:
  - Plano Plurianual (PPA);
  - Diretrizes Orçamentárias (LDO);





– Orçamentos anuais (LOA).

- Relativo ao desenvolvimento urbano:

– Plano diretor.

Outra determinação da CF está no Capítulo IV, que trata dos municípios (artigo 29, XII). É preceito constitucional a: “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Além destes, o município pode elaborar, entre outros:

- Orçamento participativo;
- Plano estratégico de desenvolvimento;
- Plano estratégico de desenvolvimento sustentável (Agenda 21 Local).

Por outro lado, mesmo antes de se eleger, o prefeito elaborou um Plano de Governo e seus secretários, logo no início da gestão, foram motivados a esboçar Planos Estratégicos Setoriais, que podem ter muita influência no planejamento municipal. Começemos por estes.

## 2.1 Plano de Governo

Antes da campanha, o candidato a prefeito dedica esforços para estudar a situação em que se encontra o município e propor soluções aos problemas e às oportunidades identificadas. Assim, traça seu **plano de governo** inicial e define seus **projetos prioritários**, antevendo a **marca** de seu governo.

Nesse plano, são esboçados, assim, intenções e compromissos iniciais do candidato, que serão enriquecidos conforme reivindicações e demandas de regiões e segmentos específicos se tornam conhecidos durante a campanha.

Vencida a eleição, o prefeito desenvolve gestões políticas em busca do apoio dos vereadores o que, em muitos casos, significa incorporar sugestões e assumir o compromisso de realizá-las. Em paralelo, estuda a LDO e a LOA em vigor, para melhor conhecer os custos dos programas em desenvolvimento, o montante das dívidas e a disponibilidade de recursos.

O plano de governo assim ajustado, serve de base para as conversas iniciais com os secretários escolhidos. O prefeito lhes transfere as encomendas com as quais se comprometeu e, agora, a eles caberá “colocar em pé” as propostas e fazê-las andar.

## 2.2 Plano Estratégico Setorial

Cada secretário deverá avaliar os programas em andamento e estimar os recursos com os quais poderá contar. Poderá fazer, então, o **planejamento estratégico setorial** e elaborar um plano inicial, que levará ao prefeito para aprovação.

Quando elaborado com a participação de servidores e representantes da sociedade civil, essa modalidade de planejamento poderá agregar muito do conhecimento sobre a realidade e as circunstâncias de realização das atividades governamentais; evidenciar possibilidades de parcerias com outros setores da municipalidade e com organizações da sociedade civil; e favorecer o compromisso de todos para o alcance dos resultados esperados.

Aprovado em suas linhas gerais, pelo prefeito, os programas e projetos prioritários devem ser viabilizados em termos orçamentários e gerenciais e, então, executados e acompanhados.

A construção do Plano Estratégico exige reconhecimento da situação do setor e pode requerer definições sobre:

- A identidade do setor: missão, visão e valores, bem como os princípios das políticas públicas sob sua responsabilidade.
- Os pontos fortes e fracos da organização, as ameaças e oportunidades que o ambiente oferece e as potencialidades a desenvolver.
- As diretrizes estratégicas da administração superior.
- As ações em andamento e a demanda reprimida; avaliação de eficácia e eficiência.
- Os principais problemas a enfrentar, suas causas e conseqüências. Quem ganha e quem perde com sua solução.
- A definição de objetivo geral (alteração da realidade favoravelmente à solução



do problema), e dos objetivos específicos (a solução de cada uma das causas identificadas).

- As ações que devem ser realizadas, com os recursos disponíveis. Quem deve realizá-las e com quais parcerias.
- O acompanhamento das ações, sua avaliação permanente e o replanejamento.

O Plano Estratégico setorial servirá não só de orientação para o início dos trabalhos, como base para a elaboração do PPA.



(Elaboração: Fundap, 2005)

**Figura 3. Planejamento estratégico organizacional**

### **2.3 Plano Estratégico e Gestão Ambiental – Agenda 21 Local**

O Poder Público municipal tem papel determinante na qualidade ambiental de seu território.

Ele é o responsável por serviços públicos, como a coleta, o tratamento e a disposição de resíduos, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. E é o protagonista na gestão da saúde e da educação infantil e fundamental.

Realiza obras de drenagem e de abertura e conservação de vias públicas e estradas vicinais. Pode desenvolver programas de combate à erosão, proteção de mananciais, controle do uso de agrotóxicos, educação ambiental, etc.

Ao Poder municipal compete elaborar, implementar e fiscalizar os códigos e planos locais de organização territorial, de uso dos espaços públicos e de proteção ambiental, como a lei de zoneamento, o código ambiental, de obras, de posturas, etc. E pode realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos de baixo impacto e de amplitude local.

Ao município cumpre, ainda, assim como às demais esferas do Poder Público, implantar unidades de conservação, manter o controle das atividades poluidoras e monitorar a qualidade ambiental de áreas críticas.

Por outro lado, é também um empreendedor que se apropria de espaços, consome insumos e produz resíduos, podendo realizar obras sem a devida avaliação do custo social e ambiental perante os benefícios pretendidos.

Esse conjunto de ações, realizado por diferentes setores do Executivo municipal, pode ser muito beneficiado pelo exercício de planejamento estratégico participativo, como nas metodologias de elaboração de Agenda 21 Local. Nelas, representantes de todas as partes interessadas, inclusive a sociedade civil e a iniciativa privada, são chamados a elaborar propostas e a assumir compromissos para executar ações orientadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Mais informações no Capítulo 2 (Construindo a Agenda 21 Local) do Volume 3 dos Cadernos de Formação: planejando a intervenção ambiental no município.



O plano resultante desse processo pode motivar a reorientação do PPA, integrando ações, antes desconexas, em programas orientados e consistentes.

## 2.4 Planejamento Municipal na Lei Orgânica

A Lei Orgânica é a Constituição do Município, na qual se fundamentam todas as outras leis locais.

Entre os assuntos nela tratados, podem estar a proteção a determinados espaços territoriais e o fundamento para a edição de leis e realização de ações que visem à compatibilização entre atividades produtivas e a melhoria da qualidade ambiental e de vida.

Assim, a lei pode estabelecer os princípios, objetivos e instrumentos da gestão ambiental local; prever medidas de transparência administrativa que favoreçam o acompanhamento de obras e serviços de interesse ambiental; dispor sobre a criação de um conselho ambiental consultivo e deliberativo, etc.

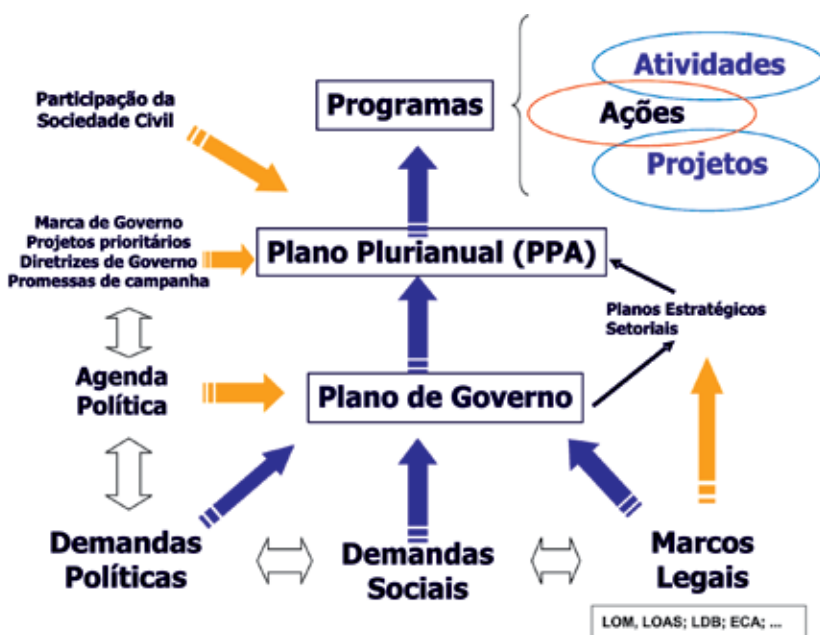
A Lei Orgânica do Município (LOM) define, também, a obrigatoriedade e os prazos para a edição das leis referentes ao PPA e às LOAs, ao Plano Diretor e, eventualmente, a outras modalidades de planejamento. Das leis referentes ao orçamento, a mais ampla e menos operacional é o PPA.

## 2.5 Plano Plurianual (PPA)

A rigor, tudo o que consome recurso orçamentário deve estar previsto no PPA, bem como na LDO e LOA. O PPA é um plano com vigência de quatro anos, com preparação no primeiro e início no segundo ano de mandato do prefeito recém-eleito, enquanto a LDO e a LOA têm vigência anual.

No PPA, são explicitados os **programas** a desenvolver, antecedidos da declaração dos princípios que orientaram as escolhas das diretrizes e prioridades de governo. Para cada programa, devem ser detalhados os objetivos, a justificativa, as metas e os indicadores, tanto para os projetos que demandam despesas de capital (investimentos) como para as atividades de duração continuada (custeio).

O gestor ambiental deve dar especial atenção à elaboração e execução do PPA, pois nele devem constar os princípios de sustentabilidade ambiental e a previsão de aplicação de recursos nas políticas de saneamento e infra-estrutura urbana, de manutenção de áreas verdes, etc., que influenciam fortemente o ambiente local.



**Figura 4. Condicionantes do PPA**

Em muitos municípios, o PPA e as LOAs são tratados como instrumentos de planejamento e acompanhamento das ações de governo. Em outros, são vistos como peças formais de interesse exclusivo do contador e do secretário de Finanças.

Além do preceito constitucional referente à “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, a desejável participação social é exigência legal, ao menos por meio de audiência pública, visando melhor ajustar as



prioridades de aplicação dos recursos às necessidades sociais do município (Lei de Responsabilidade Fiscal).

## 2.6 Plano Diretor Participativo<sup>3</sup>

O Plano Diretor municipal, conforme estabelecido pela Constituição Federal, é o “instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana” da política de desenvolvimento urbano, que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O Plano tem caráter estratégico e participativo, técnico e político, devendo considerar todo o território municipal, ser aprovado por lei municipal revista no mínimo a cada dez anos, e ter suas diretrizes e as prioridades incorporadas pelo PPA e pela LDO e LOA, como estabelece o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/01.

A elaboração do Plano Diretor, usualmente, tem início com levantamentos de informação sobre os aspectos:

- Ambiental;
- Socioeconômico;
- Uso e ocupação do solo;
- Infra-estrutura;
- Mobilidade e circulação.

Assim, ao setor ambiental, é, normalmente, atribuída a tarefa de levantar informações capitais para a elaboração do Plano Diretor, como a indicação da ocorrência, das condições e da localização de elementos como os seguintes.

- Áreas com declividade superior a 45°; topos de morro; ao redor de lagoas ou nascentes; às margens de rios ou com matas nativas. São as Áreas de Preservação Permanente (APPs), nas quais não é permitido edificar.

---

<sup>3</sup> Mais informações no Capítulo 3 (Exercitando a transversalidade) do Volume 3 dos Cadernos de Formação: planejando a intervenção ambiental no município, páginas 35 a 40.

- Habitat de espécies em risco de extinção, sítio arqueológico, espeleológico, etc.
- Espaços territoriais especialmente protegidos, como são as unidades de conservação ambiental, que têm restrições e incentivos próprios.
- Ocupação humana subnormal em áreas de risco ou de interesse ambiental.
- Áreas degradadas: poluição, desmatamento, salinização do solo, desertificação.
- Assoreamento de córregos.
- Áreas públicas – parques e jardins.
- Cobertura vegetal.
- Atividades extrativas, agropecuárias e industriais.
- Fontes de emissões atmosféricas (queimada, industrial, fontes móveis, etc.), de ruídos e de armazenamento e transporte de cargas perigosas, postos de gasolina, etc.
- Áreas de disposição de resíduos sólidos.
- Áreas de armazenamento de embalagens e do uso de agrotóxicos.
- Áreas com risco de inundação, deslizamento de encosta, erosão, etc.
- Pragas urbanas.
- Criação de animais.
- Atividades de agricultura orgânica e áreas dedicadas ao turismo ecológico.

O setor ambiental pode, ainda, avaliar a situação de saneamento do município e de sua tendência.

- Proteção e recuperação de mananciais.
- Coleta, tratamento e distribuição de água.
- Coleta, tratamento e destino final dos efluentes de esgoto
- Coleta, tratamento e disposição final de resíduos domiciliares, industriais, hospitalares, tóxicos.





- Ampliação e conservação da rede de microdrenagem.

A partir desses levantamentos e estudos, podem ser identificados problemas, conflitos, prioridades, estratégias e proposição de ações que viabilizem os objetivos do Plano, tais como:

- Garantir a expansão da cidade em bases sustentáveis.
- Promover aproveitamento adequado dos recursos naturais e da infra-estrutura.
- Preservar áreas ambientalmente frágeis ou de grande valor cultural.
- Melhorar as condições de mobilidade urbana.
- Amenizar conflitos de vizinhança.

O Poder Público pode, assim, fazer do Plano Diretor um insubstituível instrumento de melhoria da qualidade ambiental, conforme tenha sucesso na definição das normas e na sua aplicação e fiscalização.

## **2.7 Legislação Urbanística**

O Plano Diretor e as leis urbanísticas complementam-se no estabelecimento de regras que contribuem para tornar possível a gestão territorial e ambiental do município.

Trataremos, a seguir, das normas referentes ao parcelamento do solo em lotes, do zoneamento da cidade e dos diferentes usos permitidos em cada zona, das regras para construir e do comportamento esperado nos espaços públicos.

Busca-se, com essas normas, moldar a expansão do ambiente construído, desde a disposição das edificações no espaço até as suas características construtivas, para realizar o que foi projetado no plano.

A legislação urbanística, portanto, é um dos instrumentos do Poder Público que permite a plena realização da função social da cidade e a melhoria da qualidade ambiental.

### 2.7.1 Lei de Parcelamento

A lei de parcelamento do solo urbano deve induzir o empreendedor a oferecer condições mínimas de habitabilidade e conforto ambiental aos loteamentos.

Dela também depende a orientação do processo de expansão urbana, pois estabelece as regras para a abertura de novos loteamentos (com abertura de vias) ou desmembramentos.

Entre essas regras, por exemplo, deve constar a proibição do parcelamento em áreas de preservação permanente, inundáveis ou de risco, a proteção de reservas naturais para preservação da fauna e flora, e a reserva de áreas de lazer e para equipamentos públicos.

O Poder Público municipal é a esfera governamental competente para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, art. 30, VIII). Mas exerce essa competência sob normas gerais editadas em lei federal.

**O Estatuto da Cidade** (*Lei 10.257/01*) e a **Lei Lehman** (*Lei 6.766/79*) definem as regras gerais que devem ser observadas em qualquer legislação municipal referente ao parcelamento do solo. E a legislação federal e estadual sobre águas, florestas e áreas protegidas, que regulamentam os procedimentos a serem cumpridos por um empreendedor imobiliário para obter as autorizações e licenciamentos previstos, também condicionam a atuação municipal.

No caso de projetos urbanísticos com área superior a 100 hectares ou que se localizem em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a Resolução Conama 001/86 estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), como documentação técnica básica para o licenciamento ambiental.

O gestor ambiental, portanto, não pode prescindir de estreita interação com o setor da administração municipal envolvida com o parcelamento do solo. O parcelamento do solo rural é competência da União, conforme estabelece o Decreto-Lei 57/66.



### 2.7.2 Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei de Zoneamento<sup>4</sup>

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, tendo como referência o macrozoneamento estabelecido no Plano Diretor do município e outros elementos estruturantes, deve assegurar o equilíbrio entre os diversos usos das edificações, definindo as atividades permitidas em cada zona e horário, em razão da infra-estrutura disponível e de outros parâmetros que viabilizem o conforto ambiental desejado.

No Município de São Paulo, por exemplo, foram estabelecidas duas macrozonas e seis zonas especiais.

- Na Macrozona de Proteção Ambiental, os núcleos urbanizados, as edificações, os usos, a intensidade de usos e a regularização de assentamentos, subordinam-se à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos seus terrenos.

Essa macrozona admite sete tipos de zonas: mista de proteção ambiental; de proteção e desenvolvimento sustentável; de lazer e turismo; exclusivamente residencial de proteção ambiental, especial de preservação; centralidade polar de proteção e centralidade linear de proteção.

- Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, as edificações, usos e intensidade de usos subordinam-se às exigências dos Elementos Estruturadores, definidos no Plano Diretor Estratégico; às características específicas das zonas de uso; à função e às características físicas das vias; e às disposições dos Planos Regionais.

Ela se divide em oito zonas: exclusivamente residenciais; predominantemente industriais; mistas; centralidade polar; centralidade linear; centralidade linear lindeira ou interna à Zona Estritamente Residencial ( ZER); de transição linear da ZER e de ocupação especial (aeroportos, autódromo, parques, etc.).

- As Zonas Especiais são porções do território com diferentes características

---

<sup>4</sup> Mais informações no Capítulo 3 (Exercitando a transversalidade) do Volume 3 dos Cadernos de Formação: Planejando a intervenção ambiental no município, páginas 40 e 41.

ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo e edificações, situadas em qualquer macrozona do município, compreendendo:

- Zona Especial de Preservação Ambiental;
- Zona Especial de Preservação Cultural;
- Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral;
- Zona Especial de Interesse Social;
- Zona Especial de Preservação;
- Zona de Ocupação Especial.

Para a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, a lei paulistana recorre às seguintes estratégias:

- Controle do parcelamento do solo, tais como área e frente mínimas dos lotes e largura mínima de vias.
- Controle da interferência mútua do uso do solo e da circulação viária.
- Controle da implantação de empreendimentos de significativo impacto no ambiente e na vizinhança.
- Controle da preservação da cobertura vegetal significativa, tais como matas ciliares e de encosta, bem como da ocupação das áreas próximas às cabeceiras dos rios, do cinturão meândrico das várzeas e das áreas destinadas à contenção ou escoamento de águas pluviais.
- Controle do uso e ocupação do solo referente aos aspectos: densidades construtivas; volumetria e gabarito de altura máxima das edificações; relação entre espaços públicos e privados; movimentos de terra; uso do subsolo; circulação viária; pólos geradores de tráfego e estacionamentos; permeabilidade do solo; e usos e atividades incômodos.

Assim, dependendo da zona em que se encontra um imóvel, os parâmetros de uso e ocupação previstos na lei permitirão maior liberdade ou restrições ao empreendedor, tendo em vista a adequada qualidade ambiental desejada.



### **2.7.3 Código de Obras e Edificações**

O Código de Obras e Edificações trata da estrutura, função, segurança e salubridade das construções, ao estabelecer normas para a elaboração de projetos e execução de obras e instalações.

Pode constar dele normas que favoreçam o conforto ambiental (temperatura, umidade do ar, nível de ruído, incidência solar, ventilação), a conservação de água e de energia, a permeabilidade do solo no próprio lote e a acessibilidade do portador de deficiência.

Em áreas de interesse social, as normas podem ser específicas, para viabilizar a possibilidade de regularização das construções.

### **2.7.4 Código de Posturas**

O Código de Posturas estabelece critérios para a utilização dos espaços públicos e privados de uso coletivo, visando regular a relação entre os direitos individuais e o bem-estar da coletividade. Historicamente, é uma das primeiras leis urbanísticas, remontando à sua função sanitária de combate a epidemias.

Pode, assim, tratar do controle da poluição visual e sonora, da apreensão de animais, do cuidado com a arborização em vias públicas, da colocação do lixo na via pública, da proibição do lançamento de esgotos nos cursos d' água, etc.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP. **Gestão estratégica**: planejamento e gerenciamento de programas e projetos. São Paulo, 2005.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política municipal de meio ambiente**. São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **PPA**: o município no rumo certo. São Paulo, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Cadernos de formação volume 3**: Planejando a intervenção ambiental no município. Brasília. Ministério do Meio Ambiente, 2006.

MACRUZ, J. C.; MOREIRA, M. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTR, 2002.

MOISÉS, H.N. Políticas públicas municipais e meio ambiente. In **Educação ambiental**: seis anos de experiências e debates. WWF Brasil e Ecopress, 2000.

\_\_\_\_\_. Município rede - planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In **O município no século XXI** – cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.

\_\_\_\_\_. Agenda 21 local. In **Cadernos**. Projeto Entre Serras e Águas. Secretaria do Meio Ambiente – SMA/SP, 1998.











# Gestão Ambiental Compartilhada



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema de nacional de meio ambiente



# Gestão Ambiental Compartilhada

## 1. A GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA – LOCAL E REGIONAL

### Introdução

Gestão Ambiental Compartilhada é um assunto que parece ser de fácil compreensão, mas ele não é. Para entendê-lo melhor, apresentamos uma frase composta por cinco palavras, que apresentam três conceitos gerais. do nosso tema:

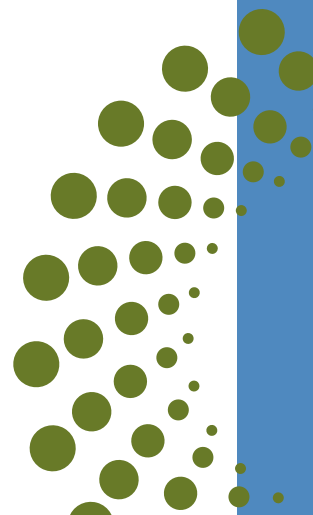
- Gestão
- Ambiental
- Compartilhada
- **Local e Regional**

Nesses conceitos, há muita gente e diferentes interesses, com entendimentos diferenciados. Novidades! Dúvidas! Pré-conceitos! Expectativas...especialistas...e, a pessoa comum, aquela que também pensa junto...e, aquele, que fica ao lado, só observando...

– Hum... Gestão do quê?

– Gestão Ambiental compartilhada... bonito...

– Gestão Ambiental... Ambiental... gestão do ambiente... (?)



### **Ambiente...**

...conjunto de realidades complementares – ao mesmo tempo, a natureza (a ser apreciada, respeitada e preservada), o conjunto dos recursos naturais (a serem administrados e compartilhados), um complexo de problemas (a serem resolvidos), um sistema de relações (a serem compreendidas para a tomada de decisões mais adequadas) e a biosfera inteira (onde possamos viver juntos e por muito tempo) – e, antes de tudo e mais perto de nós, nosso ambiente habitual de vida (a ser conhecido e reordenado) e um projeto comunitário (em que possamos nos comprometer) <sup>1</sup>

– *Nossa! E diante de tudo isso, o que é gestão?*

**Gestão:** Ato de gerir, gerenciar, por meio de instrumentos de planejamento, execução, controle, informação, entre outros, determinado projeto, programa, serviços, intervenções, etc...

– *Posso, então, entender por **gestão ambiental** o gerenciamento de todos os aspectos relacionados ao meio ambiente, as condições que garantem a sustentabilidade dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, a sustentabilidade dos interesses econômicos e sociais no uso desses recursos...*

– *Podemos até dizer que em nosso município estamos fazendo “gestão ambiental”.*

Desenvolvemos um programa ambiental municipal que considera as diretrizes das políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente; definimos prioridades na política de governo voltadas ao meio ambiente; administrativamente criamos áreas afins e

---

<sup>1</sup> SAUVÉ, Lucie. Educação e Meio Ambiente: construir a esperança sem ingenuidade. Educação Ambiental: seis proposições para agirmos como cidadãos. **Cadernos de Proposições para o Século XXI**. ZIACA, Yolanda (Org.). Instituto Pólis. 2003.



instrumentos de planejamento e controle; temos estruturado e atuante o Conselho Municipal de Meio Ambiente; identificamos e desenvolvemos leis para a criação de áreas ambientais protegidas no território municipal; fazemos a gestão do uso dos recursos hídricos; realizamos o tratamento dos resíduos sólidos, que aumentam a cada dia; buscamos planejar a expansão urbana por meio de sugestões à elaboração das diretrizes do Plano Diretor, além de alguns problemas aqui e acolá, ainda a necessária elaboração da agenda estratégica de desenvolvimento do município para os próximos 10 anos...

– *Entendi. Mas, fica ainda a questão. Além da complexa tarefa de gestão dessas inúmeras variáveis, temos ainda que “compartilhar?”*

**Compartilhar** → **partilhar com...**

→ **tomar parte em; participar de...**

→ **partilhar bens materiais, conhecimento... informações... decisões... iniciativas... intervenções... resultados...**

– *Sim. Compartilhar em todo o processo de gestão, nos mais diferentes níveis e instâncias de decisão, planejamento e acompanhamento.*

Enfim, na tentativa de esclarecer, o objetivo desse capítulo é observarmos, juntos, as inúmeras possibilidades de realizarmos o “compartilhamento da gestão ambiental” no município e na região, considerando os espaços de gestão existentes.

Porém, achamos interessante abordarmos antes a questão da “participação”. Por mais que tenhamos conselhos municipais, fóruns de desenvolvimento local, etc. se não houver a “participação efetiva de todos os envolvidos”, o que garante a *base mínima para o **partilhar com***, não estabeleceremos as condições necessárias para a gestão ambiental.

No sentido de ilustrar apresentaremos também as oportunidades locais e regionais existentes que propiciam o exercício do compartilhamento da gestão ambiental.

## 1.1 Breves pinceladas sobre “Participação” - paradigmas, teorias, definições, representações e significados<sup>2</sup>

Por meio da incursão nas concepções Liberal (participação corporativa e comunitária); Autoritária; Democrática revolucionária e radical; e nas conceituações de Rousseau, Mill, Cole, Bobbio, Matteucci, Pasquino, Stassen, Paulo Freire..., podemos observar o quanto trazemos em nossas relações institucionais um pouco de cada um dos conceitos e, ainda mais, o quanto identificamos nos espaços hoje existentes, (Conselhos, Fóruns, etc.) a influência de tais correntes, que se distinguem e ao mesmo tempo se fundem, na postura e no fazer a gestão “ da coisa pública” dos envolvidos.

As expectativas sobre o termo “participação” serão tratadas, portanto, em breves pinceladas, pois não pretendemos aqui nos estender nesses pressupostos, mas estimular você, agente municipal, a visualizar as possíveis pré-condições para o “compartilhamento” de ações, principalmente no contexto público de planejamento e gestão.

Participação enquanto exercício da liberdade individual, fortalecimento da sociedade civil para evitar as ingerências do Estado, seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos...

...reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas...

...evitar obstáculos burocráticos à participação, desestimular a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas...

...todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades...

---

<sup>2</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e a participação sóciopolítica**. São Paulo. Cortez, 2001 – (Coleção questões da nossa época; v. 84)





participação corporativa, adesão do espírito... Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo superior... o "bem comum"... além de seus interesses pessoais...

Por que as pessoas participam? E, quais as suas motivações?

A participação comunitária concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado... Os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos do Estado de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir...

Participação de natureza cooptativa... a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais...

O pluralismo é a marca da democracia radical, a participação tem esse caráter... os indivíduos são considerados cidadãos...

A participação articula-se com o tema cidadania...

Participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, é dividir responsabilidades com a comunidade...

Parceria, como co-responsabilidade permanente, não apenas um ator coadjuvante em programas esporádicos...

A constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicação. (Fóruns de Participação Popular Reforma Urbana, Meio Ambiente, etc., Orçamento Participativo)

... a participação direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e um modo de, simultaneamente, proteger os interesses privados e assegurar um bom governo.

... sobre a Vontade Geral, uma pessoa só pode ser verdadeiramente um cidadão quando quer o bem geral, não o seu particular.

O melhor local para a aprendizagem da participação é o nível local. É nesse nível que ele aprende a se autogovernar e aprende a democracia...

... a vontade, e não a força, é a base da organização social e política. ... o homem tem necessidade de atuar por meio de associações para satisfazer suas necessidades..."pela participação em nível local, em associações locais, que o indivíduo poderia aprender democracia".

Na sociologia... a participação é componente de integração... Para compartilhar, necessariamente se integrar...e, aprendendo a participar, um indivíduo pode ser integrado.

**Quais são as condições que devemos criar ou estabelecer nos espaços de gestão ambiental que permitam a participação, integração e compartilhamento das ações?**

Continuando as pinceladas...

Os indivíduos devem ter motivações... precisam estar articulados a redes societárias, desenvolver interações freqüentes e contínuas com os seus pares.

Participação na criação do conhecimento, de um novo conhecimento, participação na determinação das necessidades essenciais da comunidade, participação na busca de soluções e, sobretudo, na transformação da realidade. Participação de todos aqueles que tomam parte no processo de educação e desenvolvimento...



## 1.2 O “tom” que convoca União, Estados e municípios para a gestão ambiental é dada na Constituição Federal

O artigo 225 da Constituição Federal, Capítulo Meio Ambiente, convoca a todos a compartilhar ações para o bem comum – como a batuta de um regente diante da orquestra, convoca ao início da melodia que, harmonicamente, toca o som de todos:

### Capítulo VI – MEIO AMBIENTE

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

Diante dessa convocação, as políticas nacionais, estaduais e municipais foram traçadas e regulamentadas nos seus diferentes aspectos e a participação de todos os segmentos para dar conta desse desafio caminha de forma lenta, mas progressiva.

Espaços são criados por lei e também por mobilização desses segmentos.

No município, além dos espaços do poder público, tais como Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, um dos espaços criados por lei que agrega segmentos organizados da sociedade civil e representantes do poder público municipal, são os **conselhos municipais** das políticas públicas, isto é, Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros, e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Outros espaços que geralmente surgem motivados por decisões da sociedade civil e de iniciativa governamental, são os **fóruns locais** temáticos como por exemplo a Agenda 21, resultado de planejamento participativo estratégico.

Os municípios que integram áreas especialmente protegidas, as Áreas de Proteção Ambiental – **Apas**, também contam com **conselhos gestores**, agregando representações do poder público e segmentos organizados da área territorial envolvida.

Outro espaço, que comumente é chamado de “a casa do povo”, é a **câmara municipal**, onde os vereadores são os interlocutores da sociedade, por meio **das comissões permanentes**, também parceiros importantíssimos no processo de gestão ambiental compartilhada.

No âmbito regional, encontramos os **consórcios intermunicipais** que constituídos para atender questões comuns prioritárias dos Municípios, promovem oportunidades de planejamento integrado, compartilhando decisões, recursos, humanos e financeiros.

As **associações de municípios**, semelhantes aos Consórcios Intermunicipais, se constituem e se articulam para questões específicas comuns.

Os **comitês de bacias hidrográficas**, órgãos colegiados das Bacias Hidrográficas, são constituídos pelos representantes dos governos municipais, estadual e federal, representantes dos usuários das águas e sociedade civil organizada. São espaços de pesquisa, planejamento e gerenciamento de planos e projetos voltados a proteção dos recursos hídricos.

E, de maneira inovadora, as **redes e fóruns**, tanto locais como regionais, são organizados no sentido de agregar lideranças e movimentos sociais para atingir determinados fins.

A participação nesses diferentes segmentos se dá de inúmeras maneiras, conforme apresentado anteriormente, e o grau de comprometimento de todos para o compartilhamento é peculiar e diferenciado, o que poderia inspirar um estudo aprofundado sobre essa questão.

**qual o grau de comprometimento de todos aqueles que representam seus segmentos nos espaços instituídos para a gestão coletiva?**

Esses espaços promovem as condições necessárias que permitem o contínuo compartilhamento dos diferentes conhecimentos e visões?



## 1.3 Oportunidades para o Compartilhamento da Gestão Ambiental Local e Regional

O que torna um processo de gestão compartilhado?

Atrevera a indicar, como exercício de análise, inicialmente, 3, aspectos principais que poderiam indicar se o processo de gestão é compartilhado ou não, conforme segue:

1. Compromisso e participação plena e igualitária entre os integrantes.



2. Diversidade e integração entre seus pares. 3. Diálogo e transparência.

**A seguir, indicaremos as oportunidades de realização da gestão ambiental compartilhada.**

### ÂMBITO LOCAL

#### O Conselho Municipal de Meio Ambiente<sup>3</sup>

É um órgão colegiado, de caráter consultivo e de assessoramento do Poder Executivo, composto paritariamente por membros indicados pelo Poder Público e pela comunidade, de acordo com um regimento interno.

Especial importância na formulação e cumprimento da Política Municipal de Meio Ambiente. Entre outras atribuições, a função de propor, avaliar e acompanhar a política municipal de meio ambiente; promover atos destinados à melhoria da

---

<sup>3</sup> Os Conselhos Municipais das Áreas Sociais e de Cidadania (Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação; Direitos da Criança e do Adolescente; Idoso, Tutelares, Etnias, entre outros, também são espaços / oportunidades para a gestão ambiental compartilhada, pois entendemos que a questão ambiental perpassa todas as políticas, pois está estritamente relacionada à qualidade de vida dos cidadãos.

qualidade de vida da população; assessorar e opinar sobre os planos e programas públicos ou privados que, direta ou indiretamente, afetem o meio ambiente. E, tem a função de fiscalizar, assessorar e indicar as prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Municipal. (atribuição definida no ato de sua criação ou estatuto)

### **Oportunidades para a Gestão Compartilhada**

- Possibilita a mobilização e a integração dos diferentes segmentos representativos da sociedade civil e do poder público, na formulação, acompanhamento e avaliação da aplicação da política setorial e intersetorial de meio ambiente.
- Possibilita democratizar as questões em pauta para a sociedade como um todo.
- Possibilita integrar as necessidades e expectativas da sociedade na pauta do Conselho.
- Constitui espaço catalisador da diversidade dos segmentos municipais organizados e de compartilhamento dos diversos interesses e saberes, para um objetivo consensuados.

### **As Comissões Permanentes das Câmaras Municipais**

As comissões permanentes, técnicas ou temáticas são constituídas para analisar questões específicas, subsidiando as decisões dos vereadores nos encaminhamentos dos projetos de lei.

### **Oportunidades para a Gestão Compartilhada**

Nesses espaços o cidadão e a cidadã participam e compartilham das questões em pauta com a sua opinião e contribuição. Passando a integrar e a fiscalizar os encaminhamentos que são de interesse da própria coletividade municipal.



## Os Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental<sup>4</sup>

As APAS, uma categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável em que podem coexistir atividades socioeconômicas urbanas e rurais e áreas de interesse para preservação, têm a função básica de conservação dos atributos naturais, paisagísticos e culturais do Estado, assumidos como patrimônio de seus habitantes e tendo como objetivo principal adequar as atividades econômicas com a preservação da área, garantindo o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das comunidades.

O sistema de gestão proposto adota o princípio de gestão descentralizada e participativa através da criação de um conselho gestor, que promoverá a articulação entre Estado e os demais setores envolvidos, sejam eles entidades locais, organizações não governamentais ou administrações municipais.

O estabelecimento de um plano de manejo é a base para a gestão integrada e deve ser resultado de planejamento participativo.

### *Oportunidades para a Gestão Compartilhada*

O processo de elaboração do Plano de Manejo, se realizado por meio de planejamento participativo, deverá mobilizar e integrar os segmentos envolvidos. O método adotado de trabalho deverá estabelecer uma agenda comum, compromissada, entre os segmentos e por, por conseqüência, o uso sustentável da área protegida.

## LOCAL/ REGIONAL

### **Os Fóruns Municipais Temáticos: Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21 Local**

Espaço de participação ampla, por meio de dinâmicas de trabalho e convivência, promovem a troca de informações, experiências, e a construção coletiva de agendas estratégicas para o município.

---

<sup>4</sup> Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **APAS áreas de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo**. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. São Paulo.2004.

Um Fórum pode ser instituído de maneira permanente e também por um tempo determinado, conforme a proposta de mobilização.

### *Oportunidades para a Gestão Compartilhada*

- Integrar organizações dos diversos segmentos organizados do município, desde da sociedade civil (universidades, associações de bairro, entidades de classe, etc.); representantes dos segmentos governamental municipal, (prefeitura e câmara), e convidados de outros municípios e estados.
- Espaço para a divulgação das experiências de segmentos organizados.
- Espaço que pode promover a elaboração de agenda de compromissos.
- Pauta de desenvolvimento sustentável

### **As Redes<sup>5</sup>**

O conceito de “redes” é recente, por isso vamos nos ater um pouco mais nesse tema.

Redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns.

Mas a conceituação de rede enquanto sistema de laços realimentados provém da Biologia.

Quando os ecologistas das décadas de 1920 e 1930 estudavam as teias alimentares e os ciclos da vida, propuseram que a rede é o único padrão de organização comum a todos os sistemas vivos: “Sempre que olhamos para a vida, olhamos para redes.” (Capra, 1996)

Redes de Educação Ambiental, redes emissoras de TV e rádio, redes de lideranças, rede de trabalho e renda... Por mais diversas que sejam as organizações e suas causas, elas têm em comum o propósito de estender suas ações e idéias a

---

<sup>5</sup> Disponível em: [www.ritz.org.br](http://www.ritz.org.br)





um universo sempre mais amplo de interlocutores: beneficiários, parceiros, financiadores, voluntários, colaboradores, etc. Para isso, precisam contar com meios adequados para o desenvolvimento de fluxos de informação, gerenciamento organizacional e comunicação institucional.

Estruturas flexíveis e cadenciadas, as redes se estabelecem por relações horizontais, interconexas e em dinâmicas que supõem o trabalho colaborativo e participativo. As redes se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional, tanto para as relações pessoais quanto para a estruturação social.

Uma atuação em rede supõe valores e a declaração dos propósitos do coletivo (missão): por que, para que e fundamentada em quê a rede existe? Há alguns parâmetros que norteiam a interação e devem ser considerados por quem queira trabalhar colaborativamente; uma espécie de código de conduta para a atuação em rede:

**Pactos e Padrões de Rede:** sem intencionalidade, uma rede não consegue ser um sistema vivo, mas apenas um amontoado de possibilidades. A comunicação e a interatividade se desenvolvem a partir dos pactos e dos padrões estabelecidos em comunidade. Uma rede é uma comunidade e, como tal, pressupõe identidades e padrões a serem acordados pelo coletivo responsável. É a própria rede que vai gerar os padrões a partir dos quais os envolvidos deverão conviver. É a história da comunidade e seus contratos sociais.

**Valores e objetivos compartilhados:** O que une os diferentes membros de uma rede é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem como comuns, interconectando ações e projetos.

**Participação:** A participação dos integrantes de uma rede é que a faz funcionar. Uma rede só existe quando em movimento. Sem participação, deixa de existir. Ninguém é obrigado a entrar ou permanecer numa rede. O alicerce da rede é a vontade de seus integrantes.

**Colaboração:** a colaboração entre os integrantes deve ser uma premissa do trabalho. A participação deve ser colaborativa!

**Multiliderança e horizontalidade:** Uma rede não possui hierarquia nem chefe. A liderança provém de muitas fontes. As decisões também são compartilhadas

**Conectividade:** Uma rede é uma costura dinâmica de muitos pontos. Só quando estão ligados uns aos outros e interagindo é que indivíduos e organizações mantêm uma rede.

**Realimentação e Informação:** Numa rede, a informação circula livremente, emitida de pontos diversos, sendo encaminhada de maneira não linear a uma infinidade de outros pontos, que também são emissores de informação. O importante nesses fluxos é a realimentação do sistema: retorno, feedback, consideração e legitimidade das fontes são essenciais para a participação colaborativa e até mesmo para avaliação de resultados e pesquisas.

**Descentralização e Capilarização:** Uma rede não tem centro. Ou melhor, cada ponto da rede é um centro em potencial. Uma rede pode se desdobrar em múltiplos níveis ou segmentos autônomos - “filhotes” da rede -, capazes de operar independentemente do restante da rede, de forma temporária ou permanente, conforme a demanda ou a circunstância. Sub-redes têm o mesmo “valor de rede” que a estrutura maior à qual se vinculam.

**Dinamismo:** Uma rede é uma estrutura plástica, dinâmica, cujo movimento ultrapassa fronteiras físicas ou geográficas. As redes são multifacetadas. Cada retrato da rede, tirado em momentos diferentes, revelará uma face nova.

**Redes temáticas:** São aquelas que se organizam em torno de um tema, segmento ou área de atuação das entidades e indivíduos participantes. A temática abordada é o fundamento desse tipo de rede, seja ela genérica (ex.: meio ambiente, infância) ou específica (ex.: reciclagem, desnutrição infantil).

**Redes regionais:** As redes regionais têm em uma determinada região ou sub-região o ponto comum de aglutinação dos parceiros: um Estado, um conjunto de municípios, um bioma, uma cidade, um conjunto de bairros etc.



### *Oportunidades para a Gestão Compartilhada*

Todos os conceitos de rede são oportunidade para a gestão compartilhada.

## **A AGENDA 21 – INSTRUMENTO QUE PROMOVE A GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA LOCAL E REGIONAL**

A Agenda 21 é o principal documento da Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano), que foi a mais importante conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em todos os tempos. Ela tem esse nome porque se refere às preocupações com o nosso futuro, agora, a partir do século XXI. Este documento foi assinado por 170 países, inclusive o Brasil, anfitrião da conferência.

Trata-se de uma proposta mais consistente que existe de como alcançar o desenvolvimento sustentável, isto é, de como podemos continuar desenvolvendo nossos países e nossas comunidades sem destruir o meio ambiente e com maior justiça social.

Propõe um planejamento do futuro com ações de curto, médio e longo prazos, em outras palavras, reintroduz uma idéia esquecida de que podemos e devemos planejar e estabelecer um elo de solidariedade entre nós e nossos descendentes, as futuras gerações.

Apresenta um roteiro de ações concretas, com metas, recursos e responsabilidades definidas.

Sugere-se que seja um plano obtido através de consenso, ou seja, com todos os atores e grupos sociais opinando e se comprometendo com ele. Em resumo, a Agenda 21 estabelece uma verdadeira parceria entre governos e sociedades. É um programa estratégico, universal, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável no século XXI.

A Agenda 21 serve de guia para as ações do governo e de todas as comunidades que procuram desenvolvimento sem com isso destruir o meio ambiente. Da mesma

forma que os países se reuniram e fizeram a Agenda 21, as cidades, os bairros, os clubes, as escolas também podem fazer a Agenda 21 Local.

Portanto, com a implantação das Agendas 21 podemos garantir um Meio Ambiente equilibrado para as futuras gerações, cumprindo assim, nosso dever mencionado na Constituição do Brasil.

### *Oportunidades para a Gestão Compartilhada*

Compromissos do poder público. Assim como Agenda 21 é um compromisso entre governos internacionais, a Agenda 21 local depende da iniciativa dos governos locais para sua realização.

De fato, a Agenda 21 local transforma completamente as relações entre as autoridades e as comunidades no planejamento e execução das políticas públicas. É preciso que o governo local tenha vontade, coragem para inovar e evite iludir os cidadãos com uma “comissão de uma fachada”.

Mais importante: a maioria dos problemas e soluções a encaminhar serão de competência dos serviços governamentais.

Na esfera municipal, as autoridades, como o prefeito e seus secretários, além dos vereadores, devem assumir um compromisso formal com a Agenda 21 local.

Os funcionários precisam de oportunidades de informação e qualificação para despertar seu interesse e das condições necessárias para que participem efetivamente.

A iniciativa governamental começa com uma preparação interna em que o poder público:

- Identifica o impacto de suas ações sobre o meio ambiente.
- Seleciona quais serão os valores e objetivos a propor.
- Compromete-se a adotar soluções com indicadores, prazos e responsáveis.
- Programa um cronograma e formas de monitoramento e avaliação.
- Destina verbas para esse processo em seu orçamento.



## **Os Consórcios Intermunicipais**

Os consórcios intermunicipais são as associações de municípios voltadas à execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes.

Outras formas de cooperação vêm surgindo, como as associações de municípios, agências, câmaras intermunicipais.

Nesses espaços os principais protagonistas são as prefeituras, prefeitos, secretários municipais e técnicos setoriais, que se reúnem para discutir seus problemas locais que lhes são comuns e buscam alternativas regionais economicamente e administrativamente viáveis

Os problemas regionais também são objeto de discussão entre as lideranças municipais, reunindo-se com parceiros de outros segmentos organizados.

Encontramos associações de vereadores que tem como pauta, a articulação política.

O objetivo comum geralmente volta-se para as seguintes temáticas: Infra-estrutura; Desenvolvimento; Recursos Hídricos; Saúde; Resíduos Sólidos; Agricultura; Informática, etc.

## **Comitês de Bacia Hidrográfica**

Os comitês de bacias hidrográficas integram o Sistema Integrado de Gerenciamento de recursos hídricos.

Integram os comitês os seguintes segmentos representativos do Governo estadual, municipal e sociedade civil: usuários das águas de sua área de atuação e entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

As atribuições dos comitês são: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica; acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor as acumulações.

## 2. AS RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO

Abordamos, aqui, as pré-condições para a efetiva gestão compartilhada e os espaços existentes para uma prática permanente da gestão ambiental local e regional.

No enfoque mais amplo e no contexto da gestão ambiental, temos a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) que, além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e apresenta o conceito dinâmico da responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Municípios e Sociedade Civil.

Contudo, para que a gestão ambiental resulte em responsabilidades compartilhadas, é importante que as competências comuns sejam normatizadas e divulgadas entre os entes federados. Nesse aspecto, está em processo de regulamentação o artigo 23 de Constituição.

Uma vez definidas as suas competências, o Sisnama, sistema composto pelos entes federados e da sociedade civil<sup>6</sup>, cumprirá a sua importante missão de articulação e integração dos organismos envolvidos para o controle e promoção da melhoria ambiental, além de promover a descentralização da gestão ambiental.

Para implementar as atividades do Sisnama, foram criadas instâncias de articulação para gerenciar as informações e acompanhar as políticas ambientais dos diferentes entes, denominadas “Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e Nacional”.

As comissões tripartites buscarão a articulação de ações e programas estaduais e municipais voltados à proteção ambiental, resultando na construção de agendas comuns e específicas às realidades regionais. A composição de tais grupos é paritária dos órgãos e entidades ambientais da federação.

---

<sup>6</sup> A sociedade civil integra o Sisnama por meio de seus representantes com assento nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Entre outros aspectos, se destaca, nesse sentido, a importância da existências de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, composto pela sociedade civil e poder público do executivo municipal.



Portanto, para o compartilhamento e descentralização da gestão ambiental, é necessário avançar na regulamentação do artigo 23 de Constituição Federal, mencionado anteriormente, o desdobramento da Resolução 237/97, o qual regulamenta a atuação dos órgãos integrantes do Sisnama na execução do licenciamento ambiental.

Ao encontro desse movimento de integração, articulação e comprometimento de todos os entes, é proposto também O Programa Nacional de Formação e Capacitação dos Gestores Ambientais, com objetivo de incluir todos os municípios<sup>7</sup> ao processo de formação, fortalecendo seu papel no sistema e qualificando sua condição dada pela Constituição de 1988.

Na Constituição de 88 estabeleceu o marco para a ação municipal sobre meio ambiente.

A competência para a proteção ambiental, objeto comum entre todos os entes da federação e destaca-se a inclusão dos municípios como entes da federação em igualdade de condições, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

Os municípios passaram a estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais.

Na relação Estado Município, os programas ambientais resultantes das macro políticas (Política Nacional de Meio Ambiente e Estadual de Meio Ambiente) para serem implantadas e ou asseguradas no local, no município, passam necessariamente por interações com a política local de meio ambiente e, na ausência desta, com a política de governo municipal.

A “autonomia” municipal, assegurada na Constituição de 88 é, por muitas vezes sentida pelos agentes do Estado e União como um entrave, como um “impeditivo” ao processo de implantação de programas, ações, projetos de interesse governamental.

A mudança na forma de fazer e conceber as “ações de cima para baixo”, a “teimosa” continuidade da setorialização das políticas públicas e ambientais, a clara fragmentação da informação e das funções técnicas e políticas no setor público,

---

<sup>7</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Gestão ambiental compartilhada - discussão licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os critérios para os municípios exercerem a gestão ambiental. Brasília, 2006

e a explícita desconfiança dos agentes públicos quanto aos diferentes saberes existentes e necessários de serem ouvidos e sentidos, os arraigados preconceitos históricos ainda embutidos nas relações “poder público e sociedade” e também “sociedade poder público”, bordam o cenário que o Sisnama, por meio das Comissões tripartites atuarão.

E, considerando o contexto acima delineado, a iniciativa amadurecerá se todos os envolvidos compartilharem inicialmente o compromisso de se responsabilizar por criar as condições à participação de maneira igualitária, mediante o estabelecimento de um ambiente propício ao diálogo, mobilizando a todos para o trabalho a ser desenvolvido.

Essa é a base para o compartilhamento de responsabilidades. Essa base deve apoiar a atuação das comissões tripartites e influir na articulação do Sisnama, como um organismo vivo e saudável.

O pacto cooperativo depende de nossas reflexões, das diferentes competências e de todos os segmentos sociais e públicos.

Esse é um processo que precisamos estar sempre nos atualizando e nos capacitando para realizá-lo.











# Fundo Municipal de Meio Ambiente



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente



# Fundo Municipal de Meio Ambiente

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária e financeira dos recursos públicos obedece a regras institucionalizadas na legislação pertinente, que é formada pela Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/00, a Lei Federal 4.320/64 e a legislação complementar e específica das unidades federativas.

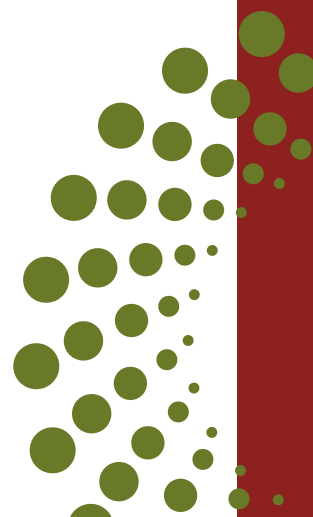
Dentre as regras, destacam-se as que estabelecem procedimentos de gestão orçamentária e financeira das receitas e, conseqüentemente, das despesas governamentais, e que podem se descentralizar mediante a criação de programas especiais. Um exemplo típico dessa descentralização é a gestão por meio da criação de fundos especiais. A idéia de criação de um fundo especial está relacionada com a identificação de ações tidas como relevantes no contexto da administração e, como tal, precisam estar respaldadas por lei instituidora.

Todas as fontes de receitas e desembolsos do fundo devem, por força de lei, estar previstos e fixados nas peças orçamentárias, que serão, mais adiante, enfatizados de forma mais pedagógica.

Cabe lembrar, evidentemente, a necessidade de preparação de um Plano de Aplicação, no qual se preverão as receitas e as despesas, no sentido de atender a Lei Federal 4.320/64.

Como se vê, um fundo especial deve ser institucionalizado, no âmbito do município, por meio de lei específica, que deverá inserir no seu contexto as características mencionadas, tais como se recomenda a seguir:

- Da criação do Fundo Especial;
- Dos recursos financeiros que financiarão o fundo especial;
- Da inclusão das despesas nas peças orçamentárias;
- Da contabilidade;
- Do conselho municipal;



A seguir, apresenta-se um modelo de projeto de lei de criação de um Fundo Especial do Meio Ambiente.

## **2. MODELO DE PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

**Lei nº...**

**Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências.**

O prefeito do Município de..., no uso de suas atribuições legais:

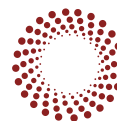
Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

**Art. 1º** - Fica criado o Fundo Municipal de Meio Ambiente na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (ou outra unidade administrativa responsável pelas ações envolvendo o meio ambiente), que tem como objetivo criar condições financeiras e de gestão dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de gestão ambiental, executadas ou coordenadas pelo Município, em comum com a União e o Estado.

**Art. 2º** - Constituirão receitas do Fundo Municipal de Meio Ambiente:

- I – receitas de convênios com os Estados e com a União;
- II – receitas de convênios com entidades de direito público e privado;
- III – auxílios, subvenções ou contribuições;
- IV – contribuições, donativos e legados de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;
- V – o produto da arrecadação municipal decorrente de infrações causadas ao meio ambiente;
- VI – Transferências de recursos financeiros da União e dos Estados por meio de seus respectivos fundos;





VII – receitas auferidas pela aplicação de seus recursos financeiros no mercado financeiro;

VIII – demais receitas realizadas com finalidade específica para ações e serviços de meio ambiente de competência municipal.

§ 1º - Todos os recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal e sua utilização se dará por meio da consignação de dotações autorizadas pela lei orçamentária ou de créditos adicionais, obedecendo a sua aplicação às normas gerais de direito financeiro.

§ 2º - O Fundo Municipal de Meio Ambiente será gerido por um Conselho Gestor, cuja composição e funcionamento serão instituídos em regulamento próprio.

§ 3º - Mensalmente serão emitidos balancetes da receita e da despesa do mês anterior, acompanhado de relatório de avaliação das ações e serviços prestados.

§ 4º - O Fundo Municipal de Meio Ambiente deverá apresentar anualmente plano de aplicação dos recursos, acompanhado dos objetivos, metas e prioridades à unidade administrativa responsável pela elaboração das propostas orçamentárias do Município.

**Art. 3º** - Constituem ativos do Fundo Municipal de Meio Ambiente:

- I – Disponibilidade monetária em bancos ou em caixa especial oriunda das receitas específicas;
- II – Direito que por ventura vier a constituir;
- III – Bens móveis e imóveis que forem destinados ao Meio Ambiente sob a gestão do Município;
- IV – Bens móveis e imóveis doados ao fundo, com ou sem ônus, destinados ao Meio Ambiente do município;

**Art. 4º** - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir um crédito adicional especial no valor de ..., para a realização inicial de ações e serviços pertinentes a este fundo especial, obedecendo à seguinte classificação:

## **(Modelos meramente exemplificativos)**

### **1**

**Classificação Institucional** - *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Órgão:** 02 - Prefeitura do Município de ...

**Unidade Orçamentária:** 02 – Secretária Municipal de Meio Ambiente

**Unidade Executora:** 03 – Fundo Municipal de Meio Ambiente

Classificação Funcional-Programática *(Portaria do MOPG n.º 42/99)*

**Função:** 18 – Gestão Ambiental (padrão)

**Subfunção:** 541 – Preservação e Conservação Ambiental (padrão)

**Programa:** 0001 – Proteção ao Meio Ambiente

*(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Projeto:** 1001 – Instalação do Parque Ambiental Municipal

*(codificação e denominação dada pelo Município)*

Classificação Econômica – *(Portaria do MF/STN nº 163/00)*

4.4.90.51 – *(Despesa de Capital – Investimentos – Aplicação Direta – Obras e Instalações) – valor... R\$ 400.000,00*

**Fonte de Recursos** – *(Projeto AudeSP)*

05 – *(Transferências e Convênios Federais - Vinculados)*

### **2**

**Classificação Institucional** – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Órgão:** 02 - Prefeitura do Município de ...



**Unidade Orçamentária:** 02 – Secretária Municipal de Meio Ambiente

**Unidade Executora:** 03 – Fundo Municipal de Meio Ambiente

Classificação Funcional-Programática – *(Portaria do MOPG n.º 42/99)*

**Função:** 18 – Gestão Ambiental *(padrão)*

**Subfunção:** 542 – Controle Ambiental *(padrão)*

**Programa:** 0002 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Atividade:** 2001 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

Classificação Econômica – *(Portaria do MF/STN nº 163/00)*

3.1.90.11 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil) – valor... R\$ 50.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.1.90.13 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Obrigações Patronais) – valor... R\$ 13.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.30 – (Despesa Correntes – Outras Despesas Correntes– Aplicação Direta – Material de Consumo) valor...R\$ 70.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

02 – (Transferências e Convênios Estaduais - Vinculados)

3.3.90.36 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) – valor... R\$ 15.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.39 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) – valor... R\$ 60.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audeesp)*

01 – (Tesouro)

4.4.90.52 – (Despesas de Capital – Investimentos – Aplicação Direta – Equipamentos e Material Permanente) valor... R\$ 100.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audeesp)*

05 – (Transferências e Convênios Federais - Vinculados)

### 3

**Classificação Institucional** – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Órgão:** 02 - Prefeitura do Município de...

**Unidade Orçamentária:** 02 – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

**Unidade Executora:** 03 – Fundo Municipal de Meio Ambiente

Classificação Funcional-Programática – *(Portaria do MOPG n.º 42/99)*

**Função:** 18 – Gestão Ambiental *(padrão)*

**Subfunção:** 543 – Recuperação de Áreas Degradadas *(padrão)*

**Programa:** 0002 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Atividade:** 2001 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

Classificação Econômica – *(Portaria do MF/STN nº 163/00)*

3.1.90.11 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil) – valor... R\$ 100.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audeesp)*



01 – (Tesouro)

3.1.90.13 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Obrigações Patronais) – valor... R\$ 29.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.30 – (Despesa Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Material de Consumo) – valor... R\$ 100.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

02 – (Transferências e Convênios Estaduais - Vinculados)

3.3.90.36 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) – valor ... R\$ 10.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.39 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) – valor... R\$ 80.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

4.4.90.52 – (Despesa de Capital – Investimentos – Aplicação Direta – Equipamentos e Material Permanente) – valor... R\$ 50.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

05 – (Transferências e Convênios Federais - Vinculados)

## 4

**Classificação Institucional** *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Órgão:** 02 - Prefeitura do Município de...

**Unidade Orçamentária:** 02 – Secretária Municipal de Meio Ambiente

**Unidade Executora:** 03 – Fundo Municipal de Meio Ambiente

Classificação Funcional-Programática – *(Portaria do MOPG n.º 42/99)*

**Função:** 18 – Gestão Ambiental *(padrão)*

**Subfunção:** 544 – Recursos Hídricos *(padrão)*

**Programa:** 0002 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

**Atividade:** 2001 – *(codificação e denominação dada pelo Município)*

Classificação Econômica – *(Portaria do MF/STN nº 163/00)*

3.1.90.11 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil) – valor... R\$ 80.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audep)*

01 – (Tesouro)

3.1.90.13 – (Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais – Aplicação Direta – Obrigações Patronais) – valor... R\$ 23.200,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audep)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.30 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes– Aplicação Direta – Material de Consumo valor... R\$ 50.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audep)*

02 – (Transferências e Convênios Estaduais - Vinculados)



3.3.90.36 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) – valor... R\$ 20.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

3.3.90.39 – (Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes – Aplicação Direta – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) – valor... R\$ 70.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

01 – (Tesouro)

4.4.90.52 – (Despesa de Capital – Investimentos – Aplicação Direta – Equipamentos e Material Permanente) – valor.... R\$ 90.000,00

**Fonte de Recursos** – *(Projeto Audesp)*

05 – (Transferências e Convênios Federais - Vinculados)

Parágrafo único – Os créditos autorizados neste artigo serão cobertos com recursos previstos no inciso (I, II ou III (a ser definido pelo Município)), do parágrafo 1º, do art. 43, da Lei Federal n.º 4.320/64.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

..... de... de 200...

PREFEITO

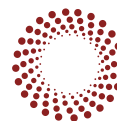
Para se executar as políticas públicas, o gestor público municipal precisa contar com a anuência de um processo de planejamento orçamentário devidamente compatível com a legislação em vigor em que, as principais peças que dele façam parte se interajam e mostrem a real integração entre o planejado, o orçamentado e o executado. Assim, todo e qualquer programa de governo precisa estar listado nas peças orçamentárias, seja na sua elaboração, seja na sua execução. Cabe ainda ressaltar a disposição contida no artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC) 101/00, especificando que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não tenha adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

### **Plano Plurianual (PPA)**

É um plano de médio prazo do governo e compreende um período de 4 anos. A sua feitura é de iniciativa do Executivo e é encaminhado na formatação de Projeto de Lei ao Legislativo municipal para apreciação, discussão e aprovação. A sua elaboração e apresentação à câmara de vereadores acontecem no primeiro ano de mandato e passa a ser executado a partir do segundo ano do mandato. Nele são estabelecidas as diretrizes e prioridades do governo; os programas que serão desenvolvidos, com seus objetivos, metas e indicadores de execução. O Prazo para encaminhamento ao Legislativo é até 31 de agosto ou, aquele determinado na Lei Orgânica do Município (LOM). Após isso, será devolvido ao Executivo em forma de autógrafo até 31 de dezembro ou, noutra data especificada na LOM ou no regulamento interno do Legislativo.

A seguir insere-se, a título de ilustração, um quadro que deve fazer parte do Plano Plurianual conforme o sugerido pelo Projeto Audesp do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.





**Quadro 1 – Anexo “x” – Exemplo – Município de...**  
**Plano Plurianual (PPA) 2006 – 2009**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)						
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental						
SUBFUNÇÃO: 541 – Preservação e Conservação Ambiental						
PROGRAMA: 0001 – Proteção ao Meio Ambiente						
Projeto: 1001 – Instalação do Parque Ambiental Municipal						
Objetivo: (descrever)						
Justificativa: (descrever)						
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...						
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício						
Metas Físicas	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
(.....)	%	-	20	30	70	70
Indicadores	Unidade de Medida	Resultado Atual			Resultado Final	
(.....)	%	0			70	
Metas Financeiras	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
Valor Total	R\$	-	400.000,00	600.000,00	1.400.000,00	3.400.000,00

Valores expressos em R\$ 1,00

**Quadro 2 – Anexo “x” – Exemplo – Município de...**  
**Plano Plurianual (PPA) 2006 – 2009**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)						
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental						
SUBFUNÇÃO: 542 – Controle Ambiental						
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Objetivo: (descrever)						
Justificativa: (descrever)						
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...						
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício						
Metas Físicas	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
(.....)	%	-	30	40	70	70
Indicadores	Unidade de Medida	Resultado Atual			Resultado Final	
(.....)	%	0			70	
Metas Financeiras	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
Valor Total	R\$	-	308.000,00	410.700,00	718.600,00	1.437.300,00

Valores expressos em R\$ 1,00



**Quadro 3 – Anexo “x” – Exemplo – Município de...**  
**Plano Plurianual (PPA) 2006 – 2009**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)						
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental						
SUBFUNÇÃO: 543 – Recuperação de Áreas Degradadas						
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Objetivo: (descrever)						
Justificativa: (descrever)						
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...						
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício						
Metas Físicas	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
(.....)	%	-	20	45	70	70
Indicadores	Unidade de Medida	Resultado Atual		Resultado Final		
(.....)	%	0		70		
Metas Financeiras	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
Valor Total	R\$	-	369.000,00	830.250,00	1.291.500,00	2.490.750,00

Valores expressos em R\$ 1,00

**Quadro 4 – Anexo “x” – Exemplo – Município de...**  
**Plano Plurianual (PPA) 2006 – 2009**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)						
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental						
SUBFUNÇÃO: 544 – Recursos Hídricos						
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)						
Objetivo: (descrever)						
Justificativa: (descrever)						
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...						
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício						
Metas Físicas	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
(.....)	%	-	25	35	70	70
Indicadores	Unidade de Medida	Resultado Atual			Resultado Final	
(.....)	%	0			70	
Metas Financeiras	Unidade de Medida	2006	2007	2008	2009	Total
Valor Total	R\$	-	333.200,00	466.480,00	932.960,00	1.733.120,00

Valores expressos em R\$ 1,00



### **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem como função precípua estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração, orientando a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício financeiro, compatibilizando as políticas, objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA). Os critérios para sua elaboração são regrados, especialmente, pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para a sua elaboração a administração deverá avaliar quais os programas que serão priorizados e a partir daí, estabelecer as metas fiscais relativas às receitas, despesas e resultados a serem atingidos na execução orçamentária.

O Projeto de Lei e seus demonstrativos serão preparados pelo Executivo municipal e enviados à Câmara Municipal nos prazos estabelecidos na LOM. No caso de não constar os prazos na LOM deverão ser obedecidos os prazos dados pela Constituição Federal, quais sejam: até 15 de abril o Executivo envia-os ao Legislativo que, por sua vez serão devolvidos para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (regra geral: 30/06).

A seguir, apresenta-se o modelo de anexo sugerido pelo Projeto Audesp e que faz parte da LDO.

**Quadro 5 – Anexo “Y” – Exemplo – Município de...**  
**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2007**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)				
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental				
SUBFUNÇÃO: 541 – Preservação e Conservação Ambiental				
PROGRAMA: 0001 – Proteção ao Meio Ambiente				
Projeto: 1001 – Instalação do Parque Ambiental Municipal				
Objetivo: (descrever)				
Justificativa: (descrever)				
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...				
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício				
Metas Físicas	Unidade de Medida			2007
(.....)	%			20
Indicadores	Resultado Atual	Resultado Atual	Resultado Final	
(.....)	%	0	20	
Metas Financeiras	Unidade de Medida			2007
Valor Total	R\$			400.00,00

Valores expressos em R\$ 1,00



**Quadro 6 – Anexo “Y” – Exemplo – Município de...**  
**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2007**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)				
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental				
SUBFUNÇÃO: 542 – Controle Ambiental				
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Objetivo: (descrever)				
Justificativa: (descrever)				
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...				
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício				
Metas Físicas	Unidade de Medida			2007
(.....)	%			30
Indicadores	Resultado Atual	Resultado Atual	Resultado Final	
(.....)	%	0	30	
Metas Financeiras	Unidade de Medida			2007
Valor Total	R\$			308.000,00

Valores expressos em R\$ 1,00

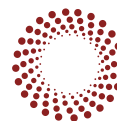
**Quadro 7 – Anexo “Y” – Exemplo – Município de...**  
**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2007**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)				
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental				
SUBFUNÇÃO: 543 – Recuperação de Áreas Degradadas				
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Objetivo: (descrever)				
Justificativa: (descrever)				
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...				
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício				
Metas Físicas	Unidade de Medida			2007
(.....)	%			20
Indicadores	Resultado Atual	Resultado Atual	Resultado Final	
(.....)	%	0	20	
Metas Financeiras	Unidade de Medida			2007
Valor Total	R\$			369.000,00

Valores expressos em R\$ 1,00





**Quadro 8 – Anexo “Y” – Exemplo – Município de...**  
**Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2007**

**Descrição dos indicadores / metas / custos dos programas governamentais**

DIRETRIZ: (descrever)				
FUNÇÃO: 18 – Gestão Ambiental				
SUBFUNÇÃO: 544 – Recursos Hídricos				
PROGRAMA: 0002 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Projeto: 2001 – (codificação e denominação dado pelo Município)				
Objetivo: (descrever)				
Justificativa: (descrever)				
Órgão Responsável: Prefeitura Municipal de...				
Previsão da evolução dos indicadores e metas por exercício				
Metas Físicas	Unidade de Medida			2007
(.....)	%			70
Indicadores	Resultado Atual	Resultado Atual	Resultado Final	
(.....)	%	0	25	
Metas Financeiras	Unidade de Medida			2007
Valor Total	R\$			333.200,00

Valores expressos em R\$ 1,00

## **Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A LOA, é a peça de programação das ações que serão executadas e que viabilizará a concretização das situações planejadas no PPA, de modo a transformá-las em realidade, dentro daquilo que foi direcionado na LDO.

Partindo do pressuposto que o processo de planejamento orçamentário se mostrou integrado, nesta etapa serão consignadas de maneira detalhada as previsões de receitas, fixação de despesas e alcance de resultados, para fins de atingimento das metas prioritizadas na LDO.

Cabe lembrar, que a proposta orçamentária deve cumprir os princípios estabelecidos nas legislações pertinentes, dentre os quais o Princípio da Universalidade, que exige o compute de todas as receitas, despesas dos Poderes, Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e da Administração Indireta no orçamento anual.

Assim como o PPA e a LDO, o Projeto de Lei do Orçamento será elaborado pelo Poder Executivo Municipal e enviado para discussão e ajustes ao Poder Legislativo Municipal até 31 /08, conforme determina a Constituição Federal, ou no prazo estabelecido na LOM, se houver. Aprovado pelo Legislativo, o autógrafo será devolvido ao Executivo para sanção até o encerramento da sessão legislativa (CF), ou no prazo estabelecido na LOM, ou no regimento interno, se houver.

Os programas já apresentados nos anexos "x" e "y", do PPA e da LDO, serão identificados na LOA, por meio dos anexos a seguir exemplificado:



**Quadro 9 – Anexo “z” – Exemplo – Município de...**  
**Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007**

**Quadro auxiliar de detalhamento da despesa**

ÓRGÃO: 02.00.00: Prefeitura Municipal de...			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.02.00: Secretaria Municipal de Meio Ambiente			
Unidade Executora: 02.02.03: Fundo Municipal de Meio Ambiente			
Funcional programática categoria econômica	Especificação: projeto / atividade	Valor	Fonte de recurso
18 – Função – Gestão Ambiental			
0001 – Programa – Proteção ao Meio Ambiente (codificação e denominação dada pelo Município)			
1001 – Projeto – Instalação do Parque Ambiental Municipal (codificação e denominação dada pelo Município)			
4.4.90.51	Obras e Instalações	400.000,00	05
TOTAL DO PROGRAMA		400.000,00	

Valores expressos em R\$ 1,00

**Quadro 10 – Anexo “z” – Exemplo – Município de...**  
**Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007**

**Quadro auxiliar de detalhamento da despesa**

ÓRGÃO: 02.00.00: Prefeitura Municipal de...			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.02.00: Secretaria Municipal de Meio Ambiente			
Unidade Executora: 02.02.03: Fundo Municipal de Meio Ambiente			
Funcional programática categoria econômica	Especificação: projeto / atividade	Valor	Fonte de recurso
18 – Função – Gestão Ambiental			
542 – Subfunção – Controle Ambiental			
0002 – Programa – (codificação e denominação dada pelo Município)			
2001 – Projeto – (codificação e denominação dada pelo Município)			
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	50.000,00	01
3.1.90.13	Obrigações Patronais	13.000,00	01
3.3.90.30	Material de Consumo	70.000,00	02
3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	15.000,00	01
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	60.000,00	01
4.4.90.52	Equipamentos e Material Permanente	100.000,00	05
TOTAL		308.000,00	

Valores expressos em R\$ 1,00



**Quadro 11 – Anexo “z” – Exemplo – Município de...**  
**Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007**

**Quadro auxiliar de detalhamento da despesa**

ÓRGÃO: 02.00.00: Prefeitura Municipal de...			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.02.00: Secretaria Municipal de Meio Ambiente			
Unidade Executora: 02.02.03: Fundo Municipal de Meio Ambiente			
Funcional programática categoria econômica	Especificação: projeto / atividade	Valor	Fonte de recurso
18 – Função – Gestão Ambiental			
543 – Subfunção – Recuperação de Áreas Degradadas			
0002 – Programa – (codificação e denominação dada pelo Município)			
2001 – Projeto – (codificação e denominação dada pelo Município)			
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	100.000,00	01
3.1.90.13	Obrigações Patronais	29.000,00	01
3.3.90.30	Material de Consumo	100.000,00	02
3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	10.000,00	01
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	80.000,00	01
4.4.90.52	Equipamentos e Material Permanente	50.000,00	05
TOTAL		369.000,00	

Valores expressos em R\$ 1,00

**Quadro 12 – Anexo “z” – Exemplo – Município de...**  
**Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007**

**Quadro auxiliar de detalhamento da despesa**

ÓRGÃO: 02.00.00: Prefeitura Municipal de...			
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.02.00: Secretaria Municipal de Meio Ambiente			
Unidade Executora: 02.02.03: Fundo Municipal de Meio Ambiente			
Funcional programática categoria econômica	Especificação: projeto / atividade	Valor	Fonte de recurso
18 – Função – Gestão Ambiental			
544 – Subfunção – Recursos Hídricos			
0002 – Programa – (codificação e denominação dada pelo Município)			
2001 – Projeto – (codificação e denominação dada pelo Município)			
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	80.000,00	01
3.1.90.13	Obrigações Patronais	23.200,00	01
3.3.90.30	Material de Consumo	50.000,00	02
3.3.90.36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	20.000,00	01
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	70.000,00	01
4.4.90.52	Equipamentos e Material Permanente	90.000,00	05
TOTAL		333.200,00	

Valores expressos em R\$ 1,00



Para concluir, cabe lembrar, que ao fixar as despesas públicas na Lei Orçamentária Anual – LOA haverá a necessidade de identificar as Fontes de Recursos que as financiam. Assim o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do Projeto Audesp, elaborou uma tabela com as principais fontes de recursos e respectivos códigos, a seguir apresentada:

### **Quadro 13 – Fontes de Recursos**

01	Tesouro
02	Transferências e Convênios Estaduais – Vinculados
03	Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesa – Vinculados
04	Recursos Próprios da Administração Indireta
05	Transferências e Convênios Federais – Vinculados
06	Outras Fontes de Recursos
07	Operações de Crédito









# Licenciamento Ambiental



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
**sisnama** | sistema nacional de meio ambiente



# Licenciamento Ambiental

## 1. INTRODUÇÃO

Poluição não existia no vocabulário corrente da população brasileira até a década de 1960, os primeiros organismos públicos brasileiros, a lidar com esse conceito, foram criados no ABC paulista, berço da indústria automobilística no Brasil.

A iniciativa coube ao Município de Santo André que, com técnicos e representantes das indústrias, formou uma Comissão Municipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar (Cipa). A Comissão estabeleceu normas de controle que foram respeitadas e começaram a dar resultados, inspirando a formação de uma Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar (CICPAA), que passou a atuar em São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá.

Entre 1968 e 1973, o Governo do Estado de São Paulo cria o Fundo Estadual de Saneamento Básico e seu Centro Tecnológico de Saneamento Básico (Cetesb)<sup>1</sup>.

Em 1976, a Lei Estadual 997, que institui o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, proíbe o lançamento de poluentes no ar, na água e no solo e estabelece o licenciamento ambiental como instrumento de controle de fontes potenciais de poluição:

A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei, ficam sujeitos a prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO).

---

<sup>1</sup> O nome atual da Cetesb é Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental.



A partir de então, para empreender qualquer das atividades, obras ou serviços definidos na legislação, o particular ou o poder público deve atender às precauções requeridas pelo órgão ambiental.

Cinco anos depois, a promulgação da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei 6.938/81 regulamenta o uso do licenciamento ambiental como instrumento de controle público sobre a localização, a instalação e a operação de empreendimentos.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), ainda em 1981, delibera sua primeira resolução, dedicando-a para “as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Em meados de 1988, a temática ambiental torna-se assunto constitucional. Contudo, o termo “licenciamento ambiental”, não é citado na Carta Magna. O inciso IV do parágrafo único do artigo 225, entretanto, cita a imposição, ao Poder Público, do dever de exigir e dar publicidade ao “estudo prévio de impactos ambientais, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”.

Estudo Ambiental é uma atividade realizada por equipe multidisciplinar, que busca identificar as possíveis alterações ambientais causadas por um empreendimento. Para tal, estima-se suas proporções, avalia-se opções de localização e de tecnologia, são propostas medidas que minimizem os impactos negativos e ampliem os positivos, bem como propõe-se compensação aos diretamente prejudicados, com o fim de subsidiar as decisões dos próprios empreendedores e do sistema de licenciamento.

Dependendo da natureza, da amplitude e do grau de aprofundamento requerido para avaliar um determinado empreendimento, um estudo ambiental pode assumir um formato mais simples, como o de relatório ambiental, plano de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco, cada qual com finalidade, metodologia e forma características.

O tipo de estudo mais conhecido é o previsto na citada Resolução Conama 001/86, o Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima),



requerido quando os impactos de um empreendimento são considerados significativos. Estudos de maior amplitude, que tratam, por exemplo, de obras públicas de repercussão regional – como o conjunto de usinas hidrelétricas prevista para um rio – enquadram-se no conceito de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Assim, os estudos ambientais tornaram-se prática comum por exigência do processo de licenciamento e usualmente são elaborados conforme parâmetros legais e referências fornecidas pelo órgão licenciador.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente é criada em 1989, integrando numa única estrutura administrativa os órgãos de proteção de recursos naturais, anteriormente vinculados à Secretaria da Agricultura, bem como a Cetesb.

Em 1997 foi aprovada a Lei nº 9.509 que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação. Nela, estabeleceu-se o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (Seaqua).

O Seaqua tem por objetivo organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional, instituídas pelo poder público, assegurando a participação da coletividade e a execução da Política Estadual do Meio Ambiente. Assim, são visados a proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais, nos termos do artigo 193 da Constituição do Estado.

No mesmo ano é editada a Resolução Conama 237, que assim define licenciamento ambiental:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras; ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (colocar data da resolução).

O processo de Licenciamento Ambiental é considerado um instrumento de conciliação entre o desenvolvimento das atividades humanas e a conservação ambiental, entre os interesses privados e o interesse público.

## 2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Toda nova instalação, destinada a qualquer fim, requer algum tipo de concordância do Poder Público. De fato, a construção de edificações urbanas e rurais depende do atendimento às normas de caráter urbanístico – como a lei de zoneamento – e edilício – como o código de obras e o sanitário.

A atividade que propicia a urbanização de áreas, por exemplo, requer conhecimento do Poder Público, que é instado a deferir ou não uma autorização. Essa autorização toma a figura de um alvará (licença) ou de uma concordância de caráter precário ou permanente.

As licenças administrativas deferidas pela Administração Pública são atos denominados **vinculados**, isto é, sua concessão depende do atendimento pelo interessado de requisitos legais. Vale dizer, a regra é aquela constante de lei à qual está subordinado o administrador, dela não podendo afastar-se. Não há, portanto, qualquer margem de liberdade para a Administração Pública, na hipótese de licença em que o interessado atende plenamente os requisitos exigidos.

Por outro lado, temos os atos **discricionários**, que são aqueles praticados pela Administração conforme comportamentos previstos em lei, cabendo à Administração escolher aquele que lhe parecer mais conveniente e oportuno. Em geral, a lei utiliza as expressões “será facultado” ou “poderá o Poder Público”, indicando opções para o gestor ou certa margem de liberdade para decidir-se em uma situação concreta.

A instalação e localização de atividades no meio urbano são submetidas às licenças que são caracterizadas como atos administrativos da espécie **vinculados**,





isto é, seu atendimento depende do preenchimento de requisitos, expressamente previstos na lei de regulação.

O licenciamento ambiental constitui um procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, baseado em condições e requisitos previstos na legislação, deferirá ou não:

- a **licença prévia**, na qual se avalia o planejamento da atividade, observados os planos municipais, estaduais e federais de uso do solo e desenvolvimento;
- a **licença de instalação**, para o início da implantação de acordo com as especificações constantes no Projeto Executivo aprovado e a
- **licença de operação**, autorizando o início da atividade licenciada e os procedimentos de controle de poluição.

O licenciamento ambiental é peculiar, pois implica ação preventiva do Poder Público, no que tange ao controle de empreendimentos e atividades potencialmente poluentes ou degradadoras, para que adotem critérios capazes de garantir a sua sustentabilidade sob o ponto de vista ambiental e a plena aplicação do princípio de prevenção de danos ambientais.

### 3. FUNDAMENTO LEGAL

O licenciamento ambiental consta como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente pela Lei nº. 6.938, de 31/08/81, que a instituiu. Com base no artigo 10 da referida Lei, o Conama emitiu a Resolução 237, de 19/12/97, em que estabelece as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento e os órgãos públicos que podem realizá-lo. No estado de São Paulo, o licenciamento ambiental já era previsto desde a Lei nº. 997 de 1976 e na Constituição Estadual de 1989 recebeu citação específica:

Art. 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

§ 1º - A outorga de licença ambiental, por órgão ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

§ 2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no “caput” deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

A Lei Estadual 9.509, de 20/3/97, que institui a Política Estadual do Meio Ambiente, repete em seu artigo 19, *caput*, o disposto no artigo 10 da Lei da Política Nacional, acrescentando-lhe disposições que constam de resoluções do Conama relativas aos EIA/RIMA (1/86) bem como a referente à realização de audiências públicas (Resolução nº 9/87).

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto 47.400, de 04/12/02 apenas no que tange ao licenciamento ambiental. O Regulamento adota diversas normas constantes da Resolução 237/97 do Conama que disciplina o licenciamento ambiental em âmbito nacional.

#### **4. ATIVIDADES SUJEITAS A LICENCIAMENTO**

De uma maneira geral, qualquer empreendimento requer recursos naturais e é potencialmente poluidor do ambiente. Exigirão licenciamento ambiental, entretanto, apenas aqueles em que o potencial de poluição é reconhecidamente significativo.

As atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento, em âmbito nacional, são os relacionados no Anexo I da Resolução Conama 237/97. Entre estes, os sujeitos a elaboração e avaliação de estudo e relatório prévio de impacto ambiental, encontram-se no art. 2º da Resolução Conama 01/86. Para as outras atividades,



que possam poluir de forma não significativa, por terem um pequeno porte ou porque degradam pouco, exigem-se estudos ambientais mais simplificados.

O que chama a atenção nessas listagens, é que as atividades e empreendimentos relacionados com mineração e com indústria são muito claros, mas os demais são bastante imprecisos. Diante dessa dificuldade, o § 2º do art. 2º da Resolução atribui competência ao órgão ambiental para definir critérios de exigibilidade dessas atividades com base em suas características.

As atividades que dependem do uso das águas que são sujeitas à outorga do direito de usuário também devem ser licenciadas ambientalmente. Da mesma forma as que se utilizam da água, independentemente de outorga, quer para derivação, captação, extração e lançamento de efluentes.

Em âmbito estadual há listagens semelhantes no artigo 57 do Regulamento da Lei Estadual nº 997/76 aprovado pelo Decreto 8.468/76 e alterado pelo Decreto nº 47.397/02 e em alguns de seus Anexos.

Segundo o Artigo 58 do Regulamento da Lei nº 997/76, são sujeitas a Licença Prévia, as seguintes atividades / empreendimentos:

1. Construção, reconstrução, ampliação ou reforma de edificação destinada à instalação de fontes de poluição;
2. Instalação de uma fonte de poluição em edificação já construída;
3. Instalação, ampliação ou alteração de uma fonte de poluição.

São consideradas como fontes de poluição as atividades / empreendimentos indicadas no Anexo 5 do Regulamento da Lei nº. 997/76.

O Artigo 62 desse mesmo Regulamento estabelece que são sujeitos a Licença de Operação, as seguintes atividades / empreendimentos:

1. a utilização de edificação nova ou modificada, destinada à instalação de uma fonte de poluição;
2. o funcionamento ou a operação de fonte de poluição em edificação já construída;
3. o funcionamento ou a operação de uma fonte de poluição instalada, ampliada ou alterada;

4. os loteamentos, desmembramentos, condomínios e conjuntos habitacionais, antes de sua ocupação e os cemitérios.

Também devem obter licenciamento ambiental a instalação de geradores de energia, postos e sistemas retalhistas de combustíveis e postos de recebimento e centrais de recolhimento de embalagens vazias de agrotóxicos e afins.

Na Região Metropolitana do Estado de São Paulo há atividades que não podem ser implantadas, conforme texto da Lei Estadual 1817/78.

Nas áreas de drenagem do Rio Piracicaba também há restrições a certas atividades industriais, como consta da Lei 9.825/97.

## **5. COMPETÊNCIA PARA A OUTORGA DA LICENÇA**

Conforme determinado na Resolução Conama 237/97, o licenciamento deve ocorrer em um único nível de competência (art. 7º), isto é, o licenciamento é uno, tendo como critério de seleção o alcance do impacto ambiental direto produzido.

Em resumo, a Resolução define que as atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional são licenciados pelo órgão ambiental federal: o Ibama. Dessa forma, para as atividades e empreendimentos localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados e os capazes de produzir impactos diretos que ultrapassem os limites territoriais do País ou de mais de um ou mais Estados, o licenciamento é de competência do Ibama.

Aquelas que se encontrem no território de um único estado, mas que se realizam em mais de um município – como uma estrada – ou que seus impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios, serão licenciadas pelo órgão estadual (art. 5º).

Finalmente, os que sejam desenvolvidos apenas no âmbito municipal ou que seus impactos diretos ocorram tão somente no limite territorial do município, a este competirá realizar o licenciamento ambiental.

Quando a licença couber ao Ibama, este deve considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e municípios em que se localizar a



atividade ou empreendimento. Da mesma forma, quando for da competência do Estado, este deve considerar o exame técnico realizado pelos órgãos ambientais dos municípios.

Em âmbito estadual o Regulamento da Lei 997/76 aprovado pelo Decreto 8.468/76 e alterado pelo Decreto 47.397/02, estabelece as referências para a definição de competências, inclusive entre os órgãos da Administração.

A Cetesb licencia basicamente as fontes de poluição indicadas no Anexo 5 do Regulamento da Lei 997/76.

Caso as atividades e obras exijam avaliação de impacto ambiental, por meio de EIA/RIMA ou estudos simplificados, a LP será emitida apenas no âmbito do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (Daia), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

No Anexo 9 do Regulamento da Lei 997/76, constam as atividades / empreendimentos que poderão submeter-se apenas ao “licenciamento ambiental procedido pelo município, desde que este tenha implementado o Conselho Municipal de Meio Ambiente, possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais habilitados, e tenha legislação ambiental específica e em vigor” (artigo 57, § 3º).

## **6. LICENÇA AMBIENTAL - CONCEITO, TIPOS E VALIDADE**

Licença Ambiental, de acordo com a Resolução 237/97, é “o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Dela resulta um documento, também chamado de licença ambiental, que tem prazo de validade determinado. Conforme dito anteriormente, há um sistema tríplice de licenças, considerando-se a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

## **Licença Prévia (LP)**

Refere-se ao primeiro exame do órgão licenciador, que examina a localização e a concepção do empreendimento para atestar a viabilidade do mesmo e para estabelecer os requisitos básicos para as fases seguintes. Trata-se de verificar, por exemplo, se a área sugerida para a instalação de uma empresa é adequada tecnicamente e não oferece impedimentos, tal como situar-se em área de preservação permanente.

Nessa fase, observa-se se o local é objeto de restrições no zoneamento municipal ou em outro instrumento de gestão territorial, se há ocorrência de vegetação nativa e fauna silvestre em risco de extinção, de patrimônio arqueológico ou histórico etc. Comumente, o órgão licenciador solicita ao interessado uma certidão da Prefeitura Municipal quanto ao zoneamento, autorizações do DEPRN, etc.

Também na licença prévia podem ser exigidos estudos complementares como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) e o correspondente Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, conforme listagem constante do Anexo I da Resolução 237/97.

No sistema ambiental do estado de São Paulo, o Licenciamento Prévio pode ser solicitado concomitante ou não à solicitação de Licença de Instalação (LI), dependendo da natureza da atividade / empreendimento. O Anexo 10 do Regulamento da Lei 997/76, indica os empreendimentos que serão objetos de Licenciamento Prévio precedente ao Licenciamento de Instalação. As demais atividades têm a licença prévia emitida concomitante com a Licença de Instalação.

## **Licença de Instalação (LI)**

Detalhado o projeto inicial, a LI autoriza a instalação da fonte de poluição em um local específico, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e as demais condicionantes.



Por meio da LI, o órgão licenciador analisa a adequação ambiental do empreendimento ao local escolhido pelo empreendedor. Caso haja alguma exigência técnica a ser cumprida antes do início das operações do empreendimento, ela estará especificada na Licença de Instalação. Somente após o cumprimento das exigências pelo empreendedor, ele pode dar seqüência ao processo do Licenciamento Ambiental.

### **Licença de Operação (LO)**

Requerida quando a construção estiver concluída e os equipamentos instalados, autoriza o funcionamento do empreendimento, após a verificação da eficácia das medidas de controle estabelecidas nas licenças anteriores.

Os empreendimentos e atividades devem requerer uma ou outra espécie de licença, dependendo da situação dos mesmos. Todavia, qualquer modificação posterior à expedição da licença deve ser comunicada ao órgão licenciador que poderá exigir outros e novos documentos para unidade ou instalação modificada.

### **Prazo para Emissão da Licença**

Para cada tipo de licença, pode o órgão ambiental licenciador estabelecer prazos de análise diferenciados, mas, segundo o art. 14 da Resolução CONAMA n.º. 237/97, esse prazo não pode superar 6 (seis) meses, contado da data do protocolo do requerimento até o deferimento ou indeferimento, salvo os casos em que é exigido o EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo é, no máximo, de 12 (doze) meses.

### **Prazo de Validade das Licenças**

Como dissemos, as licenças possuem prazo de validade que são diferentes. Com base na Resolução Conama 237/97, o art. 2.º do Decreto Estadual n.º. 47.400, de 4/12/02, estabelece os seguintes prazos:

**Licença Prévia: não superior a cinco anos;**

**Licença de Instalação: não superior a seis anos**

**Licença de Operação: mínimo de dois anos e máximo de dez anos.**

Anote-se que tais prazos só são válidos se observadas as condições especificadas na emissão da licença.

Conforme estabelecido pelo art. 70 do regulamento aprovado pelo Decreto 8.468/76, os empreendimentos licenciados têm um prazo máximo de dois anos, contados a partir da data da emissão da Licença Prévia, para solicitar a Licença de Instalação e o prazo máximo de três anos para iniciar a implantação de suas instalações, sob pena de caducidade das licenças concedidas.

## **7. ÓRGÃOS FEDERAIS E ESTADUAIS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO**

### **Órgãos federais**

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - conduz o processo de licenciamento e emite licenças ambientais como definido na Lei 6938/81 e na Resolução Conama 237.

Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - atua em áreas com potencial de ocorrência de sítios arqueológicos e de interesse histórico e cultural.

Funai – Fundação Nacional do Índio - Regula as interferências de empreendimentos sobre os territórios indígenas.

Fundação Palmares – Atua na preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade.

Cnen – Comissão Nacional de Energia Nuclear – Atuação nos empreendimentos radioativos e nucleares.





## Órgãos estaduais

**SMA/SP – Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – Conduz o processo de licenciamento ambiental como definido na Lei Estadual N° 9.509/97, que instituiu o Sistema Estadual da Administração da Qualidade Ambiental, Proteção Controle, Desenvolvimento e Uso Adequado dos Recursos Naturais (Seaqua).**

CPRN – Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e de Proteção de Recursos Naturais – órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente a quem compete o licenciamento e o controle de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental. Atuam no licenciamento da CPRN:

- DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - Analisa os pedidos de autorização de supressão ou manejo de vegetação natural e as intervenções em áreas de preservação permanente, em todo Estado de São Paulo e se manifesta em todo processo de licenciamento ambiental quanto a suas atribuições. Atua por meio de suas unidades descentralizadas.

Aplica basicamente o Código Florestal, a Lei Federal 6938/81 e o Decreto Federal 750/93 e emite pareceres e autorizações, tais como: Parecer Técnico Florestal, Autorizações para supressão de vegetação, intervenção em áreas de preservação permanente, corte de árvores isoladas, plano de manejo de espécies florestais e para escoamento de produtos e subprodutos originários da floresta.

- DUSM – Departamento de Uso do Solo Metropolitano – Atua nos processos de licenciamento ambiental, manifestando-se em estudos ambientais relativos a empreendimentos localizados na Área de Proteção aos Mananciais de Interesse da Região Metropolitana de São Paulo (que engloba 39 municípios e cerca de 50% do território da Região Metropolitana). Tem sede na Capital e quatro unidades descentralizadas na Região Metropolitana de São Paulo. O DUSM aplica as Leis Estaduais 898/75 e 1.172/76, regulamentadas pelo Decreto 9.714/77, e expede o Alvará de Licença Metropolitana, a Declaração de Empreendimento Adaptado, e a Certidão de Áreas não Contíguas, bem como o Parecer de Viabilidade.

- Daia – Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – Avalia os estudos referentes a empreendimentos e atividades sujeitos à apresentação de EIA/Rima, de Relatório Ambiental Preliminar (RAP), de Estudo Ambiental Simplificado (EAS) e de Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (Prad).

Aplica basicamente a Resolução Conama 001/86 e 237/97, as Resoluções SMA 42/94 e 54/04, prepara o parecer técnico que embasa a decisão da SMA para a expedição das licenças Previa, de Instalação e de Operação que cabem a esta Secretaria.

Cetesb – Empresa de economia mista que tem entre suas atribuições a responsabilidade de licenciar ambientalmente e controlar atividades e empreendimentos causadores de poluição ambiental repartindo com a CPRN essa atribuição.

## **8. OBTENÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Qualquer que seja a situação do empreendimento ou atividade, deve ser verificado qual o órgão público competente para a emissão da licença. No Estado de São Paulo, segundo as instruções da Cetesb em página da Internet ([www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br)), verificou-se que é necessário, em primeiro lugar, estabelecer a localização do empreendimento a ser licenciado, pois depende disso as exigências para o licenciamento e o órgão licenciador.



## Empreendimentos localizados na Região Metropolitana de São Paulo

O órgão licenciador varia conforme as características do empreendimento.

### EMPREENDIMENTOS LOCALIZADOS DENTRO DA ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS

Característica do empreendimento /atividade	Órgão Ambiental Licenciador
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental</b> e é <b>fonte de poluição</b>	DAIA
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental</b>	DAIA
É fonte de poluição e foi objeto de autuação (AIA) ou envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	Balcão Único
<b>É fonte de poluição</b>	Balcão Único
Envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	DEPRN
Construção ou regularização de residências, empreendimentos comerciais ou de serviços envolvendo supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	Balcão Único
Envolve construção ou regularização de residências, empreendimentos comerciais e/ou de serviços	DUSM
Envolve loteamento e desmembramento para fins habitacionais, condomínios e conjuntos habitacionais	GRAPROHAB

## EMPREENDIMENTOS LOCALIZADOS FORA DA ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIASIAIS

Característica do empreendimento /atividade	Órgão Ambiental Licenciador
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental e é fonte de poluição</b> (com exceção de atividade de mineração)	CETESB
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental</b> e/ou envolve mineração	DAIA
É fonte de poluição e foi objeto de autuação (AIA) ou envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	Balcão Único
É <b>fonte de poluição</b>	CETESB
Envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	DEPRN
Envolve loteamento e desmembramento para fins habitacionais, condomínios e conjuntos habitacionais	GRAPROHAB

### Empreendimentos localizados no litoral e interior do Estado de São Paulo

A definição do órgão competente para a licença é feita com base nas características do empreendimento ou atividade.

É importante, nesses casos, verificar a relevância do **impacto ambiental** gerado. Para tanto, deve ser utilizada uma listagem exemplificativa de atividades, constante da Resolução Conama 1/86, definindo se o licenciamento deverá ser feito pelo Estado ou pelo órgão federal Ibama, em conjunto ou não. Outro aspecto é a verificação sobre a **fonte de poluição** do empreendimento/atividade, cujas características encontram-se no Anexo 5 do Decreto que regulamenta a Lei Estadual 997/76.



## LITORAL E INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

No quadro abaixo você deverá localizar em que característica se enquadra o empreendimento.

Característica do empreendimento /atividade	Órgão Ambiental Licenciador
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental</b> e é <b>fonte de poluição</b> (com exceção de atividade de mineração)	CETESB
Pode provocar <b>significativo impacto ambiental</b> e/ou envolve mineração	DAIA
É <b>fonte de poluição</b> e foi objeto de autuação (AIA) ou envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	CETESB DEPRN
É <b>fonte de poluição</b>	CETESB
Envolve supressão, exploração, manejo de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente	DEPRN
Envolve loteamento e desmembramento para fins habitacionais, condomínios e conjuntos habitacionais	GRAPROHAB

Isto posto, é possível verificar que o licenciamento ambiental é um ato administrativo, outorgado pelos órgãos públicos e necessário para a construção, instalação e funcionamento de certos empreendimentos e atividades que apresentam as características apontadas nos regulamentos.

É preciso reafirmar também que o licenciamento é uno, isto é, é realizado por apenas um órgão público. Significa dizer que os empreendimentos e atividades estão sujeitos a um único pedido de licença, junto a um só órgão público.

Assim, o **primeiro passo** para a obtenção da licença é identificar a situação do empreendimento a fim de ser determinado qual o tipo de licença deverá ser requerida.

O **segundo passo** será identificar a localização e a amplitude dos potenciais impactos gerados pelo empreendimento a fim de ser definido o órgão licenciador competente. Desse modo, o licenciamento poderá ser requerido ao Estado, à União ou ao Município – como veremos.

Se localizado no Estado de São Paulo, em Região Metropolitana e totalmente em área de proteção aos mananciais, o licenciamento será à SMA.

Se o empreendimento alcançar a área de proteção de mananciais de forma apenas parcial e se seus impactos, em Região Metropolitana, forem os apontados na listagem divulgada pela Cetesb (veja reprodução anexa) o órgão licenciador poderá ser outro, todos, é claro, de âmbito estadual.

O **terceiro passo** será o preenchimento do formulário de requerimento e entrega dos documentos. Estes podem ser diferenciados em relação ao tipo de empresa e atividade desenvolvida. Entre os principais documentos conta cópia da certidão da Prefeitura indicando o enquadramento do empreendimento ao zoneamento municipal.

O **quarto e quinto passos** são procedimentos internos do órgão licenciador que se referem, respectivamente, à análise dos documentos e a vistoria técnica, esta para avaliar o atendimento das exigências feitas pelo órgão ambiental e acompanhar a execução das medidas de controle propostas nos planos entregues.

No **sexto passo** temos a emissão de parecer técnico que deferirá a licença ou não. Deferida, será a mesma comunicada ao requerente e publicada em órgão oficial de imprensa, cujos custos são suportados pelo requerente.

## 9. LICENCIAMENTO BALCÃO ÚNICO

Para os empreendimentos localizados na Região Metropolitana de São Paulo e sujeitos ao licenciamento por mais de um dos órgãos do Sistema de Meio Ambiente, foi criado em Julho de 1996 o Balcão Único, sistema adotado com o objetivo de compatibilizar e vincular as diversas licenças expedidas pela Secretaria do Meio Ambiente e Cetesb.

No Balcão Único são prestadas informações sobre as diversas modalidades de licenciamento realizadas pela Cetesb e Secretaria do Meio Ambiente, São também, protocolados os pedidos e entregues as licenças expedidas pelos seguintes órgãos:

- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb)



- Departamento de Uso do Solo Metropolitano (DUSM/SMA)
- Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais (DEPRN/SMA).

O Balcão Único está localizado na sede da Cetesb, em Pinheiros.

Os empreendimentos sujeitos somente ao licenciamento da Cetesb, devem formalizar o pedido de licença diretamente nas agências ambientais.

## **10. O SISTEMA DE LICENCIAMENTO SIMPLIFICADO (SILIS)**

É um sistema informatizado, calcado na certificação digital, e, por isso, empreendimentos de baixo potencial poluidor podem, via Internet, obter o seu licenciamento ambiental por meio de um procedimento simplificado, no qual os documentos Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação são concedidos com a emissão de apenas um documento. Além disso, o Silis também pode ser utilizado para a renovação da Licença de Operação. Todas as ações envolvidas neste procedimento são desencadeadas sem a necessidade do usuário comparecer às Agências Ambientais da Cetesb.

## **11. LICENCIAMENTO PELO MUNICÍPIO**

O município possui competência para, não apenas legislar sobre meio ambiente, nos moldes definidos pela Constituição Federal, mas, em decorrência disso, proceder ao licenciamento ambiental.

Em âmbito nacional, o compartilhamento de competências entre as esferas do poder público para realizar o licenciamento ambiental é disciplinado pela Resolução Conama 237/97.

O município é citado nessa Resolução nos artigos 4º e 5º, que dizem respeito à sua participação nos processos de licenciamento sob responsabilidade do Ibama ou do Estado. Também no artigo 10 há uma exigência de participação do executivo municipal em qualquer licenciamento ambiental.

Art. 10 - § 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Mas é no artigo 6º que o licenciamento sob responsabilidade municipal é tratado explicitamente.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

## **Condições para a municipalização do licenciamento**

No penúltimo artigo da Resolução Conama 237/97 há duas exigências que a Federação, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem satisfazer para realizar o licenciamento ambiental.

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

O Conselho é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, com participação de representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, vinculado ao executivo municipal e com a função de planejar, discutir e deliberar sobre a gestão ambiental local.

Assim, compete ao órgão municipal responsável pela execução dos programas e projetos ambientais, submeter à análise e deliberação do Conselho as propostas de normas, a definição de procedimentos e diretrizes para o gerenciamento ambiental municipal, bem como os processos de licenciamento ambiental apresentados à municipalidade.





Para efetuar os procedimentos de licenciamento ambiental, o setor municipal responsável pelos assuntos ambientais deve ter quadro de pessoal técnico ou, alternativamente, a possibilidade de contratar os serviços de consultores habilitados.

## **Licenciamento municipal no Estado de São Paulo**

No Estado de São Paulo, o licenciamento ambiental realizado pelo Município pode realizar-se independentemente ou por meio de convênio celebrado entre o Município e o Estado, representado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SMA).

Para tanto, foi elaborada uma lista de fontes poluidoras (atividades sujeitas à licenciamento) que, segundo avaliação do órgão licenciador estadual apresentam impactos apenas locais. A lista compõe o Anexo 9 do Decreto Estadual nº. 8.468 com as alterações do Decreto 47.397/02.

Para a celebração do convênio é necessário que o município possua Conselho Municipal de Meio Ambiente criado e instalado e quadro de profissionais especialistas próprios ou à sua disposição.

O Decreto Estadual 41.261, de 31/10/96, autoriza o Secretário do Meio Ambiente a celebrar convênios com municípios para a cooperação na fiscalização e licenciamento ambientais. Trata-se de convênio limitado a recebimento e encaminhamento de licenças e de denúncias, não prevendo delegação de competências.

O Decreto 43.505, de 01/10/98, autoriza o Secretário do Meio Ambiente a celebrar convênios com municípios, também visando a fiscalização e o licenciamento ambiental. O objetivo do convênio, neste caso, é definir as atividades que, por ter impacto ambiental direto local, são licenciadas e fiscalizadas apenas pelo município.

## **12. LICENCIAMENTO UNIFICADO**

O primeiro dos 21 projetos prioritários da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo na gestão 2007/2010 é o de licenciamento unificado, que tem como objetivo “unificar o licenciamento ambiental, ganhando transparência, rigor e agilidade; regionalizar os procedimentos, com auxílio dos municípios para as obras de impacto local”

Está prevista a apresentação de um Projeto de Lei, no prazo de um ano, que deverá estabelecer o novo sistema estadual de meio ambiente.

### **Portal Estadual de Licenciamento Ambiental**

<http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/index.asp>

### **Portal Nacional de Licenciamento Ambiental**

[www.mma.gov.br/pnla](http://www.mma.gov.br/pnla)

Por esses endereços empreendedores, governos e sociedade têm acesso a informações sobre todo o processo de licenciamento de uma obra autorizada pelo Ibama ou por um órgão estadual. Legislação, prazos, responsabilidades, tipos de empreendimentos, dados sobre secretarias e institutos, estudos ambientais e publicações também estão disponíveis no portal.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. Trabalho elaborado com a colaboração do IBAMA.

FIRJAN **Manual de Licenciamento ambiental** : guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Cadernos de formação volume 4**: Instrumentos de Gestão Municipal. Brasília. Ministério do Meio Ambiente, 2006.

MARCATTO, Celso **Gestão ambiental municipal em Minas Gerais**. Belo Horizonte: FEAM, 2002.

MARCHI, Isabela Helena De. **As novidades no licenciamento ambiental no Estado de São Paulo**: Mudanças introduzidas pelos Decretos Estaduais nº 47.397 e nº 47.400, de 4 de dezembro de 2002. Jus Navigandi, Teresina, ano



8, n. 171, 24 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4687>>.

REZENDE, Leonardo Pereira. **A autorização ambiental municipal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2658>>

SECRETARIA de Estado do Meio Ambiente de São Paulo. **Cadernos de Legislação Ambiental Estadual** - Licenciamento ambiental - Volume 1. Coordenação Francisco Thomaz Van Acker e Augusto Miranda. Imprensa Oficial, 2003

## LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição Federal – Meio Ambiente

Constituição Estadual de 1989.

Lei 6.938/81

Resolução Conama 001/86

Resolução 9/87

Resolução Conama 237/97

Lei Estadual 9.509/97

Lei Estadual 1817/78

Lei 9.825/97

Regulamento da Lei Estadual nº 997/76 (Decreto 8.468/76, Decreto 47.397/02) Anexo 5, anexo 9, Anexo 10

Decreto 47.400/02.

Decreto Estadual 41.261/96

Decreto 43.505/98

Resoluções SMA 42/94 e 54/04







# Oficina Municipal de Meio Ambiente

| Guia para Elaboração |



programa de capacitação de gestores  
ambientais no estado de **são paulo**  
sisnama | sistema nacional de meio ambiente





# Oficina Municipal de Meio Ambiente

## | Guia para Elaboração |

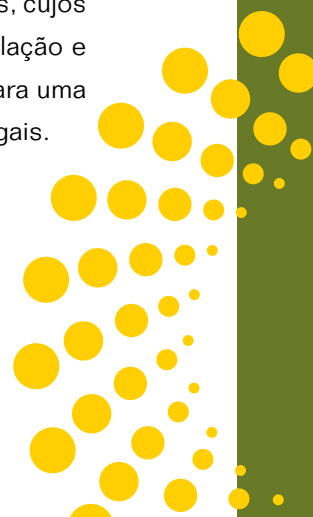
### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 reserva, aos municípios brasileiros, o direito de autonomia político-administrativa. Essa plena capacidade de se autogovernar é aperfeiçoada à medida que são conquistados os espaços de gestão democrática, consolidadas as bases de uma educação para a cidadania e valorizados os conhecimentos e práticas que garantem o convívio consensual entre os diferentes setores da sociedade local.

A transversalidade que envolve o tema Meio Ambiente possibilita a construção de um espaço local de aperfeiçoamento da democracia pela sua capacidade de mobilizar os municípios e fazer crescer a conscientização cidadã nesses tempos de grandes transformações socioambientais.

É inegável que a maior parte dos problemas que afetam o meio ambiente e, conseqüentemente, a qualidade de vida das populações, ocorrem no território municipal. Portanto, é no local que devem ser empreendidas as ações capazes de prevenir e solucionar esses conflitos. Por isso, o principal desafio está em construir esse espaço de democracia que venha a ser, realmente, produtor de um diálogo permanente entre os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações representativas da sociedade civil na busca de soluções que assegurem as bases necessárias para o desenvolvimento sustentável.

A adesão do Estado de São Paulo ao Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sisnama, iniciativa do Ministério de Meio Ambiente (MMA), vincula-se à premente necessidade de promover, no nível local, o fortalecimento do papel do município, como ente federado e, no âmbito de suas competências, na proposição e execução da política e da gestão ambiental. Esse compromisso será desempenhado, inicialmente, em 200 municípios paulistas, cujos gestores serão capacitados por meio de um programa que orienta a formulação e a implementação de uma política municipal ambiental e dos instrumentos para uma gestão ambiental compartilhada, integrada e adequada às competências legais.



A estratégia do programa compreende, inicialmente, a sensibilização e a mobilização dos prefeitos municipais, de agentes governamentais e representantes da sociedade civil regional. O segundo momento abrange um curso de capacitação dos gestores e conselheiros municipais de meio ambiente em dois módulos - básico e avançado - e a orientação e acompanhamento para a realização de oficinas municipais.

Os dois módulos compreendem o curso **O papel do município no fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente** que tratará dos aspectos políticos, institucionais e legais para a implantação do Sistema Municipal de Meio ambiente.

As oficinas municipais vêm cumprir o objetivo de aprimorar a conscientização e promover a participação, na política e na gestão ambiental municipal, dos outros agentes do governo local e, principalmente, das representações da sociedade civil municipal. Essa será uma ação desenvolvida pelos representantes municipais que participam do processo de capacitação e que terão a tarefa de mobilizar a sociedade local para estabelecer uma pauta de prioridades ambientais do município visando à construção das bases necessárias para a elaboração de uma política municipal de meio ambiente.

## **2. DIRETRIZES PARA A REALIZAÇÃO DAS OFICINAS MUNICIPAIS**

Compreendem a divulgação e a apresentação dos objetivos do programa de capacitação; a construção participativa de um diagnóstico preliminar da realidade ambiental do município; o conhecimento e a identificação da legislação ambiental e dos instrumentos de planejamento municipal a serem considerados na elaboração da política municipal de meio ambiente; e a elaboração de uma pauta de prioridades e de identificação dos principais problemas e conflitos ambientais do município para subsidiar as discussões e a busca de soluções que serão desenvolvidas no módulo avançado.



A tarefa de organizar e executar as oficinas municipais requer persistência e pressupõe uma representatividade de fato e a participação ativa de amplos setores da sociedade local. Essa tarefa, oferecida aos participantes do Módulo Básico do Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros Ambientais do Estado de São Paulo é uma condição básica para garantir a eficácia do papel transformador da política e gestão das questões socioambientais que afetam a vida municipal.

**A participação envolve a comunidade, permite estabelecer com mais precisão necessidade prioritárias, possibilita a avaliação permanente de programas (reduzindo as possibilidades de corrupção), estimula a auto-estima da população e mobiliza potencialidades latentes.**

**(F. Montoro, Folha de São Paulo, 5 mar. 99)**

A participação, que é um direito humano fundamental e que se consagra em um dever essencial para o exercício da democracia, é construída a partir de intensa mobilização social.

A mobilização social é a capacidade de despertar vontades, de envolver a população num processo coletivo de mudança sociocultural integrando corações e mentes.

O processo de mobilização social depende inicialmente do grau de confiabilidade de quem o convoca. Portanto, espera-se que os representantes dos municípios que participam do Programa de Capacitação assumam a responsabilidade e o compromisso de despertar essa vontade nos variados setores da sociedade local.

A organização das oficinas pressupõe o planejamento das ações, a sensibilização e a mobilização da comunidade; as atividades de capacitação e o encaminhamento dos resultados.

### **3. Principais Etapas para o Desenvolvimento das Oficinas Municipais**

#### **3.1 Planejamento das Atividades**

A organização da oficina municipal é uma tarefa que deve ser iniciada logo após a finalização do Módulo Básico. A primeira atividade consistirá no agendamento de uma reunião preparatória na qual os participantes vão elaborar um plano de ação para orientar essa tarefa.

Sugere-se que o grupo reúna-se em lugar tranqüilo, como uma sala de reunião que contenha pelo menos um quadro-negro ou uma parede na qual seja possível prender uma folha grande de papel que será usada para fixar cartelas ou servir como quadro para o uso de pincel atômico.

A reunião de planejamento deve ser muito objetiva e definir as estratégias do grupo quanto a: a) Local e data da oficina; b) Escolha dos participantes; c) Sensibilizar e mobilizar os participantes; d) Preparar os materiais didáticos e técnicos; e) Preparar as atividades da oficina; f) Executar a oficina; e g) Redigir os relatórios dos trabalhos.

Tendo em conta essas várias atividades a serem planejadas e executadas e o reduzido número de pessoas que pode assumir essas responsabilidades sugerimos, no Quadro 1, um planejamento básico de ações que facilitarão o desenvolvimento da reunião.



### Quadro 1. Plano de ação

ATIVIDADES	AÇÕES	PRAZO	TEMOS (como garantir a ação)	NÃO TEMOS (qual a estratégia para conseguir)	RESPONSÁVEL (quem é o gerente da ação)
Local e data da oficina	Definir a data da oficina	Até 30 dias após o módulo básico			
	Definir e reservar o local da oficina (se possível, uma sala de aula com cadeiras móveis)	20 dias antes da data da oficina (vistoriar e agendar (contratar) o espaço)			
Definir os participantes	Organizar a relação de possíveis participantes (lista com nome, endereço, telefone e e-mail de pessoas e/ou instituições do governo local e da sociedade civil relacionadas à questão ambiental do município)	Imediatamente			
	Escolher os participantes representativos da comunidade (privilegiar os órgãos do Poder local, conselhos municipais, as entidades de classe, as ONGs ambientalistas e as associações comunitárias rurais e urbanas)	Imediatamente			
Sensibilizar e mobilizar os participantes	Preparar convite com explicação sintética sobre os objetivos da oficina	dois dias após a reunião de planejamento			
	Contatar os participantes (se possível, pessoalmente)	20 dias antes da oficina			
	Identificar a necessidade de transporte para deslocamento (no caso de representações da periferia e zona rural)	20 dias antes da oficina			
	Divulgar na mídia local os objetivos da oficina (jornal, rádio, televisão, Internet, púlpito de igrejas etc.)	Durante os 20 dias antes da oficina			

(continua)

**Quadro 1. Plano de ação** (continuação)

ATIVIDADES	AÇÕES	PRAZO	TEMOS (como garantir a ação)	NÃO TEMOS (qual a estratégia para conseguir)	RESPONSÁVEL (quem é o gerente da ação)
Preparar os materiais didático e técnicos	Organizar dossiê com a legislação ambiental municipal (Lei de Política Municipal de Meio Ambiente, Lei de Criação do Conselho de Meio Ambiente, Agenda 21, Fórum de Desenvolvimento Sustentável, etc.)	15 dias antes da oficina			
	Organizar dossiê com legislação e documentos de planejamento e gestão municipal (Lei Orgânica Municipal - LOM, Lei de Plano Diretor, Código de Obras e Edificações, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO Lei Orçamentária Anual - LOA e Lei de Orçamento Participativo )	15 dias antes da oficina			
	Organizar documentos sobre situação socioeconômica e ambiental do município (diagnósticos técnicos, EIA/RIMA, relatórios técnicos das agências governamentais e secretarias municipais, etc.)	15 dias antes da oficina			
	Preparar cópias do mapa físico do município (hidrografia, vegetação, estradas, ocupação urbana, etc.)	15 dias antes da oficina			
	Adquirir kit da apresentação do Programa Nacional de Capacitação (ver com APM e/ou Cepam)	15 dias antes da oficina			

(continua)



**Quadro 1. Plano de ação** (continuação)

ATIVIDADES	AÇÕES	PRAZO	TEMOS (como garantir a ação)	NÃO TEMOS (qual a estratégia para conseguir)	RESPONSÁVEL (quem é o gerente da ação)
Preparar atividades e a infra-estrutura da oficina	Elaborar o programa da Oficina	Imediatamente			
	Definir mesa de abertura	Imediatamente			
	Convidar e agendar participação	Imediatamente			
	Preparar listas de inscrição e presença e crachá de identificação	7 dias antes da oficina			
	Organizar serviço de café e água	7 dias antes da oficina			
	Organizar o transporte de participantes	7 dias antes da oficina			
	Organizar opções de restaurantes para o almoço				
	Organizar material para o diagnóstico perceptivo (mapas, lápis, caneta, papel sulfite, pasta, pincel atômico, fita crepe, tesoura, etc.)	7 dias antes da oficina			
	Providenciar sistema de audiovisual (Datashow completo ou TV/vídeo)	7 dias antes da oficina			
Execução das oficinas	Preparar a recepção dos participantes				
	Disponibilizar material da oficina (dossiês, mapas, coletânea de documentos)				
	Preparar apresentação e falas dos promotores				
	Disponibilizar a lista dos participantes				
	Elaborar agenda de reuniões futuras				

(continua)

### Quadro 1. Plano de ação (continuação)

ATIVIDADES	AÇÕES	PRAZO	TEMOS (como garantir a ação)	NÃO TEMOS (qual a estratégia para conseguir)	RESPONSÁVEL (quem é o gerente da ação)
Redigir relatório dos trabalhos	Preparar relatório descritivo da Oficina				
	Preparar material produzido pela oficina (mapas, pauta de prioridades)				
	Enviar relatório e material produzido				
	Divulgar, na mídia, os resultados da oficina				
	Enviar resultados às representações do Poder Público e organizações da sociedade civil				

### 3.2 Sensibilização e Mobilização dos Participantes

A sensibilização e a mobilização para a oficina municipal é a tarefa mais difícil do processo. Espera-se que o sujeito mobilizador tenha algumas características de liderança por vivências e papéis desempenhados na sociedade local.

Esse papel, que pode ser identificado nos munícipes participantes do módulo básico, vem caracterizar aqueles indivíduos com capacidade para **promover** os primeiros passos da sensibilização e mobilização, desde que tenham disponibilidade de investir tempo, energia e recursos na ativação do processo.

Em cada município, esse grupo de cidadãos participantes do módulo básico deve identificar os atores mais envolvidos com a causa ambiental, desde os outros gestores municipais que respondem pela questão ambiental, as lideranças comunitárias dos setores urbanos e rurais, lideranças empresariais e todos os cidadãos dispostos a agir em defesa do meio ambiente.





Essa primeira identificação deve privilegiar os indivíduos que têm a capacidade de transformar os conteúdos (idéias, sentimentos e ações) propostos pelo grupo, ou seja, aqueles indivíduos que podem **divulgar** os objetivos da oficina a uma ampla parcela da população. Assim, a sensibilização e a mobilização terão êxito, se contarem com a participação de jornalistas, estudantes, radialistas, entre outros divulgadores dispostos a contribuir para potencializar o processo.

Os cidadãos com características de **formadores de opinião** são também fundamentais para a sensibilização e mobilização, pois detêm audiência própria em diferentes setores da comunidade local. Assim, devem ser sensibilizados desde padre/pastor e seus fiéis; a professora e seus alunos; a direção de uma associação e seus associados, entre outros. Desta forma, identificam-se outros possíveis participantes da oficina municipal que, sensibilizadas, passarão a compartilhar do propósito de proteção do meio ambiente e garantia da qualidade de vida.

Do processo de sensibilização e mobilização vem a representatividade de amplos setores da comunidade local, através dos atores que se dispõem a participar da oficina municipal e contribuir para solucionar e enfrentar os desafios que a questão ambiental apresenta. Os atores identificados e mobilizados devem ter a capacidade de estabelecer coletivamente objetivos, conciliar pessoas, grupos, instituições e comunidades, em torno desses objetivos, e manter uma constância de propósitos, apesar das adversidades que surgirem ao longo do tempo.

Uma vez compreendido o processo de mobilização e sua importância para a formação de um ator coletivo fundamental para a realização da Oficina Municipal de Meio Ambiente, garantem-se, a partir daí, os caminhos para a construção futura de uma Política Municipal de Meio Ambiente e, particularmente, para a estruturação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, que, de fato, seja representativo e participativo. Assim, ficam delineadas as bases de um ator coletivo que definirá a política ambiental local e que poderá, democraticamente, contribuir para consolidar a consciência ambiental no município.

Em síntese, os principais passos para sensibilizar e mobilizar os cidadãos para a organização da oficina municipal são:

1. Identificar os atores municipais, as instituições e as pessoas que representem os diversos setores sociais já envolvidos com a causa do meio ambiente;
2. Delinear a estratégia de mobilização social:
  - Fazer uma convocatória – convite –, por meio de uma carta circular, cujo conteúdo convoca para a mobilização social da comunidade local;
  - Promover eventos (cursos, debates, seminários e outros) para divulgar a causa ambiental, particularmente a importância da participação popular;
  - Divulgar o evento na mídia local.
  - Contatar e convidar, para a oficina municipal, os diversos setores sociais do município, desde os representantes do Poder Público local até os setores da sociedade civil, principalmente os formadores de opinião e suas organizações representativas, tais como os sindicatos, escolas, igrejas, clubes de serviços, associações de moradores, rurais e empresariais, entre outras.

**É fundamental que todos os setores sociais mobilizados acompanhem esse processo;**

**Visitar o prefeito e solicitar seu empenho na organização da oficina municipal;**

**Visitar o presidente da câmara e solicitar seu apoio para a oficina municipal e,**

**Comparecer ao plenário da câmara municipal para divulgar o evento.**

As orientações apresentadas são, simplesmente, uma sugestão, que cada município poderá adequar à sua realidade e aprimorar com a criatividade da equipe organizadora da oficina municipal. O mesmo ocorre com a sugestão, apresentada no Quadro 2, de um plano de ação para o processo de mobilização social. Essa orientação valoriza o planejamento e torna mais eficaz os esforços despendidos pelos promotores do processo.



## Quadro 2. Processo de sensibilização e mobilização social

ETAPAS	PRAZO DE EXECUÇÃO
Organizar a comissão municipal para preparar a Oficina Municipal de Meio Ambiente e elaborar a estratégia de mobilização social.	Imediatamente após o Módulo Básico
Identificar e escolher os participantes	20 dias antes da data da oficina
Convidar as pessoas/instituições escolhidas e apresentar os objetivos da oficina municipal, com o apoio dos formadores de opinião junto aos seus públicos específicos.	Até 15 dias antes da data da oficina
Divulgar as iniciativas, pelos meios de comunicação, para atingir os diversos setores sociais do município.	Durante 20 dias antes da oficina

### 3.3 Capacitação

#### 3.3.1 Orientações gerais

A atividade de capacitação compreende a Oficina Municipal de Meio Ambiente propriamente dita. Como já foi explicitado anteriormente, essa oficina deve estar orientada, principalmente, para a informação e divulgação do processo de **capacitação dos gestores e conselheiros ambientais do município** e deve estar composta por pessoas que representam o governo local e a sociedade civil.

Outros pontos importantes do perfil dos participantes dessa oficina, além da representatividade<sup>1</sup> que estão exercendo, enquanto governo ou sociedade civil, devem ser: um bom nível de escolaridade; disponibilidade de tempo para dedicar-se aos trabalhos da oficina; compromisso com a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida; vocação para o trabalho em equipe; idoneidade e bom senso.

<sup>1</sup> Representatividade: qualidade de alguém, de um partido, de um grupo ou de um sindicato, cujo embasamento na população faz que ele possa exprimir-se verdadeiramente em seu nome.

Esses participantes terão a responsabilidade de construir o diagnóstico perceptivo da situação ambiental no município e a pauta de prioridades para subsidiar uma agenda local, com a identificação dos principais problemas ambientais e as propostas de superação. Essa tarefa requer debates, priorizações, deliberações, construção de consensos, decisões majoritárias, tudo isso orientado pelo interesse superior da defesa do meio ambiente e da garantia de uma vida com qualidade sustentável.

Portanto, para que a oficina cumpra sua missão corretamente, além do compromisso ético-político dos participantes, é fundamental que cada um procure observar as seguintes habilidades:

1. Expressar com clareza suas idéias e ouvir as idéias dos outros. Sugere-se que prepare com antecedência sua intervenção, que seja pontual e objetivo e que saiba ilustrar seus argumentos.
2. Difundir as informações sobre seus conhecimentos, pois esta é uma forma de capacitar os outros parceiros e, principalmente, a população que representa. Sugere-se que apresente suas informações ambientais e que verifique sua validade para que seja possível divulgá-las para o restante da população que representa.
3. Disponibilizar os acessos que detém nos espaços de decisão, isto é, facilitar, aos participantes, o acesso aos tomadores de decisões: prefeitos, gestores municipais, juizes, promotores, entre outros.
4. Ter a capacidade de negociação, que é saber quando ceder ou não ceder diante de determinadas atitudes ou argumentos. Espera-se que, na negociação, as partes se respeitem e não se deixem levar por reações emocionais e ressentimentos. Sugere-se que use todos os recursos de interlocução e que saiba ouvir os argumentos do outro e contrapor os seus com objetividade, evitando conflitos e sempre usando o bom senso.
5. Saber agregar pessoas, grupos, entidades e personalidades no trabalho, pois o sucesso da oficina dependerá das articulações, parcerias e alianças promovidas pelos participantes. Sugere-se que tenha informações prévias dos ou-



tros participantes e saiba informá-los sobre os objetivos da oficina e, assim, estimulá-los a participar.

6. Saber administrar o tempo facilitará o bom desempenho da oficina, garantindo a produtividade e diminuindo a ansiedade. Sugere-se que o local de trabalho esteja bem organizado e que seja planejado o uso do tempo nas atividades.
7. A reunião de trabalho deve ser eficaz e isso demanda organização e boa condução, ou seja, planejamento, objetividade e criatividade. Sugere-se que a programação da oficina tenha o tempo dimensionado para o cumprimento dos objetivos; que todos os participantes sejam informados com antecedência sobre a pauta, horário, local, data e tempo de reunião; que alguém assuma o papel de cobrar a disciplina de horário, tempo de intervenção e da reunião; que seja incentivada a participação de todos; e que sejam registrados e socializados os resultados ao final da reunião.
8. A criatividade deve ser exercitada para garantir o sucesso e a exeqüibilidade das ações planejadas. Deve-se buscar sempre legitimidade, representatividade e transparência. Usar criativamente os recursos humanos, físicos e técnicos, para proporcionar a melhor relação entre custos e benefícios.

### **3.3.2 Programação**

O sucesso da Oficina Municipal de Meio Ambiente estará diretamente vinculado à capacidade de planejamento e organização do tempo das atividades. Neste sentido, é fundamental a programação de trabalhos que seja exeqüível e compreendida por todos os participantes. Por se tratar de um dia árduo de trabalho, que compreende oito horas de reunião, nada mais salutar do que planejar minimamente todos os espaços de tempo necessário para concretizá-lo. Assim, no Quadro 3, há um tipo de programação que poderá orientar os municípios que aceitaram enfrentar esse desafio.

### Quadro 3. Programa da oficina municipal de meio ambiente

Hs	ATIVIDADE	OBJETIVO	RECURSOS
8:00	Inscrição dos participantes	Recepção e entrega de material	Mesa, pastas, documentos, listas de inscrição e presença
8:30	Abertura	Oficialização do evento com falas das autoridades presentes	Salão de conferência, mesa de abertura, cadeiras, sistema de áudio, água, etc.
9:00	Palestra 1 – O Programa Nacional de Capacitação e o Fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente	Apresentação do Programa de Capacitação de Gestores e Conselheiros Ambientais do Estado de São Paulo	Sistema de audiovisual
9:30	Palestra 2 – O Sistema Municipal de Meio Ambiente	Apresentação do 'estado da arte' do sistema de meio ambiente no município e suas atribuições	Sistema de audiovisual
10:00	Intervalo para café	Descanso dos participantes	Mesas e serviços de água e café
10:15	Diagnóstico Ambiental	Construção coletiva e participativa do diagnóstico ambiental perceptivo do município, destacando os principais problemas e conflitos ambientais	Salas de aula para trabalhos de grupos, mapas do município, papel, canetas, pincel ou canetas hidrográficas, fita crepe, etc.
12:00	Intervalo para almoço	Descanso e alimentação dos participantes	Listas de opções de locais para alimentação
13:00	Plenária	Apresentação dos trabalhos dos grupos e integração das informações sobre a situação ambiental do município.	Salão de conferência, cadeiras, sistema de áudio, painel ou quadro para fixação dos mapas.
14:30	Intervalo para café	Descanso dos participantes	Mesas e serviços de água e café
15:00	Pauta de Prioridades	Construção coletiva e participativa da pauta de prioridades para subsidiar uma agenda local, com identificação dos principais problemas ambientais e proposta de superação	Salas para trabalhos de grupos, matriz de apoio, mapas do município, papel, canetas, pincel ou canetas hidrográficas, fita crepe, etc.
16:00	Plenária	Apresentação dos trabalhos dos grupos e fechamento consensual da matriz de prioridades	Salão de conferência, cadeiras, sistema de áudio, painel ou quadro para fixação das matrizes.
17:00	Encerramento da Oficina e encaminhamento de resultados	Conformar uma agenda de trabalho para iniciar o processo de construção da Agenda 21 Local.	Salão de conferência, cadeiras, sistema de áudio, painel ou quadro para fixação da agenda.



### **3.3.3 Recepção e Abertura do Evento**

A recepção dos participantes deve compreender desde o preenchimento de uma ficha de inscrição até a assinatura de uma lista de presença e, quando necessário, o preenchimento de uma declaração de participação. Sugere-se, também, que cópias dos dossiês e documentos coletados estejam disponibilizadas aos participantes, pois deverão ser utilizados nos trabalhos de grupo. Podem ser apresentados, também folders, cartazes e outro recurso de comunicação que tratem de estudos e trabalhos sobre o meio ambiental no município e na região.

A abertura da Oficina Municipal de Meio Ambiente caracteriza-se como um evento oficial e deve contar com a presença do prefeito, do presidente da câmara, do promotor público, entre outros. Como o tempo disponível é delimitado, sugere-se combinar, antecipadamente, falas curtas e precisas.

### **3.3.4 Palestras**

A primeira palestra deve tratar exclusivamente de uma apresentação sustentada pelo *kit* oficial disponibilizado pelos organizadores do Programa de Capacitação (APM e/ou Cepam) e deverá enfatizar o Sisnama, a sua estrutura e funcionamento, e a importância do seu fortalecimento a partir da organização do Sistema Municipal de Meio ambiente. A palestra poderá ser proferida por um dos representantes do município participante do módulo básico.

A segunda palestra versará sobre a situação atual do Sistema Municipal de Meio Ambiente e destacará suas atribuições. Sugere-se que o palestrante seja um gestor e/ou responsável municipal que atua ou responde pelo tema meio ambiente em seu município. Pode-se também combinar uma divisão do tempo para garantir a fala de um representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente, quando estiver estruturado e atuante.

### 3.3.5 Diagnóstico Ambiental

Esta atividade deve ser iniciada com as informações e esclarecimentos sobre a forma de trabalho que se deseja desenvolver. Também devem ser explicitados os conceitos de 'problema' e 'conflito' ambientais. Essa fala será feita por um dos promotores do evento, que seguirá as orientações básicas do roteiro sugerido.

A primeira etapa do diagnóstico será feita em grupos de, pelo menos, cinco pessoas, que, após discutir o tema, deverão identificar os principais problemas e conflitos ambientais, caracterizá-los e descrevê-los, bem como identificar os agentes envolvidos (Quadro 4). Em seguida, essas informações deverão ser plotadas no mapa municipal disponibilizado. O uso de legendas, símbolos e cores ajudarão muito a percepção do grupo. Paralelamente, deverá ser feita uma síntese dos principais problemas/conflitos, que servirá como auto de defesa quando da realização da plenária.

A segunda etapa consistirá na plenária, quando os grupos apresentarão os resultados de seu trabalho e, coletiva e participativamente, indicarão os principais problemas e conflitos ambientais identificados.

#### Quadro 4. Roteiro para identificação de problemas e de conflitos ambientais do município

Tema	Local	Descrição do Conflito	Descrição do Problema	Envolvidos
Água				
Lixo				
Esgoto				
Ar				
Solo				
Vegetação				





### 3.3.6 Pauta de Prioridades

A segunda atividade de trabalho dos grupos compreende a construção de uma pauta de prioridades para subsidiar uma futura Agenda 21 Local. Essa pauta deve, em um primeiro momento, priorizar os principais problemas ambientais do município e, se necessário, indicar sua dimensão regional, visto que muitos problemas poderão ter origem em municípios vizinhos. Secundariamente, a pauta deve indicar as possíveis soluções para a superação desses problemas, bem como identificar os agentes envolvidos na solução. A matriz de análise sugerida no Quadro 5 poderá servir de orientação e apoio para o desenvolvimento dessa atividade.

**Quadro 5. Matriz para construção da pauta de prioridades**

Tema	Problema	Grau de Priorização*	Envolvidos	Solução	Responsáveis
Água					
Lixo					
Esgoto					
Ar					
Solo					
Vegetação					

\* Alto, Médio e Baixo

### 3.3.7 Agenda

O encerramento da Oficina Municipal de Meio Ambiente prevê o encaminhamento dos resultados da oficina, que serão organizados conforme as orientações apresentadas no item 3.4 .

Entretanto, espera-se obter outro resultado derivado da oficina municipal, ou seja, o despertar de uma consciência ambiental no município, que venha garantir

a construção de um Sistema Municipal de Meio Ambiente com participação paritária do Poder Público local e da sociedade civil organizada.

Essa expectativa pode ser iniciada a partir da construção coletiva da pauta de prioridades, que indicará as formas institucionais de organização local para a superação dos problemas ambientais que afetam o município.

A pauta pode ser transformada, por exemplo, em uma agenda, que pressupõe a elaboração de um Plano de Ação que só será desenvolvido se a comunidade estiver organizada em um fórum local, que poderá ser caracterizado como uma Agenda 21 Local ou um Fórum de Desenvolvimento Sustentável Municipal.

Desta forma, lança-se a idéia de que, ao finalizar os trabalhos da Oficina Municipal de Meio Ambiente, seja instituído um grupo que levará adiante a idéia de formação dessa instituição, fundamental para a elaboração e gestão da Política Municipal de Meio Ambiente.

### **3.4 Resultados da Oficina e Encaminhamentos**

Considerando a importância da oficina municipal para o desenvolvimento do módulo avançado do Programa de Capacitação de Gestores e Conselheiros Ambientais Municipais, sugere-se que os resultados obtidos no desenvolvimento da Oficina Municipal de Meio Ambiente sejam organizados conforme as orientações que se seguem.

Os promotores da oficina devem elaborar um relatório descrevendo os procedimentos desenvolvidos ao longo da organização e execução da oficina. Para tanto, devem relatar as formas de identificação e escolha dos participantes; os apoios obtidos; as formas de divulgação; as dificuldades, as expectativas e os impactos gerados na comunidade a partir do processo de sensibilização e mobilização.

Os resultados da oficina merecerão um relatório específico, quando devem ser explicitados os resultados das diferentes atividades desenvolvidas. Assim, devem ser descritas, passo a passo, as atividades da oficina, indicando os acertos, os erros e as principais dificuldades observadas. Destacar o grau de compreensão



dos participantes e, quando possível, descrever trechos de algumas falas mais marcantes. Também devem ser destacados os momentos de tensão, quando da construção do diagnóstico e da pauta de prioridades, pois esses aspectos merecerão ser discutidos no desenvolvimento do módulo avançado.

Os relatórios devem ser acompanhados do Diagnóstico Ambiental Perceptivo do Município, compreendendo os mapas trabalhados, a pauta de prioridades consensuais, além de cópias das listas de inscrição e de presença dos participantes.

Conforme combinado no encerramento do módulo básico, todo esse material deve ser enviado, tão logo esteja organizado, aos organizadores do Programa de Capacitação, principalmente para a equipe do Cepam responsável pela atividade de capacitação.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Cadernos de formação**. v. 01: Política Nacional de Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. **Passo a passo da agenda 21 local**.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Cadernos do Programa Nacional de Capacitação -2006**.

PRÓ-CONSELHO.TELEMIG CELULAR. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - Um guia de ação**

## ANOTAÇÕES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---







# Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

apoio



**PETROBRAS**



realização



SECRETARIA DE ECONOMIA  
E PLANEJAMENTO

SECRETARIA DO  
MEIO AMBIENTE



Ministério do  
Meio Ambiente

