

Carvão e Meio Ambiente

Centro de Ecologia

da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul



Editora
da Universidade

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Carvão e meio ambiente é fruto da colaboração de inúmeros grupos de trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tendo contado com pesquisadores de outras instituições com o objetivo de estudar os efeitos da exploração e do uso do carvão sobre o meio ambiente, na Região Carbonífera do baixo Jacuí, no Rio Grande do Sul.

A Região, nos seus aspectos ambientais e sociais, é tratada de modo global na primeira parte do livro, que relata sobre a geologia, o clima, os solos, a vegetação e as características demográficas, econômicas e jurídico-políticas.

A partir da descrição geral busca-se uma síntese dos aspectos ambientais e socioeconômicos, visando analisar a sustentabilidade econômica e ambiental da exploração e do uso do carvão.

Estudos sobre as conseqüências da queima do carvão, na atmosfera local, no solo e na água, são abordados nos tópicos ligados ao meio físico. Especial atenção

está voltada para a recuperação de áreas mineradas e com sugestões para os tomadores de decisão quanto ao monitoramento e ao gerenciamento ambiental.

Animais e plantas foram alvo de estudos específicos com objetivo de identificar indicadores dos impactos de atividades carboníferas sobre os organismos vivos, bem como os aspectos relacionados à saúde pública.

A organização social da região e seu engajamento na melhoria do ambiente ocorreram através de estudos sobre as ações de educação ambiental promovidas por escolas e associações comunitárias.

Quer pela caracterização geral da região, quer pelos estudos específicos, *Carvão e meio ambiente* trata de forma aprofundada e original os mais diversos tópicos associados à problemática da exploração e do uso do carvão e suas conseqüências sobre o meio físico, os organismos vivos e a sociedade.

Carvão e Meio Ambiente

Centro de Ecologia

da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul



Editora
da Universidade

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESERVA TÉCNICA
Editora da UFRGS

© dos autores
1ª edição: 2000

Direitos reservados desta edição
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Paulo Antonio da Silveira
Foto da capa: Geraldo Mario Rohde
Editoração eletrônica: William Wazlawik
Toni Peterson Lazaro
Fernando Piccinini Schmitt

C397c Centro de Ecologia/UFRGS
Carvão e meio ambiente/ Centro de Ecologia/UFRGS. – Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

1. Carvão – Meio ambiente. I. Título.

CDU 622.33:634.0.11

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

ISBN 85-7025-563-2

CARV
C 332

Carvão

e Meio Ambiente

RESERVA TÉCNICA
Editora da UFRGS



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitora

Wrana Maria Panizzi

Vice-Reitor

Nilton Rodrigues Paim

Pró-Reitor de Extensão

Luiz Fernando Coelho de Souza

EDITORA DA UNIVERSIDADE

Diretor

Geraldo F. Huff

CONSELHO EDITORIAL

Anna Carolina K. P. Regner

Christa Berger

Eloir Paulo Schenkel

Georgina Bond-Buckup

José Antonio Costa

Livio Amaral

Luiza Helena Malta Moll

Maria da Graça Krieger

Maria Heloisa Lenz

Paulo G. Fagundes Vizontini

Geraldo F. Huff, presidente



Editora da Universidade/UFRGS • Av. João Pessoa, 415 - 90040-000 - Porto Alegre, RS - Fone/fax (51) 224-8821, 316-4082 e 316-4090 - E-mail: editora@orion.ufrgs.br - <http://www.ufrgs.br/editora> • **Direção:** Geraldo Francisco Huff • **Editoração:** Paulo Antonio da Silveira (coordenador), Carla M. Luzzatto, Cláudia Bittencourt, Maria da Glória Almeida dos Santos, Najára Machado • **Administração:** Julio Cesar de Souza Dias (coordenador), José Pereira Brito Filho, Laerte Balbinot Dias, Norival Hermeto Nunes Saucedo • **Apoio:** Idalina Louzada, Laércio Fontoura.

ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS - ATRIBUIÇÕES, OBRIGAÇÕES E POSSIBILIDADES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA GAÚCHA NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Andreas Joachim Krell

DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

A proteção do meio ambiente no âmbito do município ocupa um lugar de destaque. É aqui onde se reúnem as mais variadas pretensões e reivindicações de uso do espaço como a habitação, o trabalho, a recreação e o trânsito. São justamente as decisões dos órgãos da política municipal que organizam a vida diária do ser humano transformam o seu meio ambiente natural e social.¹

A tarefa estatal chamada “proteção ambiental” encontra-se ainda em fase de desenvolvimento; o processo parte do *combate de perigos* atuais, passando pela *prevenção* e, finalmente, chegando a uma *conservação* abrangente dos recursos naturais. Essas medidas não exigem somente uma elevada capacidade técnica, mas também uma maior sensibilidade do sistema político como um todo.² O leque das tarefas municipais tradicionais, como o zoneamento, o parcelamento do solo, a limpeza urbana, o escoamento sanitário, o planejamento do trânsito e das áreas de lazer, foi ampliado por novos desafios no

¹ Ulrich Bauer, *Gesundheit und Umweltschutz*, in: Klaus Fiedler (Hrsg.), *Kommunales Umweltmanagement*, Köln 1991, p. 294.

² Eberhard Schmidt-Aßmann, *Der Umweltschutz im Spannungsfeld zwischen Staat und Selbstverwaltung*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1987, p. 267s.

campo dos resíduos sólidos, da degradação do solo, dos ruídos, da proteção da natureza e das paisagens³.

Já no início dos anos 70 no Brasil existiu uma legislação que, embora de ainda não ser perfeita, na verdade já constituía uma base normativa suficiente para a realização de medidas fundamentais de combate à poluição ambiental que vinha se agravar numa maneira acentuadíssima. Nos anos seguintes, reconheceu-se cada vez mais que, para chegar num cumprimento mais eficiente das tarefas dessa área, seria necessário a instituição de órgãos e repartições descentralizados do poder público que deviam possuir um certo grau de autonomia técnica, financeira e administrativa.⁴

No início, a base legal pelas atividades dos municípios era exclusivamente o seu poder de polícia geral que era considerado um suporte normativo suficiente para que as prefeituras tomassem medidas concretas de controle sanitário contra a poluição do ar e da água bem como realizar um tratamento adequado do lixo urbano e do esgoto doméstico. Não havia dúvidas que esses serviços enquadravam-se no conceito do *peculiar interesse local*, conceito constitucional chave pela definição e delimitação das competências e atribuições dos municípios brasileiros.⁵

Nessa época, o erro principal na luta contra a degradação ambiental era o fato de que o poder estatal queria estabelecer uma *subdivisão de poluição* federal, estadual e municipal e que, enquanto os problemas eram descentralizados nas cidades e vilas, os meios e instrumentos para a sua solução achavam-se concentrados nos governos estaduais e, em cima de tudo, nos órgãos da União.⁶ Até no meio dos anos 70 quase não existiam na esfera local programas específicos pelo fomento da proteção ambiental; era muito difícil achar políticos ou administradores nas prefeituras brasileiras que tivessem tido uma certa consciência dos problemas ecológicos da sua cidade ou região. Nessa época, na prática nem o estado, nem as comunidades exigiam e cobravam dos municípios a elaboração e implementação de uma verdadeira política ambiental local. No máximo, os entes locais deviam preencher algumas lacunas nos programas dos órgãos das esferas superiores de governo.⁷

Geralmente, ainda era julgada inútil a instituição de departamentos ou órgãos especiais nas administrações locais pelo alcance de determinados objetivos ecológicos. Devido ao caráter intersetorial dessa tarefa considerava-se apenas o próprio prefeito a ser capaz de comandar alguma atividade administrativa em direção a uma defesa do

³ Cf. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), "Município, Desenvolvimento e Meio Ambiente", Rio de Janeiro, 1992, p. 16.

⁴ Cf. Eurico de A. Azevedo e Adilson A. Dallari. Fundamentos legais para o combate a poluição ambiental, 1970, Boletim do Interior n° 16-30, p. 187.

⁵ Veja: Hely Lopes Meirelles, "Fundamentos legais para o combate a poluição das águas" e "Aspectos legais relacionados com a poluição do ar", in: Estudos e Pareceres de Direito Público I, 1971, p. 122, 130ss.

⁶ José Roberto Faria Lima, in: O Homem e a Cidade, I. Simpósio sobre Política Urbana, Brasília, 1975, vol. 2, p. 306. Para ele, a razão da degradação generalizada da situação ambiental e da qualidade de vida das cidades brasileiras residia no esvaziamento do poder decisivo dos governos municipais.

⁷ Alceu Natal Longo, A responsabilidade dos municípios nos problemas ambientais, in: Anais do 1. Encontro Regional sobre Ecodesenvolvimento do Sul Catarinense, Criciúma, 1980, p. 65ss.

meio ambiente.⁸ Um relatório do Senado Federal de 1978 laconicamente constata que uma participação dos municípios na luta contra a degradação ecológica “praticamente não existia, salvo poucas, honrosas exceções”.⁹

Nesse tempo, na esfera local era bastante reduzido também o número de leis e decretos específicas tratando questões ligadas à defesa ambiental, em virtude do fato que a grande maioria dos órgãos locais se considerava não competente para editar normas nesse âmbito.¹⁰ Os diplomas legais municipais promulgados até o fim dos anos 70 tratavam preponderantemente assuntos como a arborização nas áreas urbanas, instalações sanitárias, a escavação de fossas sépticas e a criação de parques, jardins botânicos e hortos. Efetuavam-se as primeiras interdições de desmatamentos e de despejos de efluentes perniciosos nos rios; algumas cidades tentavam controlar as emissões da frota dos ônibus urbanos e chegar num tratamento adequado do lixo doméstico. No entanto, esses empenhos em prol do meio ambiente local não foram desenvolvidos de maneira contínua.¹¹

No período até 1985 progrediu a edição de leis ambientais locais que visaram ao alcance de metas específicas; proliferaram normas municipais sobre zoneamento e parcelamento do solo, sobre construções e obras. No entanto, essas leis, via de regra ainda não eram suficientes para formar um fundamento jurídico sólido de uma eficiente “política ambiental local”. Geralmente, os atores na política municipal se recusaram de assumir uma maior responsabilidade para a área ambiental alegando problemas mais urgentes como saúde, educação e emprego e lamentando também a falta de verbas e de pessoal especializado, a falta de participação por parte da população e a inexistência de legislação pertinente.¹² Essa atitude passiva se devia também ao manifesto desinteresse da União e dos Estados para executarem as suas próprias leis ambientais.

Depois da promulgação da Constituição Federal em 1988 e das Estaduais no ano seguinte, cada vez mais municípios vieram criando as suas normas para uma proteção mais eficiente do seu ambiente e o melhoramento da qualidade de vida da sua população. No centro dessas novas legislações ecológicas locais situam-se as novas Leis Orgânicas Municipais.

O estado de desenvolvimento da legislação ambiental local dos quatro municípios do Projeto é bastante reduzido. As Leis de Zoneamento e Códigos de Posturas (de Charqueadas, Arroio dos Ratos, Butiá) estão em fase de reformulação.

⁸ Lysia Bernardes, Política da proteção ambiental, Rev. de Administração Municipal (RAM), n° 146, 1978, p. 57.

⁹ Senado Federal, Comissão de Segurança Nacional, Política Nacional do Meio Ambiente, Brasília, 1978, n° 6.2.3.

¹⁰ Roberto Durço, A problemática da poluição - enfoque jurídico, Rev. Justitia, n° 100, 1978, p. 41, 45; Toshio Mukai, Legislações prevalentes em matéria concorrente, Boletim de Direito Municipal (BDM), out. 1986, p. 759s.

¹¹ Lourdes C. Alves de Lima, O meio ambiente na legislação urbanística municipal (1955-85), in: Anais do II. Encontro Nacional de Estudos sobre o Meio Ambiente, Florianópolis, 1989, vol. 1, p. 156s.

¹² Fanny Tabak e Carlos Alberto Medina, Percepção do meio ambiente e atuação das prefeituras locais, 1977, (datilografado), p. 16-24.

COMPETÊNCIA PELA EDIÇÃO DE LEIS AMBIENTAIS EM NÍVEL LOCAL; O CONCEITO “INTERESSE LOCAL”

A Constituição Brasileira de 1988 alterou significativamente as atribuições em matéria ambiental; apesar das modificações, continua grande insegurança dos entes estaduais e municipais a respeito das suas responsabilidades. O novo texto não conferiu aos municípios competências legislativas explícitas no campo da proteção do meio ambiente;¹³ os entes locais não foram incluídos no rol das *competências concorrentes* do Art. 24 da Constituição Federal, que distribui várias atribuições legislativas no campo da defesa ambiental entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

A competência local para que os municípios criem uma própria legislação ecológica existe meramente na área do seu *interesse local*, de acordo o Art. 30, I, CF. Nesse “espaço reservado”, qualquer cidade ou aldeia pode emitir regulamentos sobre a proteção e preservação das suas águas, do seu ar, do seu solo, da sua natureza, flora e fauna. Dessa maneira, todo o direito ambiental dos municípios brasileiros está sendo definido e regulamentado exclusivamente pelo conceito do “interesse local”. Nesse ponto, concordamos plenamente com o professor Paulo Affonso Leme Machado, que alega, em artigo recente, que para detectar a competência legislativa concreta de um município no âmbito da proteção ambiental, “será o fulcro da questão constatar-se e comprovar-se a existência de *interesse local*”.¹⁴

A tese de que os municípios tenham o direito de *reforçar* e *exacerbar* qualquer lei protetora do Estado ou da União, mas, por outro lado, nunca possam criar normas ecológicas locais que fiquem abaixo das exigências da legislação superior, não encontra respaldo legal no sistema jurídico-constitucional do Brasil.¹⁵ Esse raciocínio se restringe ao exame do conteúdo material dos dispositivos ambientais em questão, se afastando, porém, do fundamento básico de qualquer atribuição e responsabilidade das diferentes esferas da Federação que é o sistema complexo das competências constitucionais, Arts. 21-25 CF.

A competência legislativa dos municípios deve ficar estreitamente ligado ao conceito do *interesse local*, no sentido do Art. 30, I, da Constituição Federal. Dentro das legislações ambientais federal e estadual, só se permitem diferenciações locais quando essas são concretamente do interesse preponderante do município. Em casos onde prevalece o interesse regional, os tribunais podem cassar as respectivas normas locais.

Uma demarcação nítida dos interesses regional e local pode mostrar-se bastante problemática. A noção do interesse local é difícilima de se fixar e de se encontrar; isto porque inexistente interesse municipal delimitado por sua própria natureza. O conceito é vago e impreciso, exigindo interpretação particular de cada caso concreto.¹⁶ Esse inte-

¹³ Com exceção do âmbito vizinho do zoneamento urbano: Art. 29, V, CF 1988.

¹⁴ Paulo A. Leme Machado, O município e o direito ambiental, Rev. Forense n° 317, 1992, p. 189ss.

¹⁵ Sobre essa questão veja: Andreas Krell, Os Espaços de Ação dos Municípios dentro de um Sistema de Proteção Máxima de Direito Ambiental, Rev. Estudos Jurídicos da Unisinos, n° 69, 1994, p. 63-86.

¹⁶ Cf. Jair Eduardo Santana, Competências Legislativas Municipais, Edit. Del Rey, 1993, pp. 96, 99.

resse peculiar dos municípios, para ser caracterizado e identificado, obedece a critérios mutáveis e empíricos pelo fato da existência das circunstâncias as mais diversas.¹⁷

No campo da proteção do meio ambiente, existem áreas como a da poluição do ar e da água, a disposição final do lixo, etc. que, recentemente, ainda eram consideradas problemas evidentemente locais, mas que se tornaram questões cada vez mais complexas e, hoje, já atingem regiões inteiras.¹⁸ No momento, há tantos entrelaçamentos entre os diferentes âmbitos de proteção ambiental que parece sempre possível identificar também referências supralocais e regionais.¹⁹ É normal que aquelas tarefas que numa cidade maior são claramente “de interesse local”, em municípios tipicamente rurais sejam caracterizadas de forma completamente diferente. Uma solução razoável para muitos problemas ecológicos se consegue somente mediante uma condução *supralocal*, em virtude da sua complexidade e do aspecto espacial-físico.

Na Alemanha encontramos o mesmo problema: o Art. 28, II, da Lei Fundamental Alemã reza, que “deve ficar garantido aos municípios o direito de regularem sob a sua própria responsabilidade e em obediência às leis, todos os assuntos da comunidade local”. Lá, a determinação do conteúdo e a exegese do conceito “comunidade local” é dominada pela doutrina pacífica de que somente representam tarefas do âmbito local aquelas que o município é capaz de *cumprir e decidir independentemente*. Essa regra, em princípio, está vigorando também no Brasil.²⁰

Como princípio podemos afirmar que os assuntos de interesse local (Art. 30 I CF) são aqueles que o próprio Município, por meio de lei - especialmente a sua Lei Orgânica -, vier a entender de seu peculiar interesse.²¹ Em casos de conflito com normas estaduais (interesse regional) tratando a mesma matéria, a demarcação das área de interesse preponderante será efetuada pelos tribunais.

Por outro lado, segundo a experiência alemã se bem como a brasileira, a esfera política municipal isolada raramente tem se mostrado capaz de “proteger” satisfatoriamente seus processos de decisão contra critérios pouco racionais e alheios a uma solução objetiva. Portanto é indispensável que os Estados federados editem parâmetros legais de orientação para assegurar um certo nível de padrões ambientais ultra-regionais, que devem ser observadas pelos municípios no seu planejamento.

Segundo Art. 30, inciso II CF compete também ao município “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Destarte, fica a critério dos órgãos locais a concretização individual e suplementação das normas ambientais gerais e abstratas produzidas pelas instâncias políticas centrais. Tal complementação pode consistir também na *exacerbação* de normas protetoras se esse ato for conveniente em face das condições ecológicas, sociais e econômicas no respectivo local. Certamente são raras exceções os

¹⁷ José Nilo de Castro, Morte ou ressurreição dos municípios?, Edit. RT, 1985, p. 47.

¹⁸ Diogo Lordello de Mello, in: Assembleia Nacional Constituinte - Suplemento n° 62, p. 33.

¹⁹ Jürgen Salzwedel, ob. cit., p. 4; Klaus Vogelsang; Uwe Lübking; Helga Jahn. Kommunale Selbst-Verwaltung - Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufbau, Berlin, 1991, p. 91.

²⁰ Cf. Alaôr Caffé Alves, Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, Edit. Buhatsky, 1981, p. 264s., 307.

²¹ Antônio Roque Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 2. ed., Edit. RT, 1991, p. 96.

casos onde as esferas superiores do estado possam ter justos “interesses” para impedir a edição de tais normas ambientais mais restritivas pelos municípios.

As administrações dos estados brasileiros, dentro de um prazo previsível, dificilmente serão capazes de elaborar padrões ecológicos que sejam adaptados às realidades de cada região. Em muitos lugares somente os entes municipais serão capazes de colher e compor as informações e dados necessários sobre os seus territórios. São poucos os municípios brasileiros que dispõem de informações e dados atualizados sobre a qualidade do seu solo, da sua vegetação, do uso agrícola e até das edificações presentes no seu território; maioria deles somente agora está começando a se interessar por suas próprias condições geográficas, a fim de cumprir o mandamento constitucional de elaborar o seu Plano Diretor.

Portanto, faz-se necessária uma *concentração dos conhecimentos* existentes e disponíveis em cada região através das administrações locais, das universidades, associações profissionais, sindicatos, grupos ecológicos e também dos órgãos estaduais e federais para que se chegue a uma elaboração de normas e padrões ambientais convenientes. Esse potencial fica consideravelmente ampliado pela colaboração intermunicipal que está iniciando em muitos lugares.

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DO “URBANISMO”

O *direito urbanístico* visa precipuamente à ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade ou do campo. Pois é fato incontestado que a qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos naturais, das terras, águas e das florestas que circundam as grandes e pequenas cidades, assim como as atividades exercidas em seus arredores.²²

Os assuntos urbanísticos são da competência simultânea de todas as entidades estatais, porque a todas elas interessa a ordenação físico-social do território nacional. Compete a União instituir as *diretrizes para o desenvolvimento urbano* e editar *normas gerais sobre urbanismo* (Arts. 21, XX; 24, I, § 1 CF); cabe aos Estados-membros organizar o *plano estadual de urbanismo* e estabelecer as *normas urbanísticas regionais*, complementares das federais (Arts. 24, I, e par. 2).

Os problemas de desenvolvimento urbano, trânsito e saúde pública de âmbito nacional entrosam-se com os seus correspondentes no plano estadual e municipal, principalmente no que concerne à ordenação dos espaços habitáveis. A União tem a faculdade de editar normas gerais, isto é, regras genéricas de conduta e não intervir nos entes federados, impondo padrões standardizados sem poder entrar nos detalhes. Ultrapassando esses limites, a ação federal atentará de maneira inconstitucional contra a autonomia estadual e municipal. A União, até hoje, não editou uma Lei Geral ou um Código de Urbanismo; tal

²²Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 6. ed., atualizada por Izabel C. Lopes Monteiro e Yara D. Police Monteiro, Edit. Malheiros, 1993, p. 381.

diploma legal deveria tratar dos instrumentos de atuação a serem utilizados pelos executores da política urbana, reformulando o preceito da função social da propriedade.

O Estado do Rio Grande do Sul, em 1994, editou a sua Lei do Desenvolvimento Urbano, 10.116 (23/3/94), com prescrições importantes sobre os planos diretores municipais, o parcelamento do solo, entre outros itens.

Aos Municípios cabe elaborar e executar o seu Plano Diretor e promover o ordenamento urbano (Art. 182 CF). Além disso, compete aos entes locais promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII, CF). O Município possui instrumentos normativos e executivos para ordenar física e socialmente o seu território, a regular o uso e a ocupação do solo urbano, bem como a instalação da infraestrutura e o exercício de atividades que afetam a vida e o bem-estar da comunidade. Sua atuação urbanística é plena na área urbana e restrita na área rural, pois o ordenamento desta, para as suas funções agrícolas, pecuárias e extrativas, compete à União, só sendo lícito ao Município intervir na zona rural para coibir empreendimentos ou condutas prejudiciais à coletividade urbana, ou para preservar ambientes naturais de interesse público local.²³

Verifica-se que há dois planos de competência singularmente definidos que acabam convergindo para o mesmo fim. União e Estado podem editar normas de direito urbanístico, mas no campo local o Município, embora atento a tais normas e, consoante o seu melhor interesse e peculiaridades próprias, dispõe acerca do Plano Diretor e seus corolários próprios.²⁴

EXECUÇÃO DE NORMAS AMBIENTAIS PELOS MUNICÍPIOS; O SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

No Brasil, ainda não existem estruturas passíveis de levar a uma verdadeira “repartição de trabalho” no cumprimento eficiente das tarefas públicas. Nas relações verticais entre os diferentes níveis de Estado ainda não foi claramente definido o que se exige das prefeituras municipais na colaboração com as demais entidades para que os variados problemas que influenciam negativamente a qualidade de vida das populações locais sejam enfrentados com maior êxito.

O estabelecimento de um sistema de proteção ambiental que tenta unir todos os três níveis de estado baseou-se também no raciocínio de que, num país de porte continental como o Brasil, o controle efetivo da execução de políticas ambientais não deve ser demasiadamente centralizador. A fiscalização descentralizada da aplicação das leis ambientais pelos municípios prometeu resultados melhores, visto que apenas no âmbito local é possível obter uma imagem precisa das partes concre-

²³ Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 393.

²⁴ Diomar Ackel Filho, Município e Prática Municipal, Edit. RT, 1992, p. 47.

tas do meio ambiente local, as quais merecem ser protegidas, e a maneira adequada de fazê-lo.²⁵ As falhas na implementação das normas jurídicas, problema tradicional e gravíssimo no Brasil, está manifestando-se com severidade também na implementação deficiente da legislação ambiental recente de todos os níveis estatais. As chances para que se chegue a um controle e uma execução eficaz dos dispositivos legais que protegem o meio ambiente apresentam-se bem melhores na esfera municipal do que nas superiores.

Muitos municípios, por razões técnicas, ainda se sentem obrigados a deixar aos cuidados dos órgãos, muitas vezes distantes, das administrações superiores a fiscalização das leis ambientais, bem como a apuração e punição de infrações às mesmas. No passado, muitos prefeitos acreditavam que a fiscalização de normas ambientais era exclusiva obrigação das esferas superiores e que as suas cidades não tinham condições materiais de permitir-se o “luxo” de uma maior proteção ecológica.²⁶

Mesmo assim, após a promulgação dos novos textos constitucionais, em muitos municípios estão ocorrendo tentativas promissoras no sentido de alcançar-se uma nova posição política, diante dos problemas ecológicos que afetam as comunidades locais. Mais e mais prefeituras estão instituindo uma Secretaria Municipal do Meio Ambiente e fomentam a criação de um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condem).

A Lei Federal 6.938/81 erigiu formalmente o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) ao qual, desde então, passaram a referir-se muitas outras leis ambientais federais e estaduais. O Sisnama compreende o Conselho de Governo como órgão *supremo*, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão *consultivo*, a Secretaria do Meio Ambiente (Semam) como órgão *central* e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) como órgão *executivo* (Art. 6.º Lei 6.938/81). As partes da administração que tratam questões do meio ambiente no âmbito federal são denominadas órgãos *setoriais* e, na esfera estadual, órgãos *seccionais*. Ao par destes, há as repartições e instituições ambientais dos municípios, os chamados “órgãos locais” do Sisnama (Art. 6.º, VII).

O Sisnama procura integrar os órgãos regionais e locais na execução das regras estabelecidas pelo Conama. A fiscalização e o controle da aplicação das normas e padrões de qualidade ambiental deve ser executado pelo Ibama apenas *supletivamente* em relação aos órgãos estaduais e municipais (Art. 11 § 1 da Lei 6.938/81).²⁷

Toda essa construção normativa do Sisnama tem como principal defeito fundar-se na idéia errônea - comum, aliás, a muitas leis ambientais brasileiras - de que uma lei federal possa criar, *de cima para baixo*, um sistema completo que defina de maneira nítida e exata os campos de ação dos diferentes níveis de governo. No Brasil, uma tal tentativa nunca teve e continua a não ter respaldo legal.

²⁵ Fundação SEADE, Lei 6.938/81 - sugestões para a regulamentação, 1982, p. 24.

²⁶ João L. de Moraes Barreto, O desenvolvimento industrial e seu impacto sobre o meio ambiente, Rev. de Administração Pública (RDA), n.º 156, 1980, p. 71.

²⁷ Esse dispositivo foi literalmente reiterado pelo art. 21, § 1, do Decreto Federal n.º 99.274/90.

O SISTEMA DE “SEPARAÇÃO ADMINISTRATIVA”; A NECESSIDADE DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

O sistema administrativo brasileiro tem a sua base no princípio da *execução imediata*. Os quadros de funcionários mantidos pela União, pelos Estados e pelos Municípios, respectivamente, executam - com poucas exceções - exclusivamente os dispositivos legais da própria esfera.²⁸ No passado, os órgãos de uma prefeitura municipal, por exemplo, podiam fundamentar os seus atos somente nas leis produzidas pela Câmara local ou nos decretos do prefeito.

Sob o regime da Constituição Federal anterior, de 1967/69, a competência *administrativa* resultava direta e necessariamente da respectiva competência legislativa. Portanto, uma administração não podia agir para executar as normas de uma outra esfera política.²⁹ Por outro lado, nenhum estado brasileiro poderia - por exemplo - prescrever aos seus municípios o procedimento administrativo a observar em seus atos. Segundo a teoria dominante no Brasil, tal regulamentação iria abusar das prefeituras, reduzidos a “intermediários burocráticos”.³⁰

No Brasil, a única possibilidade de execução de leis de uma outra esfera estatal sempre foi e, segundo a opinião da doutrina jurídica, continua sendo, a celebração de *convênios administrativos*, que, até hoje, representam o principal instrumento de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. A doutrina brasileira considera os convênios como *acordos*,³¹ mediante os quais uma entidade pública concorda com uma outra sobre a execução de uma tarefa ou atividade da sua competência.³² Esses convênios são negociados individualmente entre as prefeituras e o Estado ou a União e normalmente contêm uma ajuda financeira e técnica para os municípios que, na maioria dos casos, não possuem os meios necessários para o cumprimento das respectivas tarefas.³³

²⁸ Cf. José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, Edit. RT, 1990, p. 416; Constatou o Supremo Tribunal Federal que “os municípios não têm, originariamente, o poder de executar leis, serviços ou decisões estaduais”, S.T.F., Repr.Inconst. n° 1.235-2-SP, Boletim de Direito Municipal (BDM), jun. 1990, p. 363.

²⁹ Sob a égide da Constituição Federal de 1967/69, o Tribunal de Justiça de São Paulo ainda julgou, em caso de inexistência de regulamentação municipal que discipline a matéria ambiental, impossível de socorrer-se o Município de legislação estadual ou federal para fundamentar a sua exigência de abstenção do lançamento de poluentes no ar; cf. RJTJSP, n° 103, p. 47.

³⁰ Flávio Villaça, Uso do solo urbano, CEPAM, S. Paulo, 1978, p. 66. O sistema vigente na Alemanha é diferente. Art. 83 da Lei Fundamental estabelece como princípios que “os estados executarão as leis federais como matéria própria” e que “o Governo Federal exercerá a fisco-lização sobre a execução das leis federais pelos estados conforme o direito vigente” (Art. 84, I). Além disso, existe a execução de leis federais pelos estados “por delegação da Federação” (Art. 85 Lei Fundamental). Os municípios alemães, por sua vez, são obrigados por lei dos Estados federais a executar tarefas delegadas (*Auftragsangelegenheiten*) ou cumprir determinadas funções da sua própria responsabilidade.

³¹ Armando Dias Cabral, Proteção ambiental, Rev. de Direito Público (RDP), n° 47/48, 1978, p. 83.

³² Cf. Diogo de F. Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1990, p. 151.

³³ Eles normalmente são celebrados entre órgãos estaduais e prefeitos que fazem parte da mesma linha política, ou, pelo menos, nestes casos, com maiores benefícios para os municípios.

Na verdade, toda a estrutura do Sisnama representa uma violação do sistema de divisão administrativa entre os entes da federação brasileira. O sistema nada mais é do que um esboço ou “esqueleto” que precisa ser preenchido através de convênios livremente celebrados entre a União, os Estados e os Municípios. Os órgãos federais, no entanto, ainda não desenvolveram iniciativas notáveis para a celebração de tais convênios com os municípios, para que estes executem e controlem as normas ambientais federais, assim como as Resoluções do Conama.

Para conseguir uma melhor integração dos municípios nesse sistema seria preciso convencer os seus representantes da necessidade de celebrar os respectivos convênios de colaboração. O Ibama, no entanto, até agora não mostrou muitos esforços nesse sentido. A grande maioria dos prefeitos e vereadores brasileiros até hoje desconhecem o fato de que o seu município é, há muitos anos, por determinação legal, um integrante do Sisnama e quais são as atribuições e possibilidades que resultam desta participação formal. Por conseqüência, como dantes, consideram-se incompetentes para a solução dos seus problemas ecológicos e tentam desviar a responsabilidade - também diante da população - para os órgãos ambientais do Estado ou até da União.

Desde o início, a pretensão ambiciosa do Sisnama não correspondeu nenhum pouco às possibilidades reais das administrações municipais. Esta primeira tentativa de formular uma política nacional de meio ambiente também não levou em conta que as três esferas da federação brasileira não se encontram no mesmo nível de desenvolvimento institucional. Embora a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81) tenha designado as metas da proteção ambiental e fixado os instrumentos para o seu alcance, na verdade, contribui muito pouco para a solução dos problemas ecológicos.³⁴

Evidentemente, os órgãos políticos do município, na elaboração e edição das suas normas ambientais, têm de respeitar as normas das outras esferas e assegurar que os dispositivos locais não entrem em choque com a legislação superior. A execução concreta das leis pelas prefeituras municipais, contudo, não pode ser influenciada pelo Estado ou a União. Mesmo em casos de manifesta desatenção à legislação ambiental pelas administrações locais, as esferas superiores somente podem tomar medidas através dos seus próprios órgãos.

Muitas municípios deixam a fiscalização e o licenciamento da grande maioria dos projetos relevantes para o meio ambiente aos cuidados dos órgãos estaduais porque somente estes dispõem dos meios técnicos necessários. No entanto, as prefeituras deveriam tomar uma atitude mais firme na defesa ecológica e atuar no controle dos estabelecimentos menores, tais como postos de gasolina, matadouros, ser-

Nas campanhas eleitorais, os governos estaduais costumam usá-los para a cooptação dos prefeitos. Depois, nos municípios onde as pessoas dos partidos opositos ganharam as eleições, normalmente não se dá continuidade por falta de interesse político. Segundo Hely Lopes Meirelles “essa instabilidade institucional dos convênios, aliada à precariedade de sua administração, vem criando dificuldades quase insuperáveis para sua operatividade”, cf. *Direito Administrativo Brasileiro*, Edit. RT, 1989, p. 354s. Normalmente, os convênios também não contêm disposições sobre o caso de o governo estadual deixar de reembolsar os recursos financeiros adiantados pelos municípios no cumprimento da respectiva tarefa.

³⁴ Edésio Fernandes Júnior, ob. cit., p. 161.

rarias ou fossas sanitárias, visto que, nesses casos, muito se pode conseguir em prol do meio ambiente local através de medidas simples e relativamente baratas.³⁵ No país inteiro, pequenas empresas como tinturarias, funilarias, bares e restaurantes, lavanderias e postos de gasolina até agora não são controladas nem pelos municípios nem pelas administrações estaduais. Seria necessário que os novos planos diretores locais instissem zonas especiais para pequenas empresas e comércio, contornando assim os prejuízos ecológicos e graves incomodações da população causados por estes estabelecimentos de pequeno porte, que, muitas vezes, funcionam em zonas residenciais.

No Rio Grande do Sul existem dúvidas sobre a distribuição das competências do licenciamento e da fiscalização de várias atividades poluidoras, especialmente as pequenas e médias. O Estatuto da Fepam (Fundação Estadual de Proteção Ambiental), Lei Estadual 9.077/90,³⁶ determina no seu art. 2.º, que compete à Fepam I - diagnosticar, acompanhar e controlar a qualidade do meio ambiente, II - prevenir, combater e controlar a poluição em todas as suas formas, IV - exercer a fiscalização e licenciar atividades e empreendimentos que possam gerar impacto ambiental, bem como notificar, autuar e aplicar as penas cabíveis, no exercício do poder de polícia.

Uma divisão legal mais nítida ainda não foi realizada. Para a concretização da responsabilidade no caso concreto, os fiscais do órgão ainda estão se valendo do antigo Decreto 30.527 de 1980 que definiu, de maneira pouco clara e linguisticamente confusa, as fontes de poluição a serem licenciadas e policiadas pela Fepam.³⁷ Por consequência dessa situação jurídica, na prática são frequentes os desentendimentos entre o órgão ambiental estadual e as secretarias das respectivas prefeituras municipais.

³⁵ Nesses casos, segundo Lauro Bacca, é preciso alcançar uma “municipalização do meio ambiente”, deixando aos cuidados da União e dos Estados o atacado da proteção ambiental, enquanto os municípios deveriam concentrar os seus esforços no varejo; cf. Política e gerenciamento ambiental, in: Anais do 2. Encontro Nacional de Meio Ambiente, Florianópolis, 1988, vol. 3, p. 324ss., 327.

³⁶ Veja também o Decreto Estadual nº 33.765/90.

³⁷ A saber: I - atividades de extração e tratamento de minerais; II - atividades industriais; III - serviços de reparação, manutenção e conservação; IV - qualquer tipo de atividade comercial ou de prestação de serviços, que utilize processos ou operações de cobertura de superfície metálicas, não-metálicas, bem como de pintura a revólver ou galvanotécnicas, excluída a pintura de prédios e similares; V - sistemas públicos de tratamento ou de disposição final de resíduos ou materiais; VI - atividades que impliquem na queima de combustível sólido, líquido ou gasoso, para fins comerciais, industriais ou de serviços, exceto bares, lanchonetes e similares e serviços de transporte; VII - usinas hidrelétricas, termelétricas e atômico-elétricas; VIII - serviços de coleta, transporte e disposição final de materiais retidos em estações, ou em dispositivos, de tratamento de água, esgoto ou de resíduo líquido industrial, de lixo ou de resíduos sólidos, com exceção dos serviços públicos de coleta e transporte; IX - atividades que compreendam o uso de incinerador ou outro dispositivo para queima de lixo e materiais ou resíduos sólidos, líquidos e gasosos; X - todo e qualquer loteamento de imóveis, independentemente do fim a que se destine.

A ATRIBUIÇÃO DE “COMPETÊNCIAS COMUNS” NO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Segundo o Art. 23 da Constituição Federal é de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (VI), preservar as florestas, a fauna e a flora (VII) e promover a melhoria das condições de saneamento básico (IX). Além disso, incumbe a todas as três esferas “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (XI)”.

Esse artigo regulamenta a competência administrativa ou competência “geral”, a qual abrange também a realização de medidas administrativas e a tomada de decisões políticas. Com isso, a Carta Magna pela primeira vez atribui separadamente competências administrativas que eram antes “automaticamente” incluídas nas competências legislativas correspondentes.

O significado do Art. 23, no entanto, até agora foi pouco esclarecido, não havendo consenso, na doutrina brasileira, sobre as conseqüências jurídicas deste dispositivo. Há autores que entendem a listagem das competências do Art. 23 como “medida pedagógica”,³⁸ mediante a qual pretende-se mostrar à esfera local, de maneira clara e irreversível, o seu importante papel na solução dessas tarefas tão significativas em nível nacional.³⁹ Outros, ainda, alegam que o Art. 23 faculta ao poder público também a edição de normas legais que sejam diretamente necessárias para a realização das tarefas de que trata, como, por exemplo, o estabelecimento e a organização de órgãos administrativos.⁴⁰ Embora inexista um regulamento correspondente ao Art. 23 nas Constituições anteriores, já antes de 1988 a maioria dos municípios brasileiros vinham desenvolvendo atividades nas áreas ali enumeradas. Houve, porém, uma falta de clareza a respeito das possibilidades de ação da esfera local.⁴¹

O antigo problema das “competências concorrentes” não foi solucionado pelo Art. 23. Já antes da reforma constitucional, o sistema de repartição de encargos entre os diferentes níveis da federação foi criticado pela ausência de uma divisão de competências entre as diversas esferas governamentais que gerou a duplicação de esforços e lacunas na prestação dos serviços, com grandes desperdícios financeiros. Em decorrência, evidenciase a falta de responsabilidade dos órgãos públicos pela prestação de serviço, dificultando a

³⁸ Anna C. da Cunha Ferraz, *União, Estado e Município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal*, in: CEPAM/FUNDAP, *Perspectivas*, São Paulo, 1989, p. 67.

³⁹ Saboya e Bonfim, *Comentários à Constituição Federal*, 1990, vol. 2, p. 79.

⁴⁰ Antônio di Munno Corrêa, *Planejamento Urbano*, Rev. de Direito Público (RDP), n° 98, 1991, p. 257; Armando Dias Cabral, *Fundamentos constitucionais do direito ambiental*, Belo Horizonte, 1988, p. 83. Toshio Mukai enfatiza que o Art. 23 não significa que lei federal possa determinar a Estados e Municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido, pois tal comportamento representaria um desrespeito ilícito da autonomia constitucionalmente garantida a tais entes; cf. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, *Boletim de Direito Administrativo (BDA)*, dez. 1991, p. 714.

⁴¹ Cf. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, *O Município e a Constituinte*, Belo Horizonte, 1986, p. 11.

relação usuário-governo e o controle social sobre a ação estatal. A falta de uma visão clara do que compete a cada esfera torna impossível uma repartição adequada dos recursos públicos que deveriam ser fixados em função da correspondência recursos-encargos.⁴²

Uma fonte de graves dificuldades para a implantação de políticas é fato de que os atores da área costumam definir suas estratégias de modo independente e segundo diferentes prioridades, o que conduz a ações isoladas, não-coordenadas e às vezes até mesmo conflitantes. A multiplicação e a superposição de competências em matéria de defesa ambiental e a disputa por recursos geralmente escassos propiciam o estabelecimento de conflitos de poder entre as diferentes instituições governamentais. Um dos principais fatores pela inadequação do atual quadro institucional para o planejamento e o gerenciamento ambiental é a presença de interesses setoriais contraditórios, segundo as atribuições de cada instância de governo: prefeituras, ministérios, empresas mistas etc.⁴³

O parágrafo único do Art. 23 deixa para uma lei complementar a fixação de normas para a cooperação entre os três níveis estatais, a qual deve ter em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Essa lei até hoje não foi promulgada e não há notícias da existência de respectivos projetos. É de supor que muitos aspectos do sistema das competências administrativas formado pelo Art. 23 da Constituição Federal trarão grandes dificuldades para sua correta compreensão. O exercício dessas competências comuns torna imperiosa a articulação política entre as diferentes esferas estatais para a prestação desses serviços com eficiência e racionalidade, a fim de impedir o desperdício de recursos públicos e a superposição de funções idênticas.⁴⁴

A doutrina brasileira ainda não se manifestou claramente se, depois de 1988, os órgãos de uma entidade política somente podem desenvolver atividades com base nas suas próprias leis. É possível, que a nova Constituição Federal tenha tido a intenção de abandonar esta separação estrita. A nova Carta Magna, pela primeira vez, enumera separadamente as competências administrativas das três esferas estatais, que não são mais coincidentes com as competências legislativas, o que acontecia antes de 1988.

Há autores que acentuam a vantagem de que as administrações municipais na execução de medidas protetoras ao meio ambiente agora possam recorrer a normas superiores.⁴⁵ Na busca do significado jurídico do Art. 23, concordamos plenamente com o Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Ambiental (Sobradima), Paulo Affonso

⁴² Fernando Antonio Rezende da Silva, Repartição de encargos públicos na Federação brasileira, in: A Nova Constituição Paulista - Perspectivas, Cepam/Fundap, 1989, p. 23.

⁴³ Elisabeth Monosowski, Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil, in: Cadernos Fundap, São Paulo, n° 16, 1989, p. 17, 23.

⁴⁴ Paulo J. Vilela Lomar, As Leis Orgânicas Municipais e a nova ordem constitucional - principais questões e perspectivas, in: Anais do Seminários sobre Leis Orgânicas Municipais, USP, 1990, (datilografado), p. 31.

⁴⁵ O famoso autor Hely Lopes Meirelles entendeu que o Art. 23 da CF de 1988 abriu espaço à ação da autoridade policial comum - inclusive a das prefeituras -, por iniciativa própria, na aplicação das normas estabelecidas pelo Código Florestal (Direito Administrativo Brasileiro, 1989, p. 477). Antes da reforma constitucional, ele ainda julgava necessária a celebração de convênios para a execução desta lei por uma administração local, cf. Poder de polícia - taxação de florestas, in: Estudos e Pareceres de Direito Público IV, São Paulo, 1981, p. 221. No mesmo sentido: André Tostes, Sistema de Legislação Ambiental, CECIP, Edit. Vozes, Petrópolis, 1994, p. 81.

Leme Machado, o qual, ensina que, depois da entrada em vigor do Art. 23, “qualquer dos três entes públicos tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que essa não tenha sido da autoria do ente que a aplica”.⁴⁶ Até a legislação de muitos municípios brasileiros hoje prevê a execução e implementação de normas superiores de proteção ambiental.⁴⁷

Outros autores, aliás, sem comentar essa mudança fundamental da situação jurídica, alegam que, para o exercício do poder de polícia ambiental pelos Estados e Municípios, não haja necessidade de que esses entes públicos disponham de legislação ambiental própria e que Estados e Municípios podem e devem aplicar as leis nacionais, bastando a previsão constitucional da competência e dos princípios e das normas gerais do Art. 225 da Constituição Federal.⁴⁸

Essa mudança pode levar a uma proteção ambiental mais eficiente por parte do poder público brasileiro. Agora é facultado aos prefeitos municipais ecologicamente sensibilizados intervir em prol do ambiente local contra desmatamentos, despejos de efluentes industriais, abuso de agrotóxicos etc. de maneira que as suas secretarias podem determinar embargos, exigir licenças adicionais, lavrar multas de infração, entre outras medidas. Por consequência deste fato, as prefeituras não precisam mais esperar a elaboração de próprios *códigos ambientais locais*, que, muitas vezes, representam meras transcrições dos padrões federais ou estaduais, com poucas mudanças.

Vale ressaltar, no entanto, que essa instituição da liberdade na aplicação da legislação federal e estadual ainda não determinou a diminuição da importância dos convênios, que continuam lícitos.⁴⁹ Somente por meio destes podem ser estipuladas as regras e condições da execução do direito superior e concedido apoio técnico e financeiro. A maioria dos municípios brasileiros não possui os recursos humanos e materiais necessários para uma efetiva implementação das normas que regulam a proteção do meio ambiente.

O conceito do “poder de polícia” administrativa e o problema do “poder-dever”

Alguns autores que compreendem o Art. 23 CF como uma atribuição expressa de um *poder de polícia* preventivo e repressivo para os municípios nessas áreas.⁵⁰ Essa expressão merece alguns esclarecimento. O conceito “poder de polícia” vem evoluindo constan-

⁴⁶ Paulo A. Leme Machado, Os municípios e o direito ambiental, Rev. Forense n° 317, 1992, p. 189ss.

⁴⁷ Art. 41, XXIII, da Lei Municipal de Curitiba n° 7.447/90. O fato o município ser vinculado a uma lei superior no sentido de ter de obedecê-la não significa ao mesmo tempo uma competência ou a obrigação de *executar* e *implementar* essa norma. Na Alemanha, a importância dessa distinção foi expressamente enfatizada pelo Supremo Tribunal Administrativo, BVerwGE, n° 29, pp. 52, 55.

⁴⁸ Cf. André Tostes, Sistema de Legislação Ambiental, Vozes, Petrópolis, 1994, p. 81.

⁴⁹ Embora o texto constitucional de 1988 não mais menciona os convênios - como fazia o Art. 13, parágrafo 3, da Carta anterior - a celebração de convênios entre diferentes esferas estatais continua sendo permitida nas áreas das tarefas enroladas no Art. 23 CF; cf. Maria Sylvania Zanella de Pietro, Polícia do meio ambiente, Rev. Forense, n° 317, 1992, p. 182.

temente e passa atualmente por uma profunda reelaboração. Nos tempos modernos ele surge como uma faculdade excepcional de delimitar direitos subjetivos dos administrados com a finalidade de salvaguardar a segurança, a salubridade e a moralidade pública.⁵¹

No *Estado de Direito* do Brasil contemporâneo, as liberdades e direitos fundamentais constitucionalmente garantidos aos indivíduos somente podem ser limitados por normas legais que atribuam à administração os poderes necessários.⁵² A doutrina mais moderna começa fazer relevante distinção entre *poder de polícia* como manifestação do poder legislativo e *atividade de polícia* a ser a função da Administração Pública que se exerce mediante atos de polícia. No Brasil não é hábito fazer aquela distinção.⁵³ Hoje em dia, a proteção do meio ambiente no Brasil já dispõe de um regime jurídico especial que, para ser eficaz, necessariamente importa em limitações a direitos individuais, tais como restrições ao uso e gozo da propriedade, à liberdade de comércio, de indústria e outras iniciativas privadas, sujeitando-os a controle especial, mediante atos de licenciamento, de aprovação, de fiscalização e imposição de sanções.

Essas atividades podemos assinalar de expressões de um *poder de polícia especial*, porém, elas devem ser consubstanciadas em normas de lei formal. Na maioria das publicações sobre questões de direito ambiental encontramos com frequência o conceito do “poder de polícia ambiental”, sem que fique, muitas vezes, suficientemente claro que esse poder significa nada mais do que a *execução* das respectivas normas legais da União, dos Estados e Municípios mediante fiscalização, lavra de multas e outras medidas de controle.⁵⁴

Em princípio, a *competência* de polícia pertence às esferas federal, estadual e municipal, dependendo quais desses entes tiver o direito de regular a respectiva matéria.⁵⁵ Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional (v.g. saúde pública, trânsito, transportes etc.) o poder de regular e de policiamento se difunde entre todas as administrações interessadas.⁵⁶ A regra, entretanto, é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a sua concorrência.⁵⁷

⁵⁰ Barreto e Corrêa, O Município e a questão ambiental, 1991, Rev. dos Tribunais n° 670, p. 235; Diogo de F. Moreira Neto, ob. cit., p. 351.

⁵¹ Augustin Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 2, Buenos Aires, 1975, p. XII-4, 13; Rafael G. Falla, Tratado de Derecho Administrativo, vol. II, 3.ed., Madrid, 1966, p. 142.

⁵² Carlos Ari Sundfeld, Administração ordenadora, in: Celso A. Bandeira de Mello (Coord.), Direito Administrativo na Constituição de 1988, Edit. RT, 1991, p. 60; Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 4.ed., Malheiros, 1993, p. 351s.; ele observa: “Imagina-se algumas vezes, e do modo mais ingênuo - que tal ou qual providência - mesmo carente de supedâneo em lei que a preveja - pode ser tomada pelo Executivo por ser manifestação de “poder de polícia”.

⁵³ José Afonso da Silva, Poder de polícia, Rev. de Direito Administrativo (RDA), n° 132, 1978, p. 243.

⁵⁴ Cf. Diomar Ackel Filho, Município e Prática Municipal, Edit. RT, 1992, p. 77.

⁵⁵ Caio Tácito, Direito Administrativo, Saraiva, 1975, p. 144; Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 4.ed., p. 368s.

⁵⁶ Álvaro Lazzarini, Aspectos Administrativos do Direito Ambiental, Boletim de Direito Administrativo (BDA), mar. 1995, p. 143s.

⁵⁷ Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 14. ed., São Paulo, 1989, p. 109.

O que não se pode, é deduzir do preceito do poder de polícia administrativa a conclusão de que os Municípios sempre sejam *obrigados* a executarem qualquer lei ambiental federal ou estadual quando os seu “interesse ecológico local” seja atingido. Qualquer poluição do meio ambiente de maior envergadura - gases industriais e de veículos no ar, dejetos líquidos nos córregos e rios, resíduos venenosos e agrotóxicos no solo - onera o meio ambiente de um município e piora a qualidade de vida saudável da sua população. Na grande maioria dos casos teríamos de aceitar também um interesse local.

Com isso, no entendimento de alguns autores, os órgãos das prefeituras seriam obrigados - na base da teoria do “poder-dever”- de tomarem imediatamente as suas medidas e executarem todas leis ambientais e sanitárias existentes, sejam elas locais, estaduais ou federais. Em casos de omissão da administração local, caberia a instauração de processos de responsabilidade. Não é possível “construir” um poder-dever dos municípios para atuarem em quase todo o campo da proteção ambiental na base do Art. 23, incisos VI e VII CF. Um tal “dever suplementar” iria implodir todo o sistema constitucional de distribuição de competências.

A tese de que a norma atribuiria aos três níveis de governo não apenas o poder para atuar nas áreas enumeradas, mas também o *dever* de tomar as medidas necessárias,⁵⁸ parece-nos um mero “apelo acadêmico” ante à falta de possibilidades para intervir nos casos de cumprimento ausente ou deficitário dessas tarefas. É justamente por essa falta de instrumentos de sanção que não conseguimos ver o rol das competências administrativas como uma “imposição de ônus consistente na prestação destes serviços e atividades”.⁵⁹

Longe demais vai a interpretação da competência comum administrativa do Art. 23 CF da forma de que ela está gerando, desde logo, responsabilidades aos gestores ambientais, visto que “quem detém o poder esteja sempre obrigado a exercitá-lo”.⁶⁰ Também não me parece viável uma “interpretação holística” da Constituição Federal, trazendo para a exegese do Art. 23 os ditames do Art. 225 CF, que estabelece expressamente um dever do poder público - União, Estados e Municípios - de defender e preservar o meio ambiente. A mera atribuição de competência para executar leis não é, por si, também um *dever*.⁶¹

É importante ressaltar que precisou-se da ferramenta pesada da ação criminal contra os representantes eleitos dos entes locais para impedir os manifestos descuidos ao ambiente. Se existisse realmente um “poder-dever” dos municípios para defender e preservar o meio ambiente, por que não abriu-se processo contra o município como entidade estatal, pessoa jurídica de direito público? No Rio Grande do Sul houve, nos últimos dois

⁵⁸ Assim Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileira*, São Paulo 1985, p. 103; Ronaldo Kauffmann, *Meio Ambiente e vida urbana*, Rev. dos Tribunais 666, 1991, p. 247.

⁵⁹ Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito constitucional*, 1989, p. 262s.

⁶⁰ Assim Paulo Régis Rosa da Silva, *Repartição constitucional de competência em matéria ambiental*, in: *Rev. do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, vol. 1, n° 27, 1992, p. 198s.

⁶¹ Parece que os próprios municípios também não entendem a listagem das competências comuns representarem um “dever”. Por exemplo, o Art. 9.º da Lei Orgânica dos Município de *Minas do Leão* - situado na região carbonífera gaúcha - diz que “o Município atuará em cooperação com a União e o Estado para o exercício das competências enumeradas no Art. 23 CF, desde que as condições sejam de interesse do município”.

anos, condenações de prefeitos municipais por “crime ambiental” nos termos do art. 15 da Lei Federal 6.938/81, em virtude os chefes dos executivos locais não tomaram providências para mudar a situação ilegal dos “lixões a céu aberto” das suas cidades, continuando depositando os resíduos nesses lugares impróprios do ponto de vista sanitário.

É verdade, contudo, que o Município - em determinadas circunstâncias - pode ser obrigado a fiscalizar (“policar”) a área de atuação regulamentada pelo Estado ou a União. É o caso da existência de um verdadeiro *estado de necessidade*, coibindo situações que representam efetivo perigo de grave dano a interesses também locais, desde que haja efetiva urgência e inércia, por negligência ou desaparecimento da máquina estatal das administrações superiores. Essa atuação, porém, certamente não representa a regra, mas a exceção.⁶² Outro exemplo é o impedimento de infrações iminentes de normas dos Códigos Florestal ou de Minas através de funcionários municipais quando os órgãos federais competentes não estejam presentes.⁶³

Os efeitos das normas ambientais programáticas nos textos constitucionais dos três níveis da Federação

Sempre existe um antagonismo entre o *dever-ser* tipificado na norma e o *ser* da realidade social. Limitar normas constitucionais a expressar a realidade de fato seria a sua negação. Mas o Direito tem seus próprios limites e que por isso não deve normatizar o inalcançável; de outra parte é certo que ele se forma com elementos colhidos na realidade precisam de ressonância no sentimento social. O equilíbrio entre esses dois extremos é que conduz a um ordenamento jurídico eficaz.⁶⁴ A realização do direito do cidadão a um meio ambiente ecologicamente equilibrado exige *prestações positivas* do Estado. O dever jurídico a ser cumprido pelo poder público consiste em uma atuação efetiva que encontra limites políticos e econômicos; essas têm de situar-se dentro das disponibilidades do erário. A ausência de qualquer prestação em benefício dos recursos naturais será certamente inconstitucional e sancionável; mas determinar se ela é ainda satisfatória é tarefa árdua, muitas vezes impossível.

Existem, igualmente, fronteiras políticas: salvo de casos de manifesta inadequação, os planos, programas e providências pró-ecológicas via-de-regra são decisões *discionárias* dos poderes públicos e, pois, quase insindicáveis em via jurisdicional. Os órgãos estatais, por administrarem recursos escassos, têm de eleger prio-

⁶² Nesse ponto, seguimos a lição clara de *Diomar Ackel Filho* na sua obra “Município e Prática Municipal”, Edit. RT, S. Paulo, 1992, p. 79.

⁶³ Cf. CEPAM, Política Municipal do Meio Ambiente, 1991, p. 25. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais confirmou o direito da prefeitura de Paracatu a embargar temporariamente a extração de minérios nos arredores de uma caverna protegida, embora a mineradora possui uma licença do DNPM, para possibilitar um novo exame do órgão federal, cf. TJMG, 1990, Rev. dos Tribunais, nº 657, p. 151.

⁶⁴ Luis Roberto Barroso, O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas, Edit. Renovar, 1990, pp. 41s. Ele afirma, que “o difícil equilíbrio entre o fatalismo e o idealismo jurídicos tem-se rompido no Brasil, em favor da crença desenganada de que no receituário legislativo existem remédios para todos os males. Aí começa a inflação jurídica, da Constituição à portarias, criando uma dualidade irremovível entre o Direito e a realidade”; p. 53.

ridades, e é neste ponto que as formas legítimas de pressão da sociedade civil se tornam decisivas.⁶⁵

As normas constitucionais programáticas são dirigidas aos três poderes estatais: eles informam os parlamentos ao editar leis, bem como a Administração e o Judiciário ao aplicá-las, de ofício ou contenciosamente. A legislação, a execução e a própria jurisdição ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função.⁶⁶ Essas normas não prescrevem uma conduta exigível: não existe um dever jurídico do Estado que corresponda a um direito subjetivo do cidadão de exigir uma determinada prestação. Fazem, porém, nascer um direito “negativo” de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos que contravenham os seus ditames.⁶⁷

No dizer de Karl Loewenstein, sob a égide de uma constituição *nominal* a dinâmica do processo político não se adapta às suas normas, mas ela conserva um caráter educativo e prospectivo. “A roupa não veste, mas fica por certo tempo guardada no armário e ser vestida quando o corro nacional haja crescido”.⁶⁸

Hoje em dia, quase no mundo inteiro, as questões ecológicas costumam atrair a atenção da opinião pública. Como consequência dessa situação, os parlamentos de todos níveis federativos reagem aos problemas ambientais atuais através da edição de uma pletera de regulamentos. Nesse processo o direito ambiental está sendo alterado em intervalos cada vez mais curtos, se tornando, assim, mais aprimorado e complicado, e que o nível de *execução* não consegue ficar à altura da produção da máquina legisladora.

Também na Alemanha é fácil ganhar a impressão de que na área ambiental a legislação tenha um caráter mais simbólico, manifestando, através do instrumento da lei, o valor social-ético da proteção do meio ambiente e levando à cena um “acionismo” para o público, tendo os legisladores plena consciência de que as normas novas dificilmente vão ser implementadas. Nesse contexto, vale menos a execução fática da norma jurídica e mais a demonstração que o Estado seja apto de agir e capaz de responder às ansiedades e expectativas da população para reduzir tensões e manter ou restabelecer a paz social.⁶⁹

Marcelo Neves, em obra recente sobre “constitucionalização simbólica” e “legislação-álibi”, afirma que a mesmas descarregam o sistema político de pressões sociais concretas, constituem respaldo eleitoral para os respectivos políticos-legisladores, ou

⁶⁵ Barroso, ob. cit., pp. 100, 122. O grande jurista português J. Gomes Canotilho observa a respeito, que “o fato de a lei constitucional fornecer linhas e programas de ação à política não pode nem deve substituir a luta política”, *Direito Constitucional*, 4.ed., Coimbra 1986, p. 71.

⁶⁶ Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, 2. ed., S. Paulo, tomo I, 1970, p. 127.

⁶⁷ Barroso, ob. cit., 1990, p. 109s.; José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas programáticas*, S. Paulo, 1982, p. 159; Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed., Edit. Malheiros, 1994, p. 221ss.

⁶⁸ Cf. *Verfassungslehre*, Tübingen, 1975, p. 345ss. Loewenstein distingue entre a constituição *normativa*, a *semântica* e a *nominal*.

⁶⁹ Alexander Schink, *Vollzugsdefizite im Kommunalen Umweltschutz*, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 1-1993, p. 4s.; na mesma linha: Dietrich Fürst, *Dimension der Vollziehbarkeit und des Vollzugs von Gesetzen*, *Zeitschrift Verwaltungsführung/Organisation/Personal (VOP)*, 3-1992, p. 154.

servem à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública. Ele diferencia a constitucionalização simbólica destinada à corroboração de determinados *valores sociais*, como fórmula de *compromisso dilatório* e como *alibi*.⁷⁰ Ele define a *legislação* simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades *políticas* de caráter não especificamente normativas.⁷¹ As normas constitucionais programáticas, para ele, não respondem a tendências presentes nas relações de poder que estruturam a realidade. Ao contrário, a realização do conteúdo dessas normas importaria uma transformação radical da estrutura social e política.

O Constituição Federal de 1988 com seus dispositivos referentes à proteção ecológica - sobretudo o Art. 225 - influenciou bastante a composição dos textos inferiores; segundo o exemplo da União, todos os 26 Estados e uma boa parte dos quase cinco mil municípios brasileiros inseriram nas suas constituições capítulos e inúmeras normas sobre o meio ambiente, ou no mínimo, sobre saneamento básico, desenvolvimento urbano, recursos hídricos etc. Muitos atores políticos foram sensibilizados pela importância dos problemas ecológicos e se empenharam que os textos constitucionais da sua esfera não ficassem atrás do nível de proteção dos níveis superiores.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul contém poucos dispositivos de cunho ecológico que se dirigem diretamente aos Municípios. Isso certamente se deve ao fato de que, no Brasil, os direitos e deveres das entidades locais são instituídos direta e exclusivamente pela Constituição Federal. Em geral, ficou difícil entender o papel da Constituição Estadual em relação aos Municípios. É na Carta Federal que o Município tem seus parâmetros e os limites definidores da autonomia; portanto, sobrou pouco espaço para a Constituição Estadual cuidar do Município. Não podem as Cartas Estaduais - e mesmo a legislação infraconstitucional - criar obrigações para os municípios.⁷²

A maior parte das normas ambientais nas Leis Orgânicas Municipais são de

⁷⁰ Marcelo Neves, *A Constitucionalização Simbólica*, Edit. Acadêmica, São Paulo, 1994, pp. 52, 92. Cf. também pp. 37ss., 49: "O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas (p. 37). Embora, nesses casos, em regra, a regulamentação normativa muito provavelmente possa contribuir para a solução dos respectivos problemas, a atitude legiferante serve como um *alibi* para criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade (p. 39). A legislação simbólica também desempenha uma função ideológica, constituindo uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas (p. 39s.). Também importante é a atividade legislativa para a carreira política. A aprovação da respectiva lei importa igualmente a satisfação pessoal do seu elaborador (p. 49)." "O efeito básico da legislação como fórmula de compromisso dilatório é o de adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes" (p. 52).

⁷¹ Marcelo Neves, *ob. cit.*, p. 32.

⁷² Cf. Adilson Dallari, *Cartas Próprias Municipais*, Revista Cepam, n° 1, jan./mar. 1990, p. 9; Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, Edit. Atlas, 1991, p. 170. Veja a respeito a decisão do Supremo Tribunal Federal, que impugnou por inconstitucionalidade alguns dispositivos da constituição cearense que criava obrigações e tarefas aos municípios daquele estado; *Rev. dos Tribunais*, n° 662, 1990, p. 203.

cunho *programático* e determinam os aspectos ecológicos concretos a serem observados e assegurados por parte dos órgãos municipais na elaboração da polícia local de meio ambiente e do plano diretor. Nesse qualidade, os textos constitucionais traçam princípios e metas, deixando a regulamentação e implementação para leis complementares ou ordinárias. As LOMs, em boa parte, transcrevem as expressões utilizadas na constituição estadual ou federal, sublinhando, assim, de maneira solene, a responsabilidade do Município pela defesa do ambiente local e qualidade de vida sadia da comunidade. Muitas, na sua extensão e pormenorização parecem com programas de partidos políticos.

Importante ressaltar que não cabe uma ação direta de inconstitucionalidade contra uma lei municipal sob a alegação que a mesma esteja infringindo prescrições da própria Lei Orgânica do Município. Este tipo de controle somente pode ser exercido pelo Judiciário no contexto de um caso concreto, quando o réu vem contestando uma decisão individual da administração local que tem o seu fundamento na norma local pretensamente contrária à constituição municipal.

Sem precisar acatar as opiniões dos autores acima mencionados, podemos constatar nesse ponto que os dispositivos a respeito da proteção do meio ambiente inseridos nas LOMs da região carbonífera do Médio-Jacuí cumprem varias funções:

- *normativo-jurídica*. dispositivos diretamente coercivos são aqueles que estabelecem proibições expressas (por ex.: lançamento de esgoto e resíduos) ou exigem diretamente uma determinada medida por parte do executivo (envio de um plano para a câmara, reflorestamento dentro de um prazo). No caso do não-cumprimento dessas normas, é possível a instauração de um processo crime contra o prefeito segundo o Decr.-Lei 201/67.

- *política*. consagração do valor meio ambiente na política local, cidadãos esclarecidos e grupos ecológicos podem criar uma pressão em cima dos governantes locais que não consideram aspectos ecológicos nos programas e atividades de trânsito, criação de emprego, etc.; Entre os juristas alemães, está em progresso uma nova concepção de Constituição que não as considera mais apenas ordenamentos de procedimentos jurídicos, mas espera delas também que contenham preceitos materiais para o processo político.⁷³ Sob esse ângulo nos podemos perceber também uma Constituição Municipal como documento de *integração política*, causadora de *efeitos culturais* no sentido de criar uma consciência política, atribuindo pleno valor aos seus efeitos *educativos, sugestivos e apelativos*.⁷⁴ Dentro desse raciocínio, o texto constitucional não cumpre apenas a função de *instrumentum jurídicum*, mas também de *instrumentum pacis*.⁷⁵

- *simbólica*. os textos das LOMs querem mostrar que o Poder Público Municipal está a par de todos os problemas e esperanças da comunidade local. Os políticos alemães também já foram acusados de, ao elaborarem leis de cunho ecológico, esquivar-se a uma

⁷³ Michael Bothe, Umweltschutz und Verfassungsrecht in Brasilien, in: Bothe (Coord.), Umweltrecht in Deutschland und Brasilien, Frankfurt/Main, 1990, p. 101.

⁷⁴ Veja o relatório do Parlamento Alemão "Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsauftrage, Bericht der Sachverstaendigen-Kommission", Bonn, 1983, p. 35ss.

⁷⁵ Hans Peter Schneider, in: Zur Sache, Aufzeichnung der Verhandlungen der parlamentarischen Kommissionen des Deutschen Bundestages, n° 2 - 1988, p. 236.

decisão clara entre os interesses diferentes sempre tangidos por medidas em prol do meio ambiente. Os legisladores, em muitos casos, transferem o equacionamento desse conflito intencionalmente para os órgãos administrativos e aceitam, de maneira implícita, os previsíveis problemas e entraves na implementação dos novos regulamentos.

- a de um *compromisso dilatório*: A maioria das LOMs querem contemplar e integrar, ao mesmo tempo, todas políticas municipais diferentes, que muitas vezes são conflitantes entre si. Como não houve, na elaboração dos textos, tempo para maiores ponderações e equacionamento de posições contraditórias, o texto acaba de consagrar todos valores (defesa do meio ambiente, desenvolvimento econômico, fomento da agricultura, industrialização, saneamento básico, saúde) sem dar preferência a nenhum deles. Com isso, houve uma transferência dos problemas concretos para a legislação local ordinária e, ainda mais, a execução das normas ecológicas concretas.

- de *alibi*: com a criação de várias normas sobre a proteção ambiental, o poder público tenta desviar a atenção dos problemas reais. Os municípios da região do carvão têm feito muito pouco na área da defesa ambiental. O saneamento básico é precário, o esgoto está sendo lançado *in natura* nos rios; o zoneamento urbano é ultrapassado e nem essas normas são cumpridas satisfatoriamente; as prefeituras deixam o licenciamento das atividades poluidoras plenamente aos cuidados da Fepam. A extração do carvão com todas suas conseqüências poluidoras (água, ar, solo) e a recuperação das áreas degradadas não estão sendo acompanhadas pelas prefeituras. Perante essa situação, a inserção de numerosos dispositivos sobre a defesa do meio ambiente parece um pouco como “desculpa”. A intenção é a prova da plena consciência do poder público municipal dos problemas ambientais.

- *persoais*: os vereadores na função de “constituintes” locais quiseram criar textos completos, comparáveis aos das esferas superiores. A Constituição Local teve de “soar bem”, conter palavras bonitas e dar testemunho da pretensa cultura dos seus criadores. Nas últimas eleições gerais de 1994, muitos candidatos a uma deputação, na sua propaganda eleitoral, se apresentaram como “criadores” de determinados capítulos na Leis Orgânicas do seu respectivo Município.

Ao mesmo tempo, é possível que promessas exageradas em normas programáticas constitucionais dissipam expectativas e esperanças na população, que o poder estatal não é capaz de satisfazer, construindo, assim, um tipo de “ilusão constitucional”. A generosa concessão de direitos nos textos constitucionais - como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - sem a possibilidade da sua realização prática pode levar a *frustrações*,⁷⁶ abalando a confiança do cidadão na ordem jurídica como toda.

Portanto, é importante que aqueles que aceitam e até apreciam um certo conteúdo *utópico* de um texto constitucional não se esqueçam que o “poder de integração” do mesmo depende decisivamente da sua realização e concretização na vida diária o que pressupõe um mínimo de exeqüibilidade jurídica.⁷⁷

⁷⁶ Philip Kunig, *Harmonisierung des Umweltrechts - Auf dem Weg zu einem Umweltgesetzbuch?*, Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung, 5-1992, p. 148

⁷⁷ Kersten Heinz, *Die geplante Staatszielbestimmung Umweltschutz - Ein Weg zu einem besseren Grundgesetz*, Zeitschrift fuer Umweltrecht, 1-1988, p. 13s.

CONSEQÜÊNCIAS CONCRETAS DAS NORMAS AMBIENTAIS DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS; NOVOS MEIOS PROCESSUAIS

A Constituição Federal atual integrou o Município na Federação (Arts. 1 e 18), considerando-o entidade estatal de terceiro grau. O Brasil é o único país do mundo que possui esse tipo de organização “tridimensional”. Em outras nações de cunho federativo as entidades locais não fazem parte da União, sendo subdivisões administrativas dos Estados-membros, porém normalmente dotados de autonomia política pela Constituição. O corolário lógico desse levantamento dos Municípios foi a concessão do direito a elaborarem as suas próprias Leis Orgânicas, verdadeiras Constituições municipais.⁷⁸

Houve autores que tomaram posição contra a promulgação de tais leis orgânicas quase-constitucionais em cada município.⁷⁹ Sugeriu-se também de conceder essa competência apenas às cidades de população maior, visto que muitos municípios menores do interior não dispusessem da cultura jurídica necessária e que em pequenas sociedades a elaboração de um tal diploma legal fundamental fossem demasiadamente influenciadas pelas estruturas locais de poder econômico.⁸⁰ Em retrospectiva, estavam justos os receios que a maioria dos municípios não iria conseguir de ajustar e compatibilizar os seus textos constitucionais com as do respectivo Estado e da União e, assim, produzissem um montão de dispositivos inconstitucionais.⁸¹

Hoje já podemos afirmar que muitas das Cartas Municipais promulgadas em 1990 contêm normas que evidentemente extrapolam as competências locais.⁸² No entanto, temos de esperar qual destino será dado no futuro a tais dispositivos por parte dos tribunais brasileiros que, até agora, emitiram relativamente poucas decisões a respeito. Existe uma hierarquia entre a Lei Maior do Município e sua legislação ordinária conseqüente, do que se conclui que as leis locais que a contrariem serão ilegítimas ou inválidas, devendo assim ser declaradas pelos órgãos do Poder Judiciário dos Estados Membros a que pertencem.⁸³

⁷⁸ Diomar Ackel Filho, *Município e Prática Municipal*, Edit. RT, 1992, p. 23; Barreto/Correia, *O Município e a questão ambiental*, Rev. dos Tribunais n° 670, 1991, p. 231; Giannini, *Federação: a unidade na diversidade*, Rev. CEPAM, mar 1990, p. 12s.; Celina de Souza, *Gestão urbana na Constituição de 1988*, Rev. de Administração Municipal n° 192, 1989, p. 13. Somente alguns anteprojetos da Constituinte ainda assinalaram as leis orgânicas como “constituições municipais querendo expressar a valorização atribuída à instituição do município. Na redação final da Constituição desistiu-se de usar esse termo somente por razões de tradição e não pelo fato que ele tenha sido considerado “juridicamente forte demais”.

⁷⁹ Por exemplo: Hely Lopes Meirelles que advertiu que “a multiplicidade de leis seja sempre um mal”, cf. *Direito Municipal Brasileiro*, 5. ed., 1985, p. 52s.

⁸⁰ Vivaldo Barbosa, *Assembléia Nacional Constituinte (ANC)*, - Emenda 1.059; ele propôs a concessão do direito à própria lei orgânica somente aos municípios acima de 300.000 habitantes.

⁸¹ Pompeo de Toledo, *ANC-Emenda 7.670-6*, apud Wolgran J. Ferreira, *Comentários a Constituição Federal de 1988*, vol. 1, p. 419, 429; Pentead, *Tutela jurídica*, Rev. BIO dez 1989, p. 20.

⁸² Cf. Gonçalves, *Lei Orgânica Municipal - sua revisão*, Rev. de Administração Municipal (RAM), n° 199, 1991, p. 23.

⁸³ Regina M. Macedo Nery Ferrari, *Elementos de Direito Municipal*, Edit. RT, 1993, p. 75.

Dois dos quatro municípios sub exame possuem um capítulo próprio sobre a proteção do meio ambiente (Charqueadas e Butiá); os capítulos sobre o desenvolvimento urbano e o saneamento básico também contêm dispositivos de defesa ecológica. Ao mesmo tempo, atribui-se relevo especial aos aspectos ambientais na elaboração dos novos planos diretores.

A inserção das normas de cunho ecológico nas Cartas Municipais se deve certamente também ao fato de que os textos constitucionais da União e do Estado do Rio Grande do Sul possuem capítulos abrangentes sobre proteção ambiental, desenvolvimento urbanístico, saneamento e os recursos hídricos. Diplomas legais dos níveis superiores tradicionalmente têm servido aos legislativos locais de modelo.

Uma boa parte das LOMs já fixam as etapas e formas do alcance da metas nelas traçadas a serem seguidas pelo Poder executivo do município.⁸⁴ Muitas vezes o próprio texto da LOM estabelece prazos fixos dentro de quais a Prefeitura deve apresentar à Câmara planos, tomar determinadas providências em prol do ambiente com “resolver” o problema do lixo a céu aberto, reflorestar matas ciliares ou até construir uma estação de tratamento do esgoto.⁸⁵

O valor das normas protetoras do meio ambiente das Constituições Municipais reside no fato de que elas salientam e destacam objetivos e tarefas da política local nessa área formulando preceitos, mandamentos e proibições explícitas em direção aos poderes executivo e legislativo.

Muitas dessas prescrições já foram estabelecidas, sobretudo de forma programática, há muito tempo nas leis e nos textos constitucionais estaduais ou até federais. Essas normas, contudo, por terem sido muito “distantes”, normalmente não lograram a ter efeitos diretos no desempenho das administrações municipais.

A experiência mostrou também que os prefeitos nas suas decisões de comando dificilmente se deixam orientar nem por normas programáticas nem ordenamentos diretos da legislação ambiental federal e estadual, visto que no passado eles podiam ter quase certeza que o seu comportamento omissivo nessa área não iria causar maiores conseqüências de repressão por parte dos órgãos ambientais das esferas estaduais superiores.

A disposição das administrações locais no interior gaúcho para tomar atitudes e realizar projetos concretos para a solução de problemas ambientais urgentes está aumentando em virtude da pressão exercida por parte dos promotores da Coordenadoria

⁸⁴ Sobre a situação do Estado de São Paulo veja Daniela Campos Libório, *O Meio Ambiente e as Leis Orgânicas Municipais no Estado de S. Paulo*, Rev. Cepam, 1-1991, p. 22.

⁸⁵ A LOM de Gravataí, no capítulo das Disposições Finais e Transitórias, impõe nada menos do que 16 medidas concretas a serem tomadas dentro de certos prazos pelo executivo, entre eles a fiscalização de todas as empresas poluidoras (6 meses), a arborização das margens do Rio Gravataí (18 meses), métodos específicos em relação ao destino final do lixo urbano (18 meses), canalização do esgoto (24 meses) e a apresentação de projeto de lei tratando do reassentamento dos ocupantes de áreas verdes públicas (12 meses). O T.J.R.S. julgou inconstitucional essas prescrições em conjunto por consubstanciarem uma invasão do Legislativo nas atribuições do prefeito, inviabilizando uma administração de sua iniciativa e responsabilidade, e infringindo, assim, o princípio de que os poderes devem ser independentes e harmônicos entre si. (ReprInconst nº 590037917, C-Cíveis, 1990, vol. 2, t. 5, p. 293ss.

pela Defesa do Meio Ambiente (e do consumidor). As Leis Orgânicas Municipais são capazes de exigir do governo municipal a solução de determinados problemas ambientais, tais como o saneamento do “lixão a céu aberto” da cidade, a implantação de um tratamento dos esgotos domésticos dentro de certos prazos ou o reflorestamento de áreas urbanas de lazer ou das matas ciliares de rios.

Quando existir uma regra explícita no texto da LOM exigindo (dentro de um prazo fixo) o desempenho de certa medida de proteção ecológica, o não-cumprimento dessa prescrição é capaz de causar efeitos jurídicos graves. O Decreto-Lei 201 foi baixado em 1967 pelo governo militar sob a pretensão de “disciplinar” os políticos municipais e ganhou importância especialmente nas áreas da administração financeira local, da gestão orçamentária e no procedimento da prestação de contas dos municípios.

Segundo o seu art. 1, inciso XIV, um Prefeito Municipal comete *um crime de responsabilidade* se ele “negar execução à lei federal, estadual ou municipal, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente. Porém, não existe já uma tal “negação de execução” quando o chefe do executivo municipal não executa uma lei na maneira correta ou apropriada. Precisa haver uma não-consideração quase “ativa” da norma, como se ela nem existisse.⁸⁶

O Art. 4, inciso VII, Decreto-Lei 201/67 declara como *infração político-administrativa* do Prefeito sujeito ao julgamento pela Câmara e sancionado com a cassação do mandato “praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”.

Com base dessas regras do Decreto-Lei 201/67 também já foram acusados e condenados prefeitos que não executaram normas ambientais coercitivas da própria Lei Orgânica Municipal⁸⁷ ou da Constituição Estadual.⁸⁸

Esse meio processual, no entanto, tem de ser dirigido contra violações direitas de prescrições legais explícitas que ordenam ou proíbem um determinado comportamento por parte do prefeito ou sua administração. Ele não pode ser utilizado para a implementação de normas programáticas; inadmissível, portanto, uma ação de responsabilidade sob a alegação genérica que o prefeito não “esteja fazendo o suficiente em defesa do meio ambiente” em detrimento de normas constitucionais.

O texto constitucional de 1988 introduziu o “mandado de injunção”, meio processual bastante polêmico na sua utilização. Segundo o Art. 5, inciso LXXI, da Constituição Federal “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regu-

⁸⁶ Wolgran Junqueira Ferreira, *Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores*, São Paulo, 1978, p. 97.

⁸⁷ Como, por ex., o encaminhamento da solução ou a tomada de determinadas medidas contra problemas ambientais da cidade dentro de certos prazos prescritos nas Disposições Transitórias da LOM.

⁸⁸ Assim o município paulista de *Sorocaba* pela proibição expressa do despejo de esgoto doméstico “in natura” em qualquer corpo de água; cf. o Art. 208 da Constituição Estadual de São Paulo.

lamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais”.

Muitas das Constituições Estaduais provêm o mandado de injunção também nos casos de que o legislador *municipal* deixa de atuar e assim impede o exercício de um direito garantido na própria Constituição do Estado. Segundo o Art. 95, inciso XII, letra *e* da Carta Gaúcha compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar os mandados de injunção contra atos ou omissões dos Prefeitos Municipais e das Câmaras dos Vereadores.

Vale frisar que a doutrina não permite a instauração desse meio processual já no caso da simples existência de uma norma que regulamenta o direito constitucional em questão; portanto, o uso desse mandado não pode dirigir-se contra o conteúdo material dessa regulamentação ou a falta de qualidade no cumprimento de tarefas estatais.⁸⁹ No caso da alegação, que uma determinada regulamentação legal não seja apropriada e suficiente face às exigências da própria garantia constitucional, cabe o caminho tradicional da ação de inconstitucionalidade.

O outro meio processual novo da Carta Magna de 1988 é a ação direta de *inconstitucionalidade por omissão* de medida para tornar efetiva norma constitucional (Art. 103 par. 2 CF) que pode visar a edição de dispositivos legais bem como atos do executivo. Muitas Cartas Estaduais vieram acatar esse instrumento também para o controle de leis e atos municipais.

Segundo o Art. 95, XII, letra *d* da Constituição Gaúcha pode ser instaurado perante o Tribunal de Justiça uma ação de inconstitucionalidade por omissão sob a alegação de que a não-existência de uma lei ou ato normativo municipal impossibilite o exercício de um direito consagrado no texto constitucional estadual. Essa ação pode ser proposto pelo Prefeito (Art. 95, inciso XIV, par. 2, III CE), a Câmara e as entidades de defesa do meio ambiente (IX), entre outros.

A Constituição Estadual, pelos motivos acima expostos, contém apenas poucas prescrições que vinculem diretamente os Municípios. As normas programáticas no âmbito da proteção ambiental são interpretáveis de forma abrangente e pouco nítida e só dificilmente podem servir como fundamento de uma ação de inconstitucionalidade. Não ficou claro, contudo, em que medida os dispositivos constitucionais de cunho ecológico são realmente capazes de vincular as ações dos órgãos locais. É bastante duvidoso se os municípios podem ser condenados para emitir determinadas normas ambientais ou tomar certas medidas concretas em defesa do meio ambiente.

Os poucos autores que se manifestam a respeito, partem da tese de que uma ação de inconstitucionalidade por omissão não pode se basear apenas na realização de normas constitucionais meramente programáticas. A linha de argumentação procede nos moldes do problema jurídico - presente também na Alemanha - de que o legislador possui uma ampla liberdade de criar as regras de concretização dos princípios e mandamentos da constituição; a decisão concreta das questões políticas

⁸⁹ Wilson de S. Campos Batalha, *Direitos processuais das coletividades e dos grupos*, São Paulo, 1991, p. 167; Michel Temer, *Limites do mandado de injunção*, 1990, Rev. da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGESP), n° 34, p. 112.

que fundamentam a edição de qualquer lei não são sujeitos ao controle e à revisão judiciária.⁹⁰

Certamente teria pouco êxito uma ação que visaria a cassação ou correção de um plano diretor local sob o alegação que o mesmo não considera de maneira suficiente os aspectos ecológicos do desenvolvimento do município consubstanciados no próprio texto da Constituição Estadual. Essa falta de controle diverge bastante da situação jurídica vigente na Alemanha, onde os tribunais tradicionalmente exercem um controle muito denso e estreito dos dispositivos dos Planos de Construção e Zoneamento dos Municípios (Bebauungspläne). Mais realístico nos parece o caminho tomado pela Constituição de Minas Gerais que prevê um tratamento preferencial na distribuição de recursos estaduais para aqueles municípios que contemplarem nos seus planos diretores os aspectos da defesa do meio ambiente (Art. 245 § 1 inciso III).

A menção expressa da proteção ambiental em todos três níveis constitucionais já proporcionou aos órgãos administrativos e o Ministério Público um fortalecimento da sua posição no seu trabalho diário, que não deve ser subestimado.

Com referência às normas constitucionais - inclusive da respectiva LOM - os funcionários públicos aplicadores das normas ecológicas conseguem resistir melhor às pressões exercidas pelos empresários, donos de terrenos, fazendeiros etc., que são diretamente atingidos pelas medidas de proteção como, por ex., a interdição de estabelecimentos e atividades por falta dos equipamentos exigidos na legislação. Esses representantes do poder econômico muitas vezes não querem se contentar com atos administrativos baseados meramente em leis municipais e que até insistem na supressão ou alteração das mesmas junto às câmaras de vereadores.⁹¹

Uma infração direta de regulamentos da própria LOM sem dúvida aumenta também o grau de "tangência política". De propósito, um prefeito que não tomar um providência de defesa ambiental exigida pela LOM, é sujeito a ser diretamente atacado pela oposição partidária e da opinião pública em geral, contanto que já haja uma certa conscientização da comunidade a respeito do problema.

PROBLEMAS NA EXECUÇÃO DE LEIS AMBIENTAIS CONTRA OS MUNICÍPIOS; ATUAÇÕES SUPERPOSTAS

Durante muito tempo, as esferas estatais superiores não influenciaram o desempenho dos Municípios na execução dos seus encargos locais relacionadas à proteção ambiental.

⁹⁰ Cf. Márcia Rodrigues Machado, Inconstitucionalidade por omissão, 1988, Rev. PGESP, n° 30, p. 43, 56; Gilmar Ferreira Mendes, Controle de Constitucionalidade, São Paulo, 1990, p. 71; José Afonso da Silva, Aplicabilidade das normas constitucionais, São Paulo, 1982, p. 118s.; Ernane Fidelis dos Santos, O controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, 1990, Rev. dos Tribunais n° 661, p. 26s.

⁹¹ Vale ressaltar que nos arrazoamentos dos atos administrativos e nas petições dos litígios costuma-se citar extensiva e cumulativamente as normas ambientais constitucionais de todas três esferas estatais, isto é, uma argumentação direta *ex constitutione*.

Os órgãos ambientais dos Estados no passado tenderam evitar a tomada de medidas punitivas contra os municípios reconhecendo as suas limitações de atuação causadas pela situação financeira precária e a vinculação da gestão orçamentária dos prefeitos, que dependem de grande parte das Câmaras, fatores que em muitos casos impossibilitam um maior desempenho em defesa das condições ecológicas. Em todo o país, durante muito tempo, os níveis estatais superiores não exigiram das prefeituras um saneamento das condições obviamente ilegais nas áreas dos resíduos sólidos (lixões a céu aberto) e do esgoto doméstico (lançamento “in natura” nos rios).⁹²

Nos casos onde houve interferências por parte dos órgãos estaduais ou do IBAMA, os políticos locais normalmente alegaram a falta de recursos ou ativaram os “canais inoficiais” de influência política através de deputados para não sofrerem punições ou desvantagens. O que é mais, a lavra de multas pecuniárias, perante entidades e empresas públicas perde o seu “efeito pedagógico”, visto que eles são pagas com recursos da comunidade.

A cobrança de obrigações legais perante as prefeituras tem aumentado consideravelmente com a instauração da Ação Civil Pública (Lei Federal 7.347/85) por comissão ou omissão contra os Municípios e de processos crimes (Art. 15 Lei Federal 6.938/81 e Decreto-Lei 201/67) contra os respectivos prefeitos por parte dos Ministérios Públicos Estaduais. Especialmente nos Estados do Sul e Centro-Oeste do Brasil, os promotores começaram a pressionar os municípios para que eles tomassem medidas concretas para a solução dos seus problemas ecológicos mais graves.

Todavia, a doutrina e a jurisprudência ainda não desenvolveram linhas claras para responder a pergunta: pode ou não um município mediante a ação civil pública ser condenado pelos Tribunais de implantar um sistema de tratamento de esgoto ou um aterro controlado de lixo doméstico dentro de determinado prazo? Argumenta-se que a adoção de tais medidas seria tarefa privativa do governo local, visto que somente ele tenha as condições de apreciar possibilidade e conveniência administrativa e financeira de uma obra de maior porte.⁹³ Para os defensores dessa tese, esse tipo de decisão representa uma questão eminentemente *política* e não jurídica, o que causaria uma ingerência indevida do Judiciário nos assuntos do Executivo. No entanto, outros sustentam, com bons argumentos, a extensão do controle jurisdicional sobre as omissões da Administração Pública, alegando o direito do particular e, na sua defesa, do Ministério Público, de exigir do município o respeito e o fiel cumprimento a legislação ambiental que, segundo eles, não implicaria subversão a Independência dos Poderes.⁹⁴

⁹² Aliás, seria completamente inviável a simples proibição do depósito do lixo doméstico ou o despejo dos esgotos urbanos, visto que os instrumentos administrativos clássicos como a interdição ou o em-bargo praticamente não podem ser utilizados. Suspender a coleta de lixo ou fechar os tubos de esgoto levariam dentro de poucos dias à calamidade pública.

⁹³ Paulo Lúcio Nogueira, *Instrumentos de Tutela e Direitos Constitucionais*, Edit. Saraiva, 1994, p. 119s.

⁹⁴ Assim: Álvaro Luiz Valery Mirra, *Limites e controle dos atos do poder público em matéria ambiental*, in: Edis Milaré (Coord.), *Ação Civil Pública*, Edit. RT, 1995, p. 54ss. Wallace Paiva Martins Júnior, *Despoluição das águas*, *Rev. dos Tribunais*, n° 720, out. 1995, p. 66s.

Os prefeitos da região carbonífera também já foram procurados pelos representantes da Coordenadoria das Promotorias de Defesa Comunitária, que exigiram a solução dos problemas ambientais urgentes dos lixões irregulares.

Embora na Alemanha vigore também o princípio constitucional da autonomia municipal, lá existe a possibilidade do Estado para fazer os Municípios cumprir de maneira satisfatória as suas obrigações legais no âmbito da proteção ambiental. O Plano de Construção (Bebauungsplan), peça-chave do uso do solo de qualquer cidade alemã, precisa para sua validade jurídica ser homologado por parte dos órgãos estaduais de “supervisão municipal” (Kommunalaufsicht) que controlam que os dispositivos dos planos não infringem normas superiores. Em casos que uma prefeitura não atende às exigências legais de cunho ambiental por parte de uma, a não-aprovação do plano ou de determinadas obras de maior porte é capaz de inviabilizar todo o seu processo de desenvolvimento urbano.⁹⁵

Esses instrumentos não estão à disposição dos Estados brasileiros, visto que os Planos Diretores ou leis locais de zoneamento, para ganharem força legal, não dependem de prévia aprovação superior. Aqui, os conflitos entre regulamentos municipais e planos ou normas estaduais ou federais têm de ser resolvidos mediante negociação ou processos perante os tribunais.

Várias prefeituras, contudo, já estão elaborando um procedimento próprio de licenciamento, já que boa parte das novas Leis Orgânicas Municipais consideram a concessão de “licenças ambientais” um instrumento básico da política ecológica municipal. O licenciamento ambiental efetuado pelas próprias prefeituras parece razoável justamente nos casos de atividades com efeitos limitados, estreitamente ligados ao zoneamento urbanístico e que exigem a instalação de equipamentos de medição e controle das emissões de poluentes.

Portanto, poderá ocorrer múltiplo licenciamento da mesma atividade ou obra pela União, pelos Estados e pelos Municípios; contudo, não se confunda o uso do múltiplo licenciamento com invasão ou usurpação de competência. Segundo Leme Machado é da tradição do direito brasileiro de que competente “não é quem quer, mas quem pode” (nas áreas das tarefas e serviços de competência concorrente). A quantificação do poder institucional dos órgãos administrativos é questão preliminar a ser sempre aventada, seja em nível horizontal, seja em nível vertical, no âmbito federal, estadual e municipal.⁹⁶ Em caso de que um órgão autorize e outro negue a autorização, prevalece o indeferimento, pois cada órgão age dentro de sua própria esfera de competência. A princípio, os municípios brasileiros têm o direito de limitar o estabelecimento de plantas industriais e comerciais no seu território mediante a promulgação dos respectivos regulamentos. Para o Estado e a União não há possibilidades jurídicas de impor tais medidas contra a vontade dos órgãos políticos locais.⁹⁷

⁹⁵ Jochen Hucke; Axel Mueller; Peter Wassen, *Implementation kommunaler Umweltpolitik*, Frankfurt/ Meno, 1980, p. 358s.; Renate Mayntz (Coord.), *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, Stuttgart, 1978, p. 694ss.

⁹⁶ Paulo A. Leme Machado, *Competência dos órgãos federais e estaduais referentes ao processo de avaliação de impactos ambientais*, in: Juchem, Peno Ari (Coord.), *Manual de Avaliação de Impactos Ambientais (MAIA)*, IAP-GTZ, Curitiba, 2. ed., 1993, n° 0660, p. 3s.

⁹⁷ José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, 1981, p. 166.

Uma boa parte das novas Leis Orgânicas Municipais determina que qualquer atividade potencialmente causadora de impacto ambiental precisa ser autorizada (também) pelos órgãos municipais. Já que, no Brasil, a União e os Estados, do ponto de vista jurídico-formal, não possuem o direito de ordenar, fiscalizar ou revogar um licenciamento municipal,⁹⁸ qualquer prefeitura pode, teoricamente, atuar com seus próprios órgãos e também sobrepujar as exigências quando ela considerar insuficientes as medidas tomadas pelas administrações das esferas superiores.⁹⁹ Essa forma de proteção ambiental *cumulativa*, que, segundo ele, significa um grande avanço na preservação dos recursos naturais, visto que, dessa forma, pode-se neutralizar a corrupção e as “influências inoficiais” que acontecem nas outras esferas de estado.¹⁰⁰

De outra parte, esse tipo de controle também aspectos negativos, já que as prefeituras, através de um novo controle de qualquer decisão administrativa estadual ou federal na área da proteção ambiental - e pela possível negação do alvará municipal - são capazes de esvaziar também as ponderações dos interesses envolvidos e decisões discricionários efetuados pelos órgãos políticos dos níveis superiores.

Também é polêmica a questão se a administração municipal tem o direito de indeferir um requerimento somente por razões de “política ambiental local”, mesmo quando todos pressupostos legais urbanísticos e técnicos - inclusive do próprio município - tenham sido formalmente cumpridos. Uma tal margem de discricionariedade remanescente poderia facilmente entrar em choque com os direitos à propriedade privada e à livre iniciativa empresarial, garantidos pelo Art. 170 da Constituição Federal.¹⁰¹

A favor de um direito de rejeição dos municípios na área ambiental também pode ser alegado o fato de que muitas das novas Leis Orgânicas locais, e até algumas constituições estaduais,¹⁰² a partir de 1989/90 vieram a estabelecer plebiscitos obrigatórios do eleitorado local sobre a realização de projetos potencialmente perigosos ao meio ambiente. Continua duvidoso, contudo, se um tal direito de rejeição por razões ecológicas será, na prática reivindicado pelas comunidades, visto que a maioria dos protagonistas da política municipal brasileira ainda dão preferência absoluta a um “desenvolvimento” através de uma industrialização rápida e, por isso, pouco planejada.

Nesse contexto, é importante frisar que foi *vetado* um dispositivo do Projeto de Lei 348/93, fundamento da Lei Estadual gaúcha 10.330 de 27/12/94 (Sistema Estadual de Proteção Ambiental), por violar indevidamente a autonomia municipal. O Art. 17, § 1 do projeto rezava, que os *municípios que não cumprissem toda a legislação*

⁹⁸ Cf. CIMA (Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), Subsídios Técnicos para Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a RIO-92, Brasília, 1991, p. 42.

⁹⁹ Segundo o direito processual brasileiro, uma ação judicial produz seus efeitos somente contra o nível de estado que foi acionado. As outras duas esferas, contudo, não seriam impedidas de tomar as suas próprias providências e punir a parte que ganhou a causa.

¹⁰⁰ Expressão usada por Adilson Abreu Dallari, in: Política municipal do meio ambiente, Rev. Cepam, mar. 1991, p. 11.

¹⁰¹ Cf. Lúcia Valle Figueiredo, Licenças urbanísticas, 1989, Rev. da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n° 31, p. 123s.

¹⁰² Espírito Santo, Art. 187, § 5, Constituição Estadual (CE); Amazonas, Arts. 234, § 3 e 235, VI, 1, CE; Pará, Art. 225, § 3, CE.

ambiental ficariam proibidos de oferecer incentivos de qualquer natureza para atrair a instalação de novas indústrias em suas áreas de jurisdição e que os órgãos ambientais expediriam uma certidão com validade de 12 meses na qual ia constar, no caso de verificação do descumprimento da legislação ambiental, o elenco de transgressões existentes.

A supressão dessa exigência é uma consequência lógica da situação jurídica atual: o Estado pode condicionar a concessão de seus subsídios e outros benefícios ao fiel cumprimento das leis ambientais por parte dos governos locais, porém jamais pode criar regras e condições materiais para distribuição das verbas próprias do município. Uma “tutela” das finanças municipais somente seria possível nos casos da infração da legislação orçamentaria e fiscal, a ser constatado anteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado.

Esse tipo de limitação de incentivos antes do pleno cumprimento da legislação ambiental até seria uma medida interessante na luta contra o tradicional “relaxamento” dos governos locais em relação às normas superiores. Porém, ela (ainda) não encontra respaldo no sistema jurídico-constitucional brasileiro, que tradicionalmente costuma dar a maior ênfase para a manutenção formal da autonomia municipal.

Dificuldades no estabelecimento de um “federalismo cooperativo”

No Brasil, o conceito de *autonomia municipal* vigente até hoje está intrinsecamente influenciado pela época colonial. Esse conceito, na nossa opinião, é ultrapassado e está causando efeitos negativos para os próprios municípios. Ele tenta a restringir à um mínimo as possibilidades de controle e de orientação dos governos locais e, dessa maneira, vem contrariando uma verdadeira *integração* dos diferentes níveis de estado para uma melhor prestação dos variados serviços públicos de uma sociedade moderna. Este preceito arcaico de autonomia opõe-se à um verdadeiro *federalismo cooperativo*.

Em vez disso, as três esferas governamentais insistam, numa maneira rígida, na divisão das suas respectivas competências. Esses, porém, no caso dos Estados-membros e, ainda mais, dos Municípios, na maioria foram e continuam sendo de natureza meramente formal. Muitos municipalistas brasileiros até hoje estão recusando a idéia de que a União ou os Estados possam ter um interesse legítimo para descobrir erros e deficiências das administrações municipais no cumprimento das tarefas no âmbito do seu “interesse local”.¹⁰³

Sem dúvida nenhuma, a autonomia dos municípios constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. Apesar disso, em várias áreas existem fraquezas e debilidades imanes, independência local contra quais o Estado deveria reagir com a edição de normas no mínimo regionais. Seguindo o exemplo da Alemanha, achamos que os Estados-membros no Brasil precisam ter o poder de estabelecer tarefas

¹⁰³ Antônio Carlos Ottoni Soares critica que a autonomia municipal aparentemente tenha sido transformado em “*summum jus*, norma de superdireito acima dos interesses do povo”; A Instituição Municipal no Brasil, Edit. RT, 1986, p. 58s., 91p.

obrigatórias (Pflichtaufgaben) pelos seus municípios e garantir o cumprimento das mesmas mediante de um sistema de fiscalização.

No Brasil, contudo, ainda não se reconheceu esta ambivalência da - formalmente quase “sagrada” - autonomia municipal; precisa-se, porém, de uma percepção mais diferenciada e moderna dessa instituição tradicional. O que mais, os órgãos da União, dos Estados e dos Municípios desenvolvem suas atividades e programas preponderantemente um ao lado do outro; eles não são integrados num sistema de cooperação recíproca.¹⁰⁴

No passado, quase todos os órgãos administrativos da União e dos Estados brasileiros que cuidam das áreas da saúde, educação, trânsito, fomento à agricultura, saneamento, proteção do meio ambiente, etc., orientaram a sua atuação preponderantemente por programas prontos e acabados que costumam ser “confeccionadas” nas capitais e dificilmente levam em conta os problemas locais concretos e as sugestões das pessoas afetadas pela solução dos mesmos. Muitas vezes, os entes superiores sequer informam as prefeituras sobre as medidas que planejam.

A maioria dos projetos são elaborados por equipes de fora e têm um nível técnico demasiadamente *s sofisticado* para os seus destinatários, as prefeituras locais. Normalmente, estes “pacotes de ação” não são acompanhados por um monitoramento ou um assessoramento na sua implementação *in loco*. Visto que esses órgãos estaduais e federais não tem a responsabilidade *política* pela execução dos seus próprios planos e projetos, eles dificilmente são sujeitos a uma pressão da população afetada, o que fortalece a sua atitude apolítica e a maneira de pensar exclusivamente em termos técnicos. Uma grande parte das repartições, agências e filiais da administração federal e estadual se tornaram corpos estranhos dentro dos respectivos municípios.

Por outro lado, as administrações locais, até agora, também fizeram muito pouco para chegar numa verdadeira cooperação junto aos órgãos superiores.¹⁰⁵ Resta-nos constatar que ainda é preciso de descobrir caminhos viáveis para uma colaboração constante e ordenada entre esses órgãos administrativos dos diferentes níveis de governo.

Uma cooperação administrativa das três esferas estatais brasileiras devia ter por fim principal o melhoramento da qualidade dos produtos administrativos finais para os cidadãos. Todavia, muitas vezes parece ser decisiva a questão com quais das pessoas envolvidas fiquem as vantagens políticas resultantes de uma prestação de serviços cooperativa e integrada bem sucedida. Devido ao fato que muitos eleitores ainda costumam de orientar a sua decisão de voto muito mais pela *pessoa* do candidato e não pelo programa de um

¹⁰⁴ Segundo *Diogo Lordello de Mello*, durante muito tempo, as relações das entes federativas se processaram de maneira mais ou menos anárquica; *A moderna Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 1960, p. 145.

¹⁰⁵ Por exemplo: as prefeituras, quando recebem pedidos para a concessão das alvarás comerciais ou na hora de realizar as obras de infra-estrutura (asfalto, água, luz) em certos lugares, raramente informam os órgãos do Estado ou da União e, assim, impossibilitam os mesmos de tomar as suas medidas necessárias na hora certa. O mesmo acontece no exame de projetos de loteamento: as secretarias Municipais de obras ou planejamento dificilmente enviam as documentações para os “órgãos estaduais competentes”, ainda que eles sejam formalmente obrigados de fazê-lo há muito tempo.

partido, os políticos de todos os níveis aceitam de empregar as suas forças somente quando esse empenho provoque um aumento imediato da sua popularidade no eleitorado.

O mesmo acontece com os titulares de mandatos políticos na *esfera municipal*, eles também têm o maior interesse na elaboração de *produtos políticos*. Por isso, muitas vezes fica prejudicada a intensidade e a qualidade do trabalho administrativo.¹⁰⁶ Onde uma tarefa estadual municipalizada mediante a celebração de convênio, o grupo político do governador perde para o respectivo prefeito o poder de nomear pessoas para preencher os cargos criados para o seu cumprimento. Nessa “distribuição de empregos” para a clientela, a escolha das pessoas é norteadada preponderantemente por critérios subjetivos como a remuneração e garantia de fidelidade política. Por conseqüência, o tamanho da máquina burocrática se define mais por fatores *externos* como o clientelismo do que pelas necessidades *internas* de uma administração eficaz e econômica.

Uma das maiores debilidades técnicas da administração brasileira reside na falta de medidas institucionalizadas de análise a nível da implementação que sempre deviam ser complementadas por avaliações de programas. Essas ferramentas poderiam levar também a um acoplamento com o processo de tomada das decisões políticas. Até hoje quase não existe em toda a federação brasileira uma repercussão direta dos problemas concretos da execução administrativa na discussão política e produção legislativa dos parlamentos.

Por essas razões, no Brasil, um boa parte de ministérios, empresas públicas, prefeituras, autarquias municipais etc. atuam numa forma setorial e isolada que serve meramente pelos interesses da própria esfera e não leva em conta as medidas ou os objetivos dos demais atores públicos. Eles habitam exigir também uma rigorosa divisão das competências dificultando notavelmente a coordenação e a sintonização entre as instituições que são imprescindíveis na realização de muitas medidas e programas da administração pública moderna.

Municipalização de tarefas ambientais

Em muitos países, especialmente aqueles de estrutura federalista, as esferas superiores de governo delegam uma parte das suas tarefas e serviços pelas esferas inferiores, geralmente as prefeituras locais. A razão para essa prática, adotada sobretudo em países desenvolvidos, é aliviar a estrutura administrativa superior e entregar determinados serviços a um nível de governo mais perto da população, facilitando assim o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação dos mesmos.

A delegação de encargos públicos para os governos locais implica a adoção de certas medidas, como a transferência de *recursos financeiros* para que tais funções possam ser adequadamente desempenhadas, o estabelecimento de normas e parâmetros a serem

¹⁰⁶ Nesse ponto, concordamos plenamente com o Vitor Nunes Leal que afirmou que os municípios brasileiros são entidades principalmente *políticas* e menos *administrativas*; Problemas de Direito Público, IBAM, Rio de Janeiro, 1960, p. 317s.; veja também Ana Maria Brasileiro, O Município como sistema político, IBAM, Rio de Janeiro, 1973, p. 19s.

obedecidos pelas entidades que estão recebendo a delegação e a prestação de assessoria técnica e treinamento, para que as prefeituras possam desempenhar corretamente suas novas responsabilidades e cumprir os padrões exigidos

Infelizmente, a delegação de funções é uma experiência bastante rara no Brasil, onde as funções municipais via de regra são próprias ou exercidas, concorrente e livremente com os demais níveis de governo, muitas vezes criando superposições e desperdício de recursos.¹⁰⁷ No entanto, ultimamente vêm surgindo também no plano político brasileiro tendências de “municipalizar” atividades de controle ambiental, quer dizer, as funções são repassadas pelos Estados aos Municípios, a quem delegam competências. Esse repasse tem ocorrido muitas vezes sem a correspondente transferência de recursos e condições para que se exerçam tais controles, o que resulta numa sobrecarga de responsabilidades locais e em encargos adicionais para a gestão ambiental. A incapacidade crescente do Governo federal e dos estaduais em interferir localmente dá espaço ao fortalecimento de iniciativas locais.¹⁰⁸

Depois do fim da ditadura, o município brasileiro cada vez mais passa a ocupar um lugar de destaque, configurando-se como um posto de interação entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto surge a reflexão sobre os alcances e potencialidades da municipalização de tarefas e serviços públicos, na sua relação com as demandas de democratização política e social, que dão origem à aparição de novos campos de conflito como a questão ambiental, cabendo ao Estado uma responsabilidade de intervenção.

A questão da municipalização engloba um conjunto complexo de fatores intervenientes. Portanto, é preciso a análise sobre o papel dos diversos agentes como os prefeitos, vereadores, conselhos municipais, líderes políticos regionais, agentes econômicos locais, movimentos ecológicos, funcionários dos órgãos ambientais do Estado e da União, associações de classe das suas motivações e de suas possibilidades de implementar ações concretas. Uma descentralização mal refletida facilmente pode levar a um “incrementalismo”, isto é a criação de novos órgãos em nível local sem a necessária dissolução dos já existentes causando custos excessivos e a reversão de expectativas e práticas político-administrativas.¹⁰⁹ Os princípios norteadores de qualquer processo de municipalização devem ser:

- a *flexibilidade*, é preciso levar em conta as diferenças regionais de desenvolvimento dos municípios em cada região de um Estado. Onde as prefeituras ainda não possuem estruturas sólidas de uma administração racional e gestão eficiente dos serviços públicos, faz-se necessário primeiro a criação de condições básicas com apoio dos órgãos estaduais (ou até federais). Um programa de descentralização prevendo a delegação de certas funções da defesa e gestão ambiental do órgão estadual para as prefeituras municipais deve considerar o estado de desenvolvimento e a “força administrativa” de cada governo local, proibindo-se qualquer generalização.

- o *gradualismo*, não todas as funções almeçadas devem ser transferidas para os

¹⁰⁷ Diogo Lordello de Mello, Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel, Rev. de Administração Pública, FGV, vol. 25, n° 4, out./dez. 1991, p. 208ss.

¹⁰⁸ Maurício Andrés Ribeiro, A crise ambiental urbana brasileira, Rev. de Administração Pública, FGV, vol. 26, 4-1992, p. 68.

¹⁰⁹ Pedro Jacobi, Descentralização municipal, Rev. Cepam, Ano 1, n° 3, 1990, p. 46.

municípios ao mesmo tempo. É indispensável uma avaliação realística das capacidades de cada ente local.

- *transparência* no processo decisório; devem ser amplamente divulgados os critérios da transferência de responsabilidades e alocação de recursos para os municípios para possibilitar a comunidade local de tomar conhecimento e reivindicar o cumprimento das novas atribuições. No passado, os mecanismos formais de controle do desempenho administrativo eram extremamente burocratizados e falharam na cobrança da realização das medidas no âmbito da proteção ambiental. Faz-se mister a ativação da população local pela fiscalização da ação do poder público nessa área, especialmente por parte da sociedade organizada como associações ecológicas, de classe (CREA), etc.

Adverte-se, contudo, contra uma idealização incondicional da municipalização de tarefas públicas. Não é só a questão *quem* decide e governa, mas, acima de tudo, *como* se governa. Em muitas cidades verificamos o exercício privado do poder municipal, na medida de que grupos privilegiados mantêm canais inoficiais com os governos e legislativos locais fazendo prevalecer os seus interesses. Vale ressaltar que o poder econômico e político da sociedade certamente vai se reproduzindo também em nível municipal. Essa constatação não põe em cheque o valor e a importância da municipalização em si, mas visa a evitar o surgimento de expectativas exageradas.

POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE

O governo municipal vive mais intensamente os problemas ambientais, possui conhecimento detalhado dos mesmos e sofre pressões mais diretas da sociedade local. Por falta de planos federais e estaduais de meio ambiente e/ou desenvolvimento ficaram quase sem orientação os municípios para a elaboração da Política Ambiental Local. A mesma costuma de ser dessintonizada com as necessidades e programas federais e estaduais, o que tem gerado conflitos de competência entre os três níveis de poder. Inexistem, na grande maioria dos municípios, órgãos específicos para zelar pelo meio ambiente e técnicos capacitados até mesmo para orientar ações de saneamento básico, como a destinação adequada do lixo domiciliar, por exemplo.¹¹⁰

Cuidar do meio ambiente local significa conhecer as características, potencialidades e limitações da região para melhor orientar o desenvolvimento através da atração de atividades econômicas - ou incentivos àquelas já implantadas - compatíveis com a vocação ecológica e com a capacidade real para o seu suporte. Outro aspecto positivo que este conhecimento propicia descobrir as fragilidades e limitações existentes e que requerem a articulação do poder local com os outros níveis de governo ou a associação com municípios da mesma região para enfrentar problemas comuns e poder solucioná-los.

É importante reconhecer que muitos dos problemas ambientais urbanos que

¹¹⁰ Almir Bressan Jr., Principais resultados da política ambiental brasileira, Rev. de Administração Pública - FGV, 1-1992, p. 111.

afetam o município têm sua origem fora de seus limites territoriais. No entanto, a responsabilidade para superar tais problemas é dos governo municipal, ao qual correspondem a aprovação e a aplicação de normas de controle urbano e ambiental. É necessário que a administração local disponha de um diagnóstico ambiental da sua cidade com uma perspectiva de longo prazo sobre os problemas que estão sendo enfrentados e que estão por vir. Deve realizar uma avaliação realística sobre as possibilidades concretas que tem para solucionar esses problemas. O que se tem visto é que os problemas são ignorados, passando de uma administração para outra a responsabilidade de resolvê-los até chegar a situações verdadeiramente caóticas e insustentáveis.¹¹¹

As ações setoriais empreendidas pela prefeitura (execução de obras públicas, prestação de serviços, implantação de infra-estrutura) devem levar em consideração os condicionantes naturais. Muitas administrações locais negligenciam os efeitos negativos provenientes das intervenções que elas próprias realizam. Exercer uma verdadeira *gestão ambiental* significa estar atento à integração intersetorial, bem como garantir que o tema meio ambiente seja contemplado em todas as áreas de atuação da prefeitura, durante as fases de planejamento, execução e acompanhamento dos trabalhos.

Um dos aspectos da realidade administrativa brasileira é o despreparo das diferentes instâncias decisórias para a incorporação da questão ambiental no planejamento e até para o próprio gerenciamento dessas questões. Situação devida, em parte, à existência de um sistema de controle excessivamente complexo, integrado por ampla multiplicidade de órgãos que superpõem suas atuações, diluindo as responsabilidades. Tal estrutura dificulta o acesso a informações sobre o andamento da administração, inviabilizando a fiscalização por parte da sociedade civil e terminando por tornar ineficazes os dispositivos legais existentes. Esses fatos acarretam também a desmobilização e o desestímulo das práticas de cidadania possibilitando a justificativa para a omissão e o comodismo.¹¹²

A notória falta de infra-estrutura de água, energia elétrica, telefone, de serviços de transporte e pavimentação e atendimento hospitalar leva os cidadãos a reivindicar soluções para *todos* esses problemas. Confrontados com essas demandas, os políticos e administradores locais facilmente relegam ao segundo plano ações de melhoria ambiental tais como o provimento do tratamento de esgoto, de áreas verdes e de recreação, o reflorestamento, o controle da poluição sonora, do ar, da água, a disposição final de resíduos sólidos. O desejável controle rigoroso sobre os resíduos e despejos industriais, bem como o cumprimento de prazos para a instalação de equipamentos antipoluentes ou para implantação de planos de recuperação para áreas degradadas, não vem ocorrendo em muitas cidades por carência de pessoal qualificado e de condições de trabalho.

Se, na retórica, os administradores se sensibilizaram para a questão ambiental, na prática muitas vezes não provêem os meios correspondentes para que o controle e a

¹¹¹ Peter José Schweitzer, Capacitação municipal para a gestão ambiental urbana, in: Rev. de Administração Municipal (RAM), n° 210, 1994, p. 71ss.; o autor fornece um modelo interessante de um “programa municipal de capacitação em gestão ambiental urbana”.

¹¹² L. Antonini/ J. E. Ramos Rodrigues, O Município e a gestão do meio ambiente, Rev. Cepam, ano II, n° 1, jan./mar. 1991, p. 19.

fiscalização eficazes se realizem. Nesse caso, apenas a pressão popular e comunitária pela resolução de problemas pode obter resultados.¹¹³

Podemos constatar que nos quatro municípios em estudo ainda não existem estruturas desenvolvidas e modernas que pudessem responder numa maneira satisfatória aos novos desafios das cidades no campo da defesa ecológica e da preservação dos recursos naturais.

Segundo as Metas de Governo da Prefeitura de Charqueadas, a Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente deve dar prioridade a fiscalização sanitária pública, atuando os infratores sempre que necessário (por ex.: lixo em decomposição, acondicionamento de lixo, animais doentes, lixo hospitalar, criação de animais no perímetro urbano), e criar um setor para recebimento de reclamações referentes ao assunto, agilizando assim o atendimento. Além disso, o órgão vai estruturar o setor de meio ambiente possibilitando uma boa atuação junto a comunidade e providenciar atendimento as sugestões, autorização, fiscalização e reclamações da população e reclamações da população sobre as questões ambientais.

Ao mesmo tempo, cabe à Coordenadoria de Planejamento Urbano propiciar condições para a elaboração do Plano Diretor, atualizar o Código de Obras e o de Posturas, agilizar a fiscalização de obras e atendimento a processos (referentes a fornecimento de número, desmembramentos, aprovação de projetos, autorização de licença para construções). Fora disso ela deve controlar as permissões de uso de áreas públicas, atualizando anualmente as mesmas, gestionar, com urgência, junto ao CREA a documentação para dar prosseguimento ao Plano Municipal de Habitação, propor melhorias no trânsito do município e coordenar o setor de desenho arquitetônico e topográfico.

Deve-se considerar também a carência geral de profissionais com formação adequada ao novo papel que o município vem assumindo, às novas propostas que estão emergindo e à necessidade de se atuar através de equipe interdisciplinar. Nas universidades brasileiras ainda predominam cursos isolados onde a interdisciplinariedade é pouco treinada e exercitada, o que afeta a formação de futuros profissionais especialmente da área do gerenciamento ambiental. A maioria dos atuais alunos terão sérias dificuldades práticas ao realizarem trabalhos integrando equipes com profissionais de formação diversificada.

Os Departamentos de Fiscalização devem manter registros atualizados das leis ambientais locais, mas também das principais diplomas legais do Estado e da União que atingem o município. O próximo passo seria uma avaliação dos problemas ambientais mais prementes do município, com reuniões públicas onde os moradores dos diferentes bairros da cidade e também da região rural possam manifestar sua opinião e relatar seus problemas diários. Esse tipo de consulta aumenta a legitimidade das ações da prefeitura e facilita a alocação dos respectivos recursos.

As prefeituras deviam pensar em tomar providências como

-criação de um órgão de coordenação das tarefas de proteção ambiental que responda perante o prefeito. Contudo, a experiência mostra que essas funções, dentro de uma administração municipal, devem ser abordadas de forma interdisciplinar

-efetuar, em intervalos regulares, um levantamento da situação ambiental no ter-

¹¹³ Maurício Andrés Ribeiro, ob. cit., pp. 55s., 68s.

ritório municipal (qualidade da água, do ar, do solo, temperatura, agrotóxicos, áreas protegidas e de lazer) e publicar os resultados em relatórios periódicos, mediante o jornal local

-promover uma discussão pública sobre as metas a alcançar no âmbito da futura qualidade ambiental a nível local;

-esclarecer os cidadãos sobre as possibilidades de um comportamento preservador do meio ambiente e oferecer um serviço de “consultoria ambiental”, dando sugestões sobre trato de árvores, uso do fogo, troca de óleo e baterias de carros, produtos químicos, separação do lixo, limpeza de fossas sépticas, criação de pequenos animais etc.;

-utilizar o instrumento do estudo de impacto ambiental também para atividades, projetos e planejamentos municipais, sem necessidade de “copiar” o procedimento sofisticado dos EIAs-RIMAs em nível estadual e federal.

As onerações do meio ambiente, a crescente conscientização ecológica de partes da população e uma incipiente pressão de legitimação das reivindicações ambientais nos círculos políticos e da administração pública têm dado origem a uma plethora de leis estatais em matéria de meio ambiente. Os municípios, de sua parte, ainda não corresponderam aos crescentes encargos para a defesa ambiental. Considerando que a defesa ambiental alcança praticamente a totalidade das áreas funcionais dos municípios, freqüentemente se fala de uma “área-meta” de ação municipal. Isso deve ser visto como uma reação ás competências fortemente fragmentadas em matéria de proteção ambiental no seio das administrações locais.¹¹⁴

Dentre as áreas de atribuições em matéria de preservação do meio ambiente a nível municipal podemos distinguir as seguintes:

- o atendimento cauteloso em questão de meio ambiente, quer dizer o planejamento em relação aos recursos naturais mediante funções de prevenção,
- o saneamento ambiental, a saber a recomposição e proteção do meio ambiente mediante ações de interferência, de imposição e de punição por parte da autoridade pública,
- a atividade empresarial tolerável para o ambiente mediante providências municipais operacionais de imposição e de execução.

Presentemente as atividades municipais de preservação ecológica, onde elas existem, ainda estão fortemente cunhadas por um *saneamento ambiental* orientado no sentido de “policiamento”. O *tratamento cauteloso do ambiente* e o planejamento somente estão consolidados em alguns poucos setores funcionais dos municípios; predomina ainda o atendimento casuístico de funções específicas, ainda não enquadrados em qualquer pasta.

Suma importância para qualquer política ambiental municipal bem sucedida é a realização de estudos e pesquisas sobre as condições hidrológicas e microclimáticas do seu território, a oneração do ar devido a poeiras e emanações, a composição e poluição dos seus solos e subsolos por rejeitos ou produtos tóxicos, a composição da cobertura vegetal, a fauna local, etc. Desses dados se podem deduzir os limites de tolerância dos

¹¹⁴ Na Alemanha nota-se uma tendência a uma maior concentração organizacional das funções-parte em questão do meio ambiente - apesar de um atendimento das atribuições, em princípio, descentralizado - em quase todos os municípios de porte médio ou grande. Lá, ao contrário à situação brasileira, existem encargos ambientais obrigatórios para os municípios por lei, ao lado de uma vasta gama de tarefas locais facultativas para a defesa ecológica.

ecossistemas urbanos da cidade como um todo, das sistemas-partes como zonas residenciais, industriais, instalações de parques e os fatores naturais (ar, água, solo, clima).

Eles também não de indicar a folga de que dispõe para um planejamento orientado ecologicamente, constituindo uma base importante para o planejamento paisagístico, bem como o planejamento urbano em si. Além disso, representam valiosa ajuda para a tomada de decisões em questão de medidas singulares como, por ex., no cultivo das áreas verdes, para a arborização e jardinagem ao lado das estradas, além de sua utilização em questões de licenciamento de projetos individuais, isto é, em relação a medidas que se enquadram na chamada regulamentação de intervenções. A ecologia urbana exige uma “cooperação além-pastas”, o que, no entanto, ainda não logrou instalar-se na grande parte das administrações públicas.

A IMPORTÂNCIA DA COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL

A colaboração intermunicipal aumenta a esfera de influência da democracia local. Na Alemanha os municípios se juntam para cumprir certas tarefas de sua competência quais eles sozinhos não são capazes de cumprir numa maneira econômica e eficiente. Se eles não tomassem essa atitude, o respectivo estado-federado pode retirar a atribuição da esfera municipal.

Ao contrário, os Estados brasileiros não possuem o direito de obrigar os seus municípios a se associar para o cumprimento de determinadas tarefas. Eles somente podem subdividir os seus territórios em regiões administrativas e exortar os entes locais para que eles se associem nas respectivas regiões e assim possibilitarem uma colaboração horizontal (Municípios entre si) e vertical (Estado-Municípios). Nessas condições, uma tal estrutura de associações intermunicipais ou “microrregiões” pode ser utilizada para a delegação de tarefas e funções do próprio Estado mediante a celebração de convênios. Especialmente nos Estados de Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo, os governos tomaram iniciativas para primeiro *desconcentrar* os seus serviços estaduais para depois descentraliza-los.

As finalidades de uma Associação Intermunicipal normalmente são objetivos *setoriais* como o tratamento do lixo, do esgoto e a construção de estradas e objetivos de *natureza geral* como a “solução de problemas comuns” ou a “promoção do desenvolvimento” da microrregião. Pode-se constatar que o associativismo no Brasil, e, especialmente no Rio Grande do Sul, ainda se encontra num estado incipiente. Ele geralmente se restringe à formulação de reivindicações políticas enquanto a assessoria técnica aos municípios ainda não chegou num nível satisfatório.

A relativa falta de “espírito associativista” em muitas regiões se deve a motivos psicológicos nas pessoas dos próprios prefeitos que não conseguem se desligar do seu papel tradicional de “senhores da cidade” repudiando a cessão de poderes para organismos supralocais. A discussão aberta sobre problemas da própria administração pode acarretar críticas a respeito dos métodos da sua gestão. No passado, também houve casos de abuso de órgãos intermunicipais para fins de promoção pessoal por parte de

determinados prefeitos. Em outras regiões, são rivalidades tradicionais entre cidades vizinhas que impossibilitam uma maior colaboração.

Uma maior integração dos municípios na formulação e execução da Política do Meio Ambiente do somente será possível através de uma inserção desse processo na estrutura da Federação das Associações de Municípios Estado do Rio Grande do Sul (Famurs). Os governos locais precisariam combinar a assunção de maiores tarefas na área ecológica com o fomento da colaboração intermunicipal no cumprimento dessas funções.

Segundo o Art. 2º dos Estatutos Consolidados da Famurs, ela tem por objeto apoiar as reivindicações das Associações de Municípios como entidades microrregionais, divulgar informações permanentes das entidades públicas sobre os problemas municipais e microrregionais, colaborar com o Estado e a União para apoiar a política de implantação de planos de caráter regional e estadual e conjugar recursos técnicos e financeiros da União e Estado, mediante acordos, convênios ou contratos com outros órgãos ou entidades, para a solução de problemas socioeconômicos comuns às microrregiões e/ou aos municípios.

As 22 Associações Intermunicipais em quais está subdividido o estado do Rio Grande do Sul ainda não correspondem necessariamente com as regiões da mesma microbacia, mas podem ser utilizadas como unidades de organização e coordenação de várias atividades relacionadas à proteção ecológica.

A subdivisão das Regiões de Desenvolvimento por parte do Governo Estadual, em grande parte, coincide com as Microrregiões da Famurs. Essa congruência é a precondição para uma maior cooperação intergovernamental e a municipalização de funções e tarefas cuja execução até agora é sob a responsabilidade do estado.

Os quatro municípios-alvo do projeto integram ASSMURC (Associação dos Municípios da Região Carbonífera), com a sede regional em Triunfo.

A Famurs, através da sua Comissão de Saúde e Meio Ambiente, está planejando formar parcerias com vários órgãos da administração estadual que exercem tarefas na área da proteção ambiental, entre eles a Fepam, a Emater, a Metroplan, o DRNR (Departamento de Recursos Naturais Renováveis) e a Coordenadoria Ambiental da Brigada Militar. Essa cooperação visada deverá se concretizar na celebração de convênios com as respectivas entidades.

O instrumento do consórcio possibilita a colaboração entre municípios para o atendimento de interesses conjuntos e a solução de problemas comuns.

Em novembro de 1994, sob a orientação dos professores Hans Flickinger e Andreas Krell, os municípios de Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos estipularam um consórcio intermunicipal para o tratamento de resíduos sólidos.

No Brasil o *consórcio* é uma figura jurídica fraca, sendo vinculada ao direito privado. Um dos seus problemas é a sua transitoriedade, já que ele depende da conjuntura política e do prefeito em exercício para se manter. Assim sendo, talvez fosse o caso de seguir a experiência italiana, na qual há consórcios optativos e obrigatórios. Por exemplo, no Brasil seriam obrigatórios aqueles consórcios que envolvessem regiões com problemas ambientais comuns.¹¹⁵

¹¹⁵ Cf. Descentralização/Pacto Federativo, Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, vol. 1, nº 1, 1993, p. 25.

No entanto, a formação de consórcios isolados para cada uma das tarefas e serviços municipais também pode se tornar contraprodutivo, no sentido de que essa atuação leva a um desligamento dos respectivos municipais da organização da sua microregião.

A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PELA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Art. 182 da Constituição Federal reza: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1.º: O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

O Art. 182 CF também descentralizou o planejamento para a esfera local, onde ele deve ser reconceituado como instrumento de democratização da gestão da cidade. No seu § 2.º le transferiu a negociação pela definição do conteúdo da função social da propriedade do solo urbano para os municípios, afirmando que “a propriedade cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação expressas no Plano Diretor”.

Para isso, é preciso romper a distância entre a esfera técnica do planejamento e a esfera política de gestão. Sob esta perspectiva, o Plano Diretor deve deixar de representar um *modelo ideal* de cidade, racionalmente produzida, pois o espaço urbano é transformado por uma multiplicidade de agentes públicos e privados e por eles devem ser discutidos e definidos os padrões e normas da sua apropriação. O texto constitucional, no entanto, não fixou prazos para a elaboração dos planos diretores ou sanções no caso da omissão dos municípios nessa matéria. Lembre-se, contudo, que o plano diretor é obrigatório para cidades e vilas de qualquer tamanho quando o poder público municipal das mesmas queira usar os instrumentos urbanísticos de coação traçados nos parágrafos 2-4 do artigo 182 (parcelamento e edificação compulsórias, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública)

E no capítulo sobre a Política Urbana, o Art. 177 da Constituição gaúcha determina: “Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local e *respeitar a vocação ecológica*, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

Parágrafo 1: Os demais Municípios deverão *elaborar diretrizes gerais de ocupação do território* que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.

O Estado do Rio Grande do Sul é um dos poucos que já editaram a sua Lei de Desenvolvimento Urbano. Essa lei, no entanto, ainda não garante a integração dos planos diretores municipais ao sistema de planejamento estadual. Os planos urbanísticos locais vêm surgindo isolada e esparsamente, com pouquíssima interligação aos planos superiores.

Na bases da Constituição estadual, a Lei Estadual do Desenvolvimento Urbano, 10.116 de 23/3/94 prescreve a elaboração de um *plano diretor* obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes e para todos os municípios integrantes da região metropolitana; os outros municípios devem estabelecer *diretrizes gerais de ocupação do território* (Art. 3).

Até março de 1996 as prefeituras municipais deverão submeter às câmaras projeto de lei instituindo o plano diretor ou as diretrizes gerais de ocupação do território (Art. 6). Não cumprindo esse mandamento legal dentro do prazo previsto, não poderão mais ser liberados para estes municípios recursos do Estado ou de entidades financeiras estaduais, bem como a realização de programas habitacionais ou a implantação de equipamentos urbanos e comunitários por órgãos estaduais (Art. 7, I). As mesmas sanções incidirão se o plano diretor ou as diretrizes gerais não serão aprovados pelas câmaras até março de 1998 (Art. 7, II).

Segundo o Art. 10 da Lei 10.116/94, o plano diretor e as diretrizes gerais devem considerar a integração das atividades e equipamentos urbanos e rurais, o meio ambiente e conter, no mínimo, entre outros itens: III - a delimitação das áreas de proteção e preservação permanente...; VI - a delimitação de áreas destinadas à implantação de atividades com alto potencial poluidor...; VII - a identificação de áreas impróprias à ocupação urbana; XII - os dispositivos de controle de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e da edificação, que asseguram condições de salubridade, conforto, segurança e proteção ambiental

O planejamento corresponde a uma opção metodológica baseada em procedimentos racionais, com unidade de comando e coordenação para o desenvolvimento. É o primado da *ação racional* sobre a *ação tradicional* ou costumeira da *improvisação*. Podemos entender o planejamento também como programação do desenvolvimento mediante fixação de lineamentos gerais a serem seguidos com base em diagnósticos do presente e do futuro projetado, elaborado através de conhecimento e estudo dos elementos, carências e valores existentes na conjuntura do Município.¹¹⁶

São pressupostos do planejamento: a fixação de objetivos coerentes e a definição das prioridades; o provisionamento dos meios, correspondendo-os aos objetivos; e o emprego dos meios segundo os objetivos visados. É um processo permanente, eminentemente dinâmico, a ter acompanhamento contínuo; no curso dos acontecimentos devem ser feitos ajustes e correções. Avaliando-se os resultados, tem-se conhecimento da necessidade ou conveniência de alterarem-se as estratégias, revisarem-se metas, redefinirem-se objetivos.¹¹⁷

Um bom planejamento se desenvolve nas fases do conhecimento da realidade, do estabelecimento das diretrizes e da fixação dos objetivos, da elaboração dos programas e, finalmente, da tradução dos programas em projetos. O *conhecimento da realidade* obtém-se a partir do levantamento e estudo de dados e informações que possam responder às se-

¹¹⁶ Diomar Ackel Filho, Município e Prática Municipal, Edit. RT, 1992, p. 255.

¹¹⁷ Veja a respeito: Ana Lúcia Ancona, O Plano Diretor e a Questão Ambiental, in: Questão Ambiental Urbana - Cidade de São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, São Paulo, 1993, p. 411ss.

guintes perguntas: O que está efetivamente ocorrendo? Por que assim ocorre? Quais os impedimentos para que as coisas sejam melhores? Quanto melhores poderiam ser as coisas? Que esforços se fazem necessários para a obtenção dos resultados almejados?

As diversas demandas urbanas por infra-estrutura são frequentemente conflitantes. Portanto, a identificação, compatibilização ou priorização para o atendimento é uma tarefa de administração de conflitos, a ser realizada pelo governo municipal, e é de natureza *política*. Por outro lado, a quantificação dessas demandas é um trabalho a ser feito através de critérios técnicos.¹¹⁸ Justamente no âmbito da defesa ecológica, a função do planejamento ganha importância elevada. A administração municipal, no exercício das tarefas tradicionais de prestação de serviços, fiscalização e policiamento contra perigos atuais (em alemão: “Gefahrenabwehr”) somente costuma tentar controlar as conseqüências de comportamentos e processos produtivos que oneram e degradam a qualidade do meio ambiente, seja nas áreas da poluição das águas, do ar, do solo e da vegetação locais.

É impossível fazer planejamento ambiental sem uma articulação intersetorial no nível de governo inicialmente, não se pode pensar o manejo de uma determinada área sem levar em conta os planos e programas setoriais incidentes sobre ela. Um zoneamento ecológico-econômico deve ser visto como um plano de desenvolvimento regional e não como uma ação exclusiva do setor ambiental da administração pública.¹¹⁹

Nos últimos anos o planejamento sofreu enorme desgaste, não só por ter-se mostrado ineficaz na solução dos principais problemas do País, mas também por estar fortemente associado ao sistema político concentrador e autoritário. Tal planejamento, baseava-se em encaminhamentos que não levavam em conta os interesses da população, as diversidades locais, um introsamento e uma articulação entre os diferentes níveis de governo da federação, nem a participação política dos diversos segmentos sociais. Os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), “encomendados” pelos municipais dentro do programa do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) eram peças meramente ornamentais, que quase não lograram efeitos na realidade, e serviam exclusivamente para a captação de recursos externos do Estado, da União e de bancos internacionais.

No Brasil já foram tentados os mais variados tipos de planos e que o resultado da maioria, se não da totalidade, tem sido muito *aquém* do tempo, do dinheiro e do esforço despendidos na elaboração destes planos. Fracassaram os planos simplórios, como fracassaram os requintados e complicados tecnicamente. Plano “pacote”, elaborado por técnicos, às vezes até contratados - como pacote - em escritórios privados sem qualquer envolvimento da prefeitura, apenas para atender a lei.¹²⁰

Os municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implementá-los. Poucos, no entanto, estabeleceram um processo de planejamento permanente. Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como a carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos

¹¹⁸ Luiz Reinaldo de Azevedo Cardoso, Plano Diretor e infra-estrutura urbana, Revista Cepam, Ano I, n° 2, abr./jun. 1990, p. 26.

¹¹⁹ Antonio Carlos Robert Moraes, Meio Ambiente e Ciências Humanas, Edit. Hucitec, 1994, p. 24.

¹²⁰ Flávio Villaça, Plano Diretor Hoje, Rev. Cepam, Ano I, n° 2, 1990, p. 22s.

humanos, bem assim certo temor do prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo.

Deve ser enfrentado finalmente a questão de como criar *as* condições institucionais permanentes que permitem o tratamento *objetivo-científico* e ao mesmo tempo *democrático-participativo* da dinâmica urbana, com todas as suas contradições e inter-esses antagonísticos, levando estes a um compromisso viável e sólido. Os Planos Diretores precisam de um forte embasamento técnico, mas devem ser também - e isso seria a grande inovação - legitimados pela sociedade a qual deve ser aberto a possibilidade de participar em audiências, discussões temáticas, formulação de preferências, etc. Um plano diretor realístico contém necessariamente aspectos estruturais que representam os interesses mais agudos sentidos pela coletividade. Ele não é somente um produto científico, mas um termo de compromisso, um empreendimento político.

É importante frisar que as exposições acima feitas tratam o instrumento do plano diretor do ponto de vista ideal-teórico. A realidade na grande maioria dos pequenos e médios municípios é diferente: eles não possuem condições técnicas de elaborar esses planos urbanísticos. O planejamento *como processo* ainda ano se tornou um fator estável no desempenho diário das administrações locais. É essencial, no entanto, que haja compatibilidade entre o caráter dos estudos “externos” e a capacidade da equipe permanente da prefeitura, de programar e realizar a sua atualização periódica.

Quando foram realizadas reuniões e ou audiências públicas com o objetivo de apresentar as propostas do plano diretor para a população, os técnicos muitas vezes ficaram entre si por causa da falta de interesse ou até entendimento da importância desse diploma urbanístico-legal. Especialmente nas pequenas comunidades no interior não existe nenhuma “tradição participativa” no sentido de que a população realmente reivindica a consideração dos seus interesses. Normalmente constata-se a falta de uma clara definição institucional de um “planejamento estratégico” e de suas vinculações obrigatórias com o planejamento setorial (saúde, educação, transporte, obras, desenvolvimento industrial, social, etc.). Muitas vezes inexistente um sistema de circulação e transportes que prevê uma articulação das várias partes do espaço urbano e rural.¹²¹

Em muitas cidades o uso do solo no perímetro urbano e na zona de extensão urbana está quase fora do controle da prefeitura, que não fiscaliza com o devido rigor o cumprimento das por parte dos novos empreendimentos imobiliários, do comércio, das pequenas indústrias e postos de gasolina. O poder público local, muitas vezes, apenas reage e tenta remediar e mitigar os efeitos de mudanças macroeconômicas e sociais, que se manifestam em ocupações clandestinas nas margens dos núcleos urbanos, negociações intransparentes de empresas estatais junto aos governos estadual e federal que nem sequer informam os órgãos políticos municipais sobre novos projetos, investimentos e obras (CEEE, Petrobras, Eletrosul).

Na elaboração do seu plano diretor, os municípios não podem trabalhar isola-

¹²¹ Para José Afonso da Silva, a causa principal pelo fracasso dos *planos diretores de desenvolvimento integrado* (PDDIs) nos anos 70 foi a exigência de que o plano devia integrar os setores econômico, social, físico-territorial e institucional; isto sofisticou de maneira demasiada o processo de planejamento urbanístico municipal, onde até hoje está faltando uma “tradição planejadora” que pudesse servir de suporte à implementação de um plano mais sofisticado; cf. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 1981, p. 125s.

damente como se fossem *autárquicos*, eles têm que definir a sua situação levando em conta uma série de fatores apontados pelas legislações do seu Estado e até da União, especialmente as exigências estabelecidas nos planos regionais do nível governamental superior. Nesse contexto, faz-se necessário também a intensificação da *cooperação intermunicipal*; muitas regulamentações nos planos locais se tornam inócuas se elas não foram compatibilizadas com os planos dos municípios vizinhos (áreas de recreação ao lado de distritos industriais, áreas de mananciais perto de aterros sanitários).

Um processo de planejamento só será eficiente se *baseado na realidade* e nas tendências econômicas e sociais do município, cujos rumos dependem muito de fatores externos à administração local, como a situação macroeconômica do país e as decisões da iniciativa privada; as condições do espaço físico, geográfico, climático e geológico e a realização de obras e programas dos governos estadual e federal para o desenvolvimento da região.

A elaboração de um plano diretor exige nada menos do que o levantamento de todos os dados relevantes do município relacionadas às suas condições físicas-geológicas (águas, solos, clima), biológicos-ambientais (vegetação, fauna), econômicos-sociais (renda da população, escolaridade). Realizado este "inventário", os agentes técnicos e políticos do município devem diagnosticá-los, e traçar uma determinada "direção" (plano diretor!) para onde pode e deve caminhar o desenvolvimento da cidade, seus arredores e sua região rural. Na base dos dados científicos das diversas áreas terão ser respondidas a pergunta qual seja a vocação natural-histórica do município: agricultura, agropecuária, extração de minérios, indústria, comércio, prestação de serviços, turismo? *Em que direção o município deve evoluir considerando-se a qualificação e as expectativas da sua população?*

Destarte, o Plano Diretor é um todo unificado que constitui a espinha dorsal do desenvolvimento do Município. É muito mais que um mero projeto, cuidando-se de um elenco de diretrizes às quais necessariamente terão de se alinhar as iniciativas urbanas. Arquitetos, urbanistas, sociólogos, juristas, economistas e ecologistas deverão ser consultados para a sua elaboração. Por fim, feitos os diagnósticos das necessidades e expectativas, caberá a definição de diretrizes programáticas com prioridades para os investimentos públicos.¹²²

Muitos aspectos de um planejamento integrado (espacial, setorial) não podem limitar-se ao território de um município só. Nesse contexto surge a adoção da *microregião* como unidade de análise e intervenção, o que permite uma integração da ação governamental em nível subestadual, viabiliza o provimento de certos equipamentos públicos e serviços (usinas de lixo, hospitais, manutenção de estradas) que exigem um tamanho mínimo de atributos econômicos e demográficos e permite uma maior integração urbano-rural.¹²³

Não é possível dissociar o espaço urbano do *rural*, visto que existem relações de estreita interdependência e complementaridade entre os dois. A cidade polariza as atividades do município como um todo: o espaço urbano se expande através de sucessivos avanços sobre o espaço rural.

¹²² Diomar Ackel Filho, Município e Prática Municipal, Edit. RT, 1992, p. 259.

¹²³ Cf. Joel Souto-Maior, A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil, Rev. de Administração Municipal (RAM), n° 204, 1992, p. 54s.

Ainda não foram desenvolvidos mecanismos eficientes para a compatibilização dos planos diretores de municípios vizinhos. Iniciativas nesse sentido dependem quase exclusivamente da boa vontade dos prefeitos de municípios limítrofes. Onde não houver uma aproximação pessoal dos protagonistas da política local, os planos de zoneamento e desenvolvimento são estabelecidos numa maneira isolada.

Depois do processo demorado da elaboração da proposta de um plano, a sua alteração pela Câmara, nova remessa para as secretarias da prefeitura, quase não existe mais espaço para adaptações posteriores com os dispositivos do plano do município vizinho. Essa situação é capaz de levar a graves impasses como o seguinte: um município quer fomentar o seu potencial turístico enquanto o outro está planejando a implantação de um distrito industrial ou um depósito de lixo ao lado de áreas de proteção ambiental.

Esses conflitos de interesse devem ser dirimidos nos moldes institucionais de cada microregião, com a assessoria da respectiva Associação Intermunicipal da Famurs.

O Plano Diretor ou a Lei de Diretrizes Gerais de Ocupação do Território deve contemplar os seguintes aspectos importantes para a defesa, recuperação e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais locais:¹²⁴

1. Estrutura Econômica

O plano diretor deve indicar as formas de inserção do município na economia regional, e as atividades econômicas a serem incentivadas bem como aquelas a serem inibidas, adequando-as à preservação do meio ambiente, a exemplo da atividade industrial, agropecuária e turística:

- definição de diretrizes para o parcelamento do solo urbano (observando a Lei Federal 6.766/79 e Lei Estadual 10.116/94)

- definição das áreas de expansão urbana, principalmente, para o uso habitacional;

- fixação de índices urbanísticos, como taxa de ocupação dos lotes, coeficiente de aproveitamento, afastamentos e altura das edificações;

- escolha de áreas adequadas para zonas ou distritos industriais;

- adequar os investimentos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e rural, em especial quanto ao sistema viário, transportes, habitação e saneamento;

- efetivação das áreas verdes definidas em planta, quando da aprovação dos loteamentos;

- definição dos possíveis locais para disposição final do lixo ou lançamento dos despejos urbanos e industriais e de resíduos sólidos tóxicos no Plano Diretor ou na Lei do Uso e Ocupação do Solo (Documentos da Fepam pela aprovação e fiscalização de indústrias, distritos, zonas industriais e loteamentos).

2. Condições sanitárias

Refere-se à elaboração de diagnósticos e propostas para melhoria das condições sanitárias do município, principalmente, com relação à preservação de mananciais hídricos; local e forma de captação de água para abastecimento público; tratamento e

¹²⁴ Cf. Governo do Estado de São Paulo, Referências Fundamentais de Meio Ambiente para Elaboração de Planos Diretores Municipais, Roteiro Orientativo, São Paulo, 1990; Fundação Prefeito Faria Lima, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), Política Municipal do Meio Ambiente, São Paulo, 1992, p. 81ss.

despejo de esgoto doméstico e industrial; local e forma para disposição final dos resíduos sólidos urbanos e industriais. Em geral, observa-se uma insuficiência de investimentos em saneamento básico, que se deve também a falta de prioridade política (“obra em baixo da terra não dá voto!”).

O plano deve prever a expansão e adequação, ao adensamento populacional, dos sistemas de saneamento supra referidos. (Relatório sobre águas interiores do Estado? Publicações da Fepam a respeito; trabalhos da Corsan sobre abastecimento de água e coleta de esgotos; Lei Estadual sobre a gestão dos resíduos sólidos, 9.921/93)

3. Zoneamento Urbano

O *zoneamento urbano* consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. O zoneamento traz grandes vantagens como medida prévia do controle da poluição; ele deve basear-se e diversificar-se segundo os usos de cada zona, para adequação das exigências municipais às diferentes áreas e atividades da cidade e seus arredores e visar a correta localização das atividades poluidoras. O plano diretor deve fixar critérios para a delimitação e o uso das *áreas de expansão urbana* ou urbanizáveis, que impeçam a ocupação das áreas de mananciais, de vegetação nativa, etc.

A inclusão de critérios ambientais nos estudos de localização industrial, além dos já tradicionalmente adotados (acesso, infra-estrutura, mercado, mão-de-obra etc.) visa assegurar o uso racional dos recursos naturais do município e minimizar conflitos entre as atividades industriais e as demais urbanas e rurais, buscando-se um *desenvolvimento sustentado*.

Previsão de normas que determinem a localização ideal para os estabelecimentos poluidores, como determinados tipos de indústrias, usinas, matadouros, curtumes etc., na Lei do Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo. (Orientções da Fepam; legislação: Decreto Federal 76.389/75, Lei Federal 6.902/80; existe lei estadual que restringe as atividades industriais na áreas de drenagem do rio Jacuí??)

4. Áreas sob proteção

Definir as características das áreas consideradas como de relevante interesse local - histórico, paisagístico, turístico ou de risco geológico -, prevendo que uma lei disciplinará a sua utilização. Podem ser criados pelos municípios reservas biológicas e florestais, parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental (APAs), áreas de interesse turístico, áreas tombadas (Lei 6.902/81)

5. Erosão, inundações e assoreamento

Os fenômenos de erosão acelerada removem solos férteis em altíssimos volumes, além de provocar uma série de prejuízos econômicos e ambientais. O controle de erosão deve ser exercido tanto em nível urbano, quanto rural, cabendo também ao Município esse acompanhamento. O problema das inundações decorre de vários fatores, que geralmente se somam, no sentido de impedir a livre passagem de água nos rios e sistemas fluviais. De maneira idêntica à erosão, o controle também envolve os campos preventivo e corretivo. O plano deve identificar as áreas de risco para direcionar a execução de programas e obras públicas e privadas.

Existem deficiências no sistemas de drenagem pluvial urbano, causando enchentes? As áreas de várzeas estão ocupadas por moradias (irregulares)? Houve assoreamento nos rios pequenos da região (enchentes, menos peixes?) A causa pode ser a falta

de controle de empresas que dragam areia dos leitos. (Trabalhos sobre causas e efeitos da erosão, Secretária Estadual da Agricultura? Lei 6.766/79)

6. Licença e impacto ambiental

Quando, no Plano Diretor, for estabelecida a execução de grandes obras ou empreendimentos, como por ex., a implantação de distritos industriais, exploração mineral, abertura de rodovias etc., faz-se obrigatória a apresentação, ao órgão ambiental do Estado (Fepam), de um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), resultado de um respectivo Estudo (EIA), para o licenciamento.

Fixação de diretrizes adicionais ao determinar a execução do EIA, quando julgadas necessárias pelas peculiaridades da obra e características ambientais da área (Resolução Conama 001/86, art. 5º).

7. Transporte coletivo

Considerando os vários tipos de transporte como ônibus, taxi, carro particular e bicicleta.

O USO DO ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA-RIMA) EM NÍVEL MUNICIPAL

O EIA no Brasil é um instrumento orientador e fundamentador da decisão administrativa que autoriza ou não um empreendimento. O Art. 225, § 1, inciso IV, da Constituição Federal prescreve a todas as esferas do Poder Público que “exijam, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a que se dará publicidade”.

Essa lei, à qual o texto constitucional se refere, ainda não existe no plano federal. A grande maioria dos estados federados, por enquanto, também não possui legislação própria pertinente sobre o EIA/RIMA. Alguns municípios grandes produziram normas locais sobre o Estudo de Impacto Ambiental na sua seara (assim, por exemplo, os projetos de Códigos Ambientais das cidades de Maceió e São Paulo).

O diploma normativo fundamental sobre o EIA/RIMA continua sendo uma Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), editado em 1986, ainda antes da reforma constitucional. Sem poder aprofundar o assunto nesse contexto, vale ressaltar que o Conama representa apenas um órgão administrativo de consulta da Presidência da República. Portanto, as suas “resoluções” - cuja constitucionalidade hoje já está sendo questionada¹²⁵ - se dirigem aos órgãos da administração federal e não podem determinar procedimentos administrativos aos órgãos estaduais e municipais - nem uma lei federal o poderia! -, o que contraria a sistemática constitucional vigente no Brasil.¹²⁶ Os órgãos de defesa ambiental dos estados, contudo, aceitaram de trabalhar com a Resolução Conama 001/86.

¹²⁵ Cf. Paulo A. Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 5. ed., Edit. Malheiros, 1995, p. 77s.

¹²⁶ Cf. Iara Verocai Dias Moreira, *Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil: antecedente, situação atual e perspectivas futuras*, in: MAIA, 1993, n. 0331, p. 3.

O seu Art. 1.º considera como 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, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais”.

A listagem do Art. 2.º da Res. 001/86 limita-se quase exclusivamente a grandes projetos e atividades públicos e privados;¹²⁷ apenas os distritos industriais e as zonas estritamente industriais (inciso XIII) se referem a planos. Fora disso, o EIA ainda não é exigido para planos, programas e a própria ordenação do território, deixando uma lacuna sobre os efeitos cumulativos e sinérgicos.¹²⁸ No entanto, os órgãos ambientais podem usar as mesmas técnicas e procedimentos para apreciar outros planos e programas de desenvolvimento.

Segundo o Art. 5.º da Resolução 001 de 1986 o EIA deve contemplar as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, avaliar os impactos ambientais nas fases de implantação e operação da atividade, definir os limites geográficos e considerar a compatibilidade de outros planos e programas governamentais da área de ser afetada pelos impactos do projeto. No entanto, são notórias as deficiências das estruturas organizacionais dos órgãos ambientais e entidades afins para a participação eficaz no processo do EIA. Ainda falta experiência de coordenação desse tipo de trabalho, o conhecimento dos métodos do Estudo de Impacto Ambiental, técnicas de pesquisa e previsão de impactos ambientais e a capacidade de promover a integração das diferentes disciplinas. Há ainda outras questões associadas aos custos e à duração dos estudos, além da carência de dados primários, que interferem diretamente na qualidade dos estudos.¹²⁹

O Art. 251, V, da Constituição gaúcha reza que incumbe ao poder público

¹²⁷ I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei n. 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos e minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230kV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins elétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério (incl. classe II, Cód. de Minas); X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100ha ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas dia.

¹²⁸ Sandra M. Pereira de Queiroz, *Avaliação de impactos ambientais: conceitos, definições e objetivos*, in: Juchem, Peno Ari (Coord.), *Manual de Avaliação de Impactos Ambientais (MAIA)*, IAP-GTZ, Curitiba, 2. ed., 1993, n. 0310, p. 3.

¹²⁹ Iara Verocai Dias Moreira, *ob. cit.*, p. 4.

estadual exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para operação de obras ou atividades públicas ou privadas que possam causar degradação ou transformação no meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade. O Projeto do Código Ambiental de Rio Grande do Sul (Arts. 202-218) prevê um capítulo sobre o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental. Entretanto, ele copia, sem nenhuma necessidade jurídica, quase literalmente os dispositivos e a metodologia do EIA/RIMA concebido na Resolução 001/86 do Conama. É de presumir que os elaboradores do projeto tiveram a intenção de manter a sistemática do EIA já conhecida e aplicada por parte dos órgãos da administração estadual.

O Município é o lugar geográfico onde se materializam os impactos decorrentes de atividades modificadoras do meio ambiente, irradiando seus efeitos positivos e negativos. No entanto, os municípios dificilmente interferem no processo da elaboração e avaliação de EIAs e RIMAs sobre projetos no seu território. Na realidade, hoje são as administrações estaduais que assumiram a tarefa de ditar e analisar estudos e relatórios de impacto ambiental; em caráter supletivo, isto compete ao Ibama. Todavia, nem os órgãos estaduais de defesa ambiental têm recebido o aporte necessário de recursos financeiros e humanos, com raras exceções.¹³⁰

Mesmo que o respectivo órgão ambiental estadual aprove o licenciamento de determinado empreendimento, a prefeitura local pode, independentemente, avaliar os impactos do mesmo projeto e, se chegar a conclusão de que ele seja danoso ao seu meio ambiente ou à sua população, haverá de prevalecer a decisão da seara municipal.¹³¹ Também em matéria do EIA/RIMA, inexistente um poder de revisão dos atos dos municípios pelos estados e pela união.¹³²

Vale ressaltar que os municípios não são excluídos do processo do EIA da Resolução 001/86. Ao determinar a execução do EIA, eles podem - “quando couber”- fixar as diretrizes adicionais que forem julgadas necessárias pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, (Art. 5.º, parágrafo único) e, ao mesmo tempo, estão sendo exortados a fornecer as instruções adicionais que se fizerem necessárias (Art. 6.º, parágrafo único).

No entanto, as prefeituras, na prática, ainda estão quase excluídas do processo da elaboração e avaliação dos EIAs sobre projetos e atividades nos seus territórios. A grande maioria das administrações locais não possuem as mínimas condições materiais de acompanhar ou questionar esse procedimento sofisticado, que fica sob o controle exclusivo dos órgãos ambientais estaduais e/ou federais.

As prefeituras na área de estudo ainda não estabeleceram um sistema próprio de avaliação dos impactos ambientais de projetos privados ou públicos, deixando a elaboração e apreciação dos EIAs/RIMAs aos plenamente aos cuidados da Fepam e do IBAMA.

¹³⁰ Juchem, Peno Ari, Algumas possibilidades e perspectivas para a avaliação de impactos ambientais em nível municipal, Revista de Administração Municipal (RAM), n. 204, 1992, p. 80.

¹³¹ Juchem, ob. cit., p. 81.

¹³² Édis Milaré/ Antônio Herman V. Benjamin, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Edit. RT, 1993, p. 36s.

Inicialmente, os municípios da região carbonífera deveriam preocupar-se com a avaliar os impactos ambientais de suas próprias atividades, sobretudo os serviços públicos relacionados ao depósito final do lixo, do escoamento e tratamento do esgoto, o seu sistema viário, o parcelamento do solo e o zoneamento do seu território. Nisso, a experiência dos EIAs/RIMAs estaduais constitui referência importante para a identificação de muitos pontos que poderiam ser aperfeiçoados na regulamentação do instrumento, tanto nas exigências feitas ao empreendedor quanto nas metodologias de análise.¹³³

Por isso, seria de grande utilidade a formação de grupos de trabalho dentro da seara da administração municipal, que não estejam subordinados a nenhuma secretaria específica e dotadas do apoio incondicional do prefeito, cuja vontade política sempre é fundamental para a implementação de medidas de planejamento e controle ambiental.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PROTEÇÃO AMBIENTAL LOCAL

Hoje existe uma concordância universal sobre a importância da participação ativa da população na defesa do “seu” meio ambiente. Experiências em outros países provaram que o Poder Público normalmente desenvolve maiores atividades na área da defesa ecológica somente quando os cidadãos atingidos cobram essas atitudes dos governantes. Mostrou-se também que o imenso problema da “não aplicação” das leis apenas pode ser superado pelo habitantes de cada cidade e região que devem exigir um maior desempenho dos órgãos públicos na fiscalização do cumprimento das normas ambientais. Para agir dessa forma é indispensável uma maior conscientização do povo sobre as questões relacionadas à questão ambiental e sua importância para sua própria saúde e qualidade de vida. O instrumento para chegar num certo nível de consciência ecológica é a *educação ambiental*, salientada pela própria Constituição Federal no Art. 225 § 1, VI.

Os governos municipais devem ser pressionados a tomarem medidas ativas pelo ambiente local; somente nesse nível estatal mais baixo da Federação brasileira parece possível o estabelecimento de uma certa “consciência ecológica pública” que pode se manifestar através de protestos, petições e na decisão de voto nas eleições. Os grupos ambientalistas possuem a importante função de levar para a discussão pública - especialmente as mídias local - assuntos relacionados a preservação dos recursos naturais.

Nas palavras de Ramos de Aguiar, a cidadania ambiental, por suas lutas, inscreverá, progressivamente, novos direitos na vida social e forçará os poderes públicos a respeitar normas que eles mesmos editaram. Esses resultados nunca virão sob a forma de dádiva. Serão duramente conquistados pela eficácia da cidadania ambiental organizadas. Por isso, cabe aos movimentos sociais organizados conquistar espaços políticos nos órgãos de planejamento municipal, nos conselhos específicos e em toda comissão per-

¹³³ Ana Lúcia Ancona/ Luis Octávio da Silva, Parâmetros para regulamentação dos Estudos de Impacto a nível municipal, in: *Questão Ambiental Urbana - Cidade de São Paulo*, Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, São Paulo, 1993, p. 506.

manente ou provisória que trate de problemas importantes para a qualidade de vida e do meio ambiente. É a concretização municipal dos direitos constitucionais.¹³⁴

Por outro lado, a participação, mesmo no plano local, pressupõe por parte dos agentes envolvidos uma certa capacidade de reflexão, de análise e de proposição que seja abrangente em relação aos destinos daquela sociedade. E essa é a contrapartida problemática do processo de participação em nível local - é a possibilidade de ele esgotar-se nas demandas imediatistas, quer dizer, o asfaltamento da rua, a iluminação, a abertura de uma galeria de águas pluviais, questões muito concretas, importantes para a vida cotidiana da população, mas que não esgotam nem questionam os fundamentos dos problemas que cercam essa mesma vida cotidiana.¹³⁵

Em 1994, a Secretaria Municipal de Planejamento de Charqueadas realizou um plebiscito no bairro Vila Piratini, no qual 70% da sua população votou contra a crescente instalação de pequenas indústrias e comércios no local. Essa abertura de canais de participação popular visa aumentar a legitimidade e a aceitação das decisões tomadas pela prefeitura.

Em Charqueadas também existe o “Movimento Ecológico Pró-Natureza-MEPN”, uma associação ambiental com 23 membros, todos de nível acadêmico. O MEPM, em acordo com a prefeitura, está lavrando “Autos de Infração à Legislação Ambiental”, como advertência às pessoas que cometeram delitos contra o meio ambiente, como a caça ou captação de animais silvestres; até agora não houve nenhum caso de reincidência. Ela também atende aos pedidos de erradicação de árvores no perímetro urbano, avaliando a justificativa do pedido *in loco*. Assim, existe uma colaboração fértil entre a ONG e a prefeitura que usa o *know-how* dos membros do grupo para facilitar o seu próprio trabalho. Essa colaboração do MEPM, no entanto, até agora não foi “oficializada” de maneira que não existe nenhum tipo de credenciamento junto à prefeitura ou outros órgãos ambientais. Houve somente um consentimento por ambas as partes que a prefeitura vai orientar as suas decisões nas manifestações (autuações) do MEPN.¹³⁶

Em Arroio dos Ratos, segundo as palavras do secretário Municipal de Saúde e Meio Ambiente e do Vice-Prefeito, não existe nenhum grupo ou associação da sociedade civil com a finalidade de proteger o meio ambiente.¹³⁷

CONSELHOS MUNICIPAIS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Uma forma de abrir o caminho para uma maior participação popular na gestão ambiental do Município e a instituição de um Conselho Municipal de Defesa do Meio

¹³⁴ Roberto Armando Ramos de Aguiar, *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*, IBAMA, Brasília, 1994, p. 36, 76.

¹³⁵ Luís Henrique Proença Soares, *Gestão municipal - participação*, in: *A Nova Constituição Paulista - Perspectivas*, Cepam/Fundap, 1989, p. 139.

¹³⁶ Entrevista com Geraldo Valim, presidente do MEPN, 31/1/95, em Charqueadas.

¹³⁷ Entrevista no dia 1/2/95, contato através da sub-secretária Ester.

Ambiente (siglas comuns: Codema ou Comdema). Nos últimos anos circularam no Brasil vários guias e modelos a respeito da criação desses conselhos produzidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM-SP), a Secretaria do Meio Ambiente da União (SMA), entre outros.

A respeito da composição de um Codema, existem modelos diferentes. A tendência geral da composição dos conselhos de defesa ambiental nos três níveis da federação brasileira (Conselho Nacional-Conama, Conselhos Estaduais existentes em quase todos estados brasileiros, conselhos locais) e a “bipartição”, isto quer dizer a concessão de quotas iguais de integrantes da parte do poder público (secretarias do executivo, vereadores/deputados, representantes das outras esferas como Polícia Militar, Ministério Público, Ibama) e da sociedade civil organizada. Este é o modelo adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul na sua recente Lei 10.330/94, Art. 8º.

Alguns modelos defendem até uma “tripartição”, apontando para a subdivisão em um número igual de representantes de órgãos governamentais, entidades civis e movimentos ambientais.¹³⁸

Para defender os interesses da sociedade civil organizada, podem fazer parte do Conselho representantes das associações profissionais como dos engenheiros, arquitetos, jornalistas, sindicatos mais expressivo, as universidades da região, associações municipais e o Ministério Público, que exerce uma função especial, sendo, ao mesmo tempo, órgão estatal e defensor dos interesse da sociedade.

Os movimentos ambientais da região possuem um papel importantíssimo, colaborando numa maneira crítica, mas construtiva, na tomada de decisões que influenciam a qualidade do ambiente local. Em municípios onde existem poucos grupos ou movimentos ecológicos ou filantrópicos, esse lugar deve ser preenchido por cidadão singulares de notórios conhecimentos no ramo da ecologia como professores, cientistas, intelectuais, etc.

Segundo todas essas propostas um CODEMA deve participar no planejamento das atividades que possam ter por consequência significativos impactos no meio ambiente local bem como fiscalizar a implementação e execução dessas medidas. Os membros do conselho devem acompanhar a elaboração do plano diretor municipal, contribuir pela identificação, classificação e documentação dos diferentes potenciais poluidores no território do município, propor a delimitação de áreas de preservação ecológica, propor padrões e parâmetros de emissões líquidas e gasosas para a água e o ar e se manifestar sobre o andamento de processos destacados de licenciamento de atividades poluidoras.

Além disso, propõe-se que o Codema tenha o direito de convocar, independentemente, audiências públicas sobre projetos de repercussão pública que possam influenciar negativamente a qualidade de vida dos munícipes, elaborar programas de educação ambiental, informar a população sobre a importância e o conteúdo concreto da legislação ambiental dos três níveis governamentais e fomentar a criação de grupos e associações de cunho ambientalista. Finalmente, segundo esses modelos, deve incumbir aos órgãos colegiados o fortalecimento da colaboração intermunicipal na proteção ambiental (formação de consórcios, criação de áreas transfronteiriças de proteção ecológi-

¹³⁸ Bahia: Art. 213, § 1.º Constituição Estadual (CE); Mato Grosso: Art. 267 CE; Paraíba: Art. 230 CE.

ca) e o estabelecimento de uma verdadeira cooperação entre os órgãos do município e as administrações do Estado e da União (contatos pessoais).

As propostas, no entanto, contêm também itens duvidosos que visam atribuir aos Conselhos locais funções e responsabilidades exageradas e pouco viáveis na prática. Foi sugerido que os Codemas - seguindo o exemplo do Conama -deviam ter a competência para deliberar sobre padrões e parâmetros de emissão de efluentes, gases etc., decidir, em grau de recurso, sobre multas lavradas pela administração ou o embargo de obras e exigir independentemente a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) bem como “ter a última palavra” sobre a aprovação ou a rejeição dos resultados dos respectivos Relatórios (RIMAs). (O melhor exemplo de competências tão abrangentes e a Lei Municipal 7.447/90 de Curitiba, Arts. 30 § 2, incisos 1-3.)

Em geral, podemos observar a intenção de elevar o Conselho Municipal de Meio Ambiente para ser um “superórgão” na área da proteção ambiental, a ser o “organismo supremo” da política ecológica local. Estes anseios, porém, não acham respaldo legal no sistema jurídico-constitucional brasileiro. Não é possível transferir todas as atribuições do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) para a seara local.¹³⁹

É importante ressaltar que um Conselho Municipal de Defesa Ambiental não deve ser sobrecarregado com atribuições que fogem da sua capacidade institucional. Temos de perguntar se existe congruência entre o tamanho das suas funções e a exequibilidade prática das mesmas. Certas incumbências exigiriam para a sua realização um aparelho administrativo de maior envergadura, com integrantes dotados de conhecimentos científicos (criação de comissões setoriais).

Nessa altura, o Codema corre também o risco de entrar em choque com o prefeito e a Câmara Municipal. Vale ressaltar, no entanto, que o Conselho Municipal do Meio Ambiente é por sua natureza um órgão consultivo de assessoramento do executivo local a qual não cabe desprestigiar constantemente as decisões do prefeito e assim criar um tipo de “oposição ecológica permanente” dentro da própria administração.

Um conselho com tal intenção seria condenado ao fracasso total, visto que ele depende na sua composição da própria prefeitura. Isto não quer dizer que o órgão seja obrigado a homologar ou aprovar todas medidas do governo local na íntegra, muito pelo contrário. A sua crítica, contudo, deve se desenvolver numa maneira construtiva e racional, refutando as manifestações de protagonistas com interesses políticos próprios que usam o palco do conselho para uma auto-exibição de cunho demagógico.

Também é ilusório a idéia que o Codema de uma cidade pequena ou média vai ter sessões mais freqüentes do que uma vez por mês, visto que cada um dos seus integrantes têm outros compromissos profissionais e pessoais. A experiência ensina que logo depois da criação de conselhos ambientais locais costuma diminuir consideravelmente o interesse dos seus integrantes em se reunir e discutir. A participação dos

¹³⁹ Atualmente o CONAMA está sendo questionado pela incerteza da sua legitimidade para emitir normas jurídicas. Parte da doutrina considera as suas “resoluções” de representarem atos administrativos. Nesse caso, é duvidoso se eles podem delimitar direitos do cidadão (nesse caso, o direito de propriedade dos donos de fábricas, terrenos, etc.) Crítica-se, que, na verdade foi criado um tipo de “parlamento ecológico paralelo”, que assumiu até atribuições reservadas ao Parlamento.

representantes de órgãos estaduais e federais geralmente não se realiza de maneira estável e permanente.

Levando em conta essas fraquezas institucionais, se apresenta bastante reduzida a capacidade real dos Codemas para desenvolver trabalhos acadêmicos e científicos de maior envergadura. Os conselhos até agora instituídos se mostraram dificilmente capazes de cumprir tarefas exigentes e “sofisticadas” como a elaboração de padrões técnicos de emissão, parâmetros de qualidade ambiental local e a avaliação de projetos, planejamentos bem como os Relatórios de Impacto Ambiental dos mesmos. Nas cidades pequenas e médias os conselhos ambientais dificilmente vão desenvolver trabalhos mais profundos devido a falta de membros especializados na área.

A criação de Conselhos Municipais de Defesa Ambiental é capaz de criar um palco de publicidade, tornando mais transparente os mecanismos e procedimentos tradicionais de decisão sobre a alocação de indústrias, manobras de empresas imobiliárias, planos do setor energético, as “propostas” de empreiteiras na decisão sobre as obras públicas, entre outros interesses subalternos que estão acostumados de fazer valer a sua influência perante os protagonistas da política local.

A capacidade da sociedade civil para desempenhar uma verdadeira participação nas decisões que influenciam a qualidade do meio ambiente local costuma variar consideravelmente em cada região. Há lugares onde a grande maioria da sociedade ainda não têm condições de acompanhar as decisões do poder público, em virtude da tradição paternalista, do analfabetismo ou da miséria de grandes partes da população que estão na luta pela sobrevivência física.

Em muitas cidades o primeiro passo seria *aumentar as chances* de participação mediante medidas informativas, campanhas educacionais, criação de foros de discussão etc. É necessário também transmitir a uma grande parte da população um certo respeito com a natureza e que determinados comportamentos prejudicam o meio ambiente e põem em risco indiretamente a própria qualidade de vida, como a disposição de lixo na natureza, o despejo de óleos, tintas e graxas nas pias e privadas, o uso da queimada para “limpar” terrenos, etc. Nesse campo, o município tem de exercer um árduo “trabalho de base” que logicamente deve ter seu foco principal nos jovens e crianças.

Ainda que encararmos a criação de conselhos municipais com muita simpatia, deve ficar claro que a atribuição normativa no âmbito do Município é da Câmara dos Vereadores, isto é a de regular a administração da cidade e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses no que afeta aos interesses locais. Ela atua com caráter regulatório e genérico, elaborando as leis, ou seja, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta, função que se diferencia da do Executivo que pratica os atos concretos de administração.

Quando as “deliberações” do Conselho Municipal de Proteção Ambiental se limitam a propor determinadas medidas concretas, julgar certos projetos ou atividades prejudiciais ao ambiente local, etc., ou até decidem, em grau de recurso, sobre multas e outras penalidades impostas pela prefeitura, eles se enquadram no conceito do ato administrativo. Todavia, não se pode pensar em atribuir ao Conselho o direito de emitir normas genéricas, do tipo das Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), que estabeleceram em nível nacional padrões de qualidade ambiental, parâmetros de emissões líquidas, gasosas, sobre resíduos etc. A natureza dessas resoluções até hoje

foi pouco esclarecida; alguns autores da doutrina do direito ambiental sustentam até a sua inconstitucionalidade.¹⁴⁰

Portanto, seria importante integrar as atividades do Conselho com o trabalho da Câmara de Vereadores; um Conselho nunca deve se torna em um tipo de “parlamento ambiental paralelo”. O próprio prefeito e os secretárias devem tomar cuidado de não procurar somente o Conselho para discutir as questões relacionadas ao meio ambiente e saneamento básico. Tal comportamento excluiria o parlamento local eleito do processo de solução dos problemas ecológicos.

Devia ser fomentada a criação de uma *comissão* parlamentar para assuntos relacionadas à defesa e preservação do meio ambiente local. As potencialidades deste instrumento parlamentar, de suma importância nas Assembléias Municipais da Alemanha (Gemeinderat), ainda não foi suficientemente aproveitada nos municípios brasileiros, onde somente poucas cidades possuem comissões das câmaras locais que realmente funcionam, discutem os problemas, propõem soluções.

Uma vez constatado os pontos fracos dos conselhos ambientais locais implantados até agora, e o fato que os Condemas não são órgãos deliberativos que possam integrar a estrutura constitucional de um Município

Devia ser analisado a possibilidade de criar um Conselho Regional de Defesa Ambiental, que funcionaria na respectiva Micro-Região da Famurs. Um Conselho desse tipo certamente poderia contar com a presença freqüente de representantes do governo estadual, dos conselhos e organizações de classe, das Universidades e dos outros membros da sociedade civil organizada. As suas deliberações podem servir de orientação para as prefeituras da região. As questões limitadas ao território de um só município poderiam ser debatidas separadamente em subcomissões para não retardar no trabalho do Conselho, visto que os maiores desafios e problemas ambientais possuem uma extensão regional com o manejo dos recursos hídricos, a poluição do ar, o uso de agrotóxicos.

As recomendações de um Conselho Regional certamente poderão contar com uma atenção e estimação elevada perante os órgãos políticos e administrativos do Estado e das entidades federais. Já a atenção por parte da imprensa será incomparavelmente maior.

NORMAS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL QUE TRATAM DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Lei Estadual gaúcha 9.921 (27/7/93) sobre a gestão dos *Resíduos Sólidos* diz:

Art. 6º - Os planos diretores, bem como os demais instrumentos de política de desenvolvimento e de expansão dos municípios, deverão prever os *espaços adequados* para instalação de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Art. 14, § único - Os municípios, cujo território abrigar fontes geradoras de

¹⁴⁰ Veja Toshio Mukai, *Direito Ambiental Sistematizado*, 1992, p. 56, 108s.

resíduos perigosos, deverão manter cadastro atualizado das mesmas em seu órgão municipal, à disposição da comunidade.

Art. 18 - No prazo de 180 dias, a contar da publicação do regulamento desta lei, os municípios com mais de 50.000 habitantes deverão apresentar ao órgão ambiental do Estado *projeto de sistema contemplando solução locacional e tecnológica adequada*, bem como *cronograma de implantação para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos*, sob pena de responsabilidade por dano ao meio ambiente.

§ 1º - Os demais municípios cumprirão o disposto neste artigo no prazo de *um ano*.

A Lei Gaúcha do Lixo tentou criar obrigações para os municípios, o que não é possível dentro do sistema da autonomia local no Brasil. A única conseqüência do não cumprimento desse diploma legal por parte das prefeituras será que elas não terão acesso aos benefícios oferecidos pelo Estado ou serão excluídos de programas especiais de apoio.

O texto do novo *Código Florestal* do Estado do Rio Grande do Sul (Lei 9.519 de 21/1/92) quase não contempla a posição e função dos municípios. Segundo seu art. 5, o órgão florestal competente (Departamento Estadual de Recursos Naturais - DERN) pode *firmar convênios* com pessoas jurídicas de direito público (e privado), visando à execução da política florestal do Estado.

O seu art. 25 reza que o Estado criará, manterá e estimulará, diretamente, ou através de *convênios com os municípios*, hortos florestais, estações experimentais e jardins botânicos, com assistência técnica voltada para a recuperação, prioritariamente, das florestas degradadas e para a implantação de reflorestamento.

A nova Lei gaúcha 10.330 de 27/12/94 que dispõe sobre o *Sistema Estadual de Proteção Ambiental* contempla os municípios na seguinte maneira:

Art. 3 - O Sistema Estadual de Proteção Ambiental - Sisepra - atuará com o objetivo imediato de organizar, coordenar e integrar as ações dos diferentes órgãos e entidades da administração pública, direta ou indireta, estaduais e *municipais*, observados os princípios e normas gerais desta lei e demais legislações pertinentes.

Art. 4 - O Sisepra será organizado e funcionará com base nos princípios da *descentralização regional*, do planejamento integrado, da coordenação intersetorial e da participação representativa da comunidade.

Art. 17 - Os municípios, pelas competências constitucionais, prestam serviços públicos de interesse local, preservam o meio ambiente em seu território e podem legislar de forma supletiva e complementar, na área ambiental.

§ 1 - Os municípios, ao estabelecerem diretrizes e normas para o seu desenvolvimento, deverão assegurar a preservação, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, urbano e rural;

§ 2 - Os municípios adotarão medidas no sentido de cumprir e fazer cumprir as atividades, programas, diretrizes e normas ambientais;

A Lei Federal 6.902/80 estabeleceu as diretrizes básicas para o *Zoneamento das Áreas Críticas de Poluição*, que foram delimitadas já no ano 1975 pelo Decreto 76.389. Os Municípios da região-alvo do nosso Projeto fazem parte de uma dessas

áreas críticas por estar situado na *Bacia Hidrográfica do Rio Jacuí* a qual se refere o Art. 8, inciso XII da Lei 6.902.

Segundo o Art. 11 compete aos Municípios instituir *esquemas de zoneamento urbano e baixar normas locais* de combate à poluição e controle ambiental. Observe-se que a lei não prevê um simplesmente um zoneamento industrial, mas que haja um planejamento espacial do uso do solo *urbano* e dentro dele zonas destinadas à atividades indústrias compatibilizadas com a proteção ambiental.

Art. 9 da lei determina que “o licenciamento para implantação, operação e ampliação, de estabelecimentos industrial, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelo Ibama, pelos organismos estaduais e municipais competentes” (...).

E o Art. 10, parágrafo 3, acrescenta que além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação dessas áreas será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliação de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

Na área de estudo, podemos observar a debilidade ou até simples ausência de estruturas jurídico-administrativas que permitiriam concretizar e institucionalizar esse planejamento em nível estadual e, em cima de tudo, municipal; isto já o que diz repetido ao estabelecimento de zoneamento urbano “normal” (“estudos normalmente exigíveis”), e muito mais em relação às áreas críticas de poluição.

A Lei 6.803/80 pecou em não fixar um prazo legal para a conclusão do zoneamento urbano por parte dos municípios. A lei podia ter proibido expressamente a concessão de licenças ambientais por parte dos órgãos estaduais para instalações industriais até o estabelecimento do zoneamento urbano. Dessa maneira, os municípios incapazes de manter estruturas adequadas para a elaboração de seu zoneamento, se interessados pela industrialização teriam sido compelidos a procurar apoio técnico para a elaboração do seu planejamento urbanístico através de convênios.¹⁴¹

Ao órgão ambiental do Estado cabe aprovar a delimitação, classificação e implantação de zonas de uso estritamente industrial (Art. 10, I). Mas essas zonas industriais não podem ser instituídas contra a vontade dos governos locais, sob pena da violação do princípio da autonomia municipal. A “última palavra” sobre essas zonas sempre esta com os municípios; vale ressaltar, contudo, que as prefeituras e câmaras dificilmente iriam contrariar as decisões tomadas por parte do governo estadual, visto que a vontade de atrair empresas criadoras de empregos e renda tributária.

Seria importante também criar um mecanismo específico de coordenação dos poderes locais abrangidos pela área crítica de poluição. Os órgãos estaduais competentes (Secretaria de Saúde e Meio Ambiente, Fepam) e a Associação Micro-regional de Municípios (membro da Famurs) deverão atuar no sentido da criação dessa estrutura.

No caso de Charqueadas, é importante frisar que o município, há pouco tempo, está fazendo parte da Região Metropolitana de Porto Alegre; isto significa que

¹⁴¹ Cf. Gilberto d'Ávila Rufino, *Legislação e Planejamento Ambiental no Estado de Santa Catarina*, in: *Anais do III. Simpósio Nacional de Direito do Meio Ambiente*, São Paulo, 1982, p. 82s.

qualquer plano de zoneamento tem de passar aos crivos do órgão administrativo da região, a Metroplan.

O Código de Minas (Decreto-Lei Federal 227 de 1967) instrumentou o órgão federal (DNPM) com os poderes necessários para a fiscalização e o controle ambiental das explorações de jazidas de *combustíveis fósseis sólido* (art. 5 classe IV Código de Minas), conceito sob qual se enquadra a extração de carvão.

O titular da licença de lavra é obrigado de - sob pena de caducidade da autorização de pesquisa ou da concessão da lavra (Art. 6, *c e e*) - garantir a segurança e a salubridade das habitações, evitar o desperdício das águas e drenar as que pudessem ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos, e proteger e conservar os mananciais e fontes (Art. 47, IX, X, XI e XII). Desde a sua promulgação, essas disposições quase ficaram inaplicadas.

Em 1990 o Conselho Nacional de Meio Ambiente editou a Resolução 009/90 que estabelece normas específicas para o Licenciamento Ambiental de Extração Mineral da classe IV (carvão), entre outras. Estabeleceu-se um fluxograma de cooperação entre o DNPM e o respectivo órgão ambiental de cada estado. Cada empreendedor ficou obrigado de apresentar um *Plano de Controle Ambiental* (PCA) para obter as licenças necessárias (Prévia-LP, de Instalação-LI e de Operação-LO).

Essas medidas já foram exigidas em 1982 pela Portaria Interministerial 917. Segundo item I desse diploma as empresas mineradoras de carvão devem apresentar ao DNPM projetos sobre o tratamento de efluentes líquidos originados da drenagem da mina e do beneficiamento do carvão, o transporte, manuseio, disposição final de (sub-) produtos ou resíduos sólidos e a recuperação da área minerada.¹⁴² Os Planos de Controle Ambiental mencionados pela Res. 009/90 certamente não podem ficar aquém dessas exigências.

Um pressuposto pela concessão da LP é a apresentação de uma Certidão da Prefeitura Municipal. Também nas outras fases do licenciamento e o controle do cumprimento das suas exigências, os Municípios possuem o direito de acompanhar esse procedimento. Segundo o Art. 23, inciso XI da Constituição Federal compete aos Municípios “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”. O fato que os Municípios da região carbonífera não estão integrados nesse processo se deve por grande parte à sua falta de interesse e iniciativa.¹⁴³

O Município não tem poder participativo no ato de concessão, que é exclusivo da União. Isso não obsta, que as concessões de recursos hídricos e minerais sejam acompanhadas e fiscalizadas pela prefeitura, promovendo junto ao poder concedente as medidas adequadas em caso de irregularidades. A exploração pode ser feita em desacordo com o estabelecido pelo órgão competente ao deferir a concessão ou contrariamente ao

¹⁴² Rufino, ob. cit., pp. 78ss.; ele alega: “Não tendo o DNPM exercido a atividade fiscalizadora prevista no Art. 88 do Código de Minas, as pessoas diretamente lesadas podem eventualmente exercer o seu direito de ação não somente contra a empresa mineradora, mas também contra a própria União”.

¹⁴³ Entrevista com Alberto Mueller, diretor no Departamento Nacional de Produção Mineral em Porto Alegre.

que dispõe a lei. Assim, o Município passa a ter competência fiscalizadora, que ainda precisam ser definidas em lei regulamentar.¹⁴⁴

OUTROS PROGRAMAS E INSTITUIÇÕES QUE CONTEMPLAM A ÁREA DE ESTUDO DO PROJETO SOB ASPECTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

O município de Charqueadas, desde 1994, faz parte da *Região Metropolitana* de Porto Alegre. Segundo o art. 5 da Lei Complementar 14/73 competem às Regiões os serviços comuns do saneamento básico, uso do solo, transporte e sistema viário, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, entre outros.

A Metroplan, órgão administrativo da Região de Porto Alegre elaborou o Programa Técnico para o Gerenciamento da Região Metropolitana de Porto Alegre (PROTEGER) que inclui sub-programas pela elaboração dos Planos Diretores Municipais, o planejamento territorial de bacias hidrográficas e a gestão de áreas emergenciais como aqueles oneradas pela mineração, depósitos irregulares de lixo etc. Charqueadas deveria se valer desses programas, estabelecendo contato permanente com os técnicos da Metroplan.

O Programa *Pró-Guaíba*, cujos recursos provindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não foram liberados durante anos, finalmente vai começar de ser implementado. Esse programa integra o Plano de Ações para o Controle da Poluição Industrial na Bacia do Guaíba, visando a elaboração de um diagnóstico da poluição e o enquadramento das suas fontes na legislação vigente através de um plano de ação executado pela Fepam.

Está previsto também a instalação de uma Rede de Monitoramento Ambiental, visando o levantamento, acompanhamento e controle da qualidade e quantidade de água superficial e subterrânea bem como dos recursos atmosféricos e, finalmente, o monitoramento do Uso e Ocupação Territorial para chegar no conhecimento da situação real do ponto de vista biofísico e socioeconômico.

Além disso, pretende-se a criação de um Sistema de Informações Geográficas (SIGPROGB), com o objetivo de criar uma base de dados de apoio ao planejamento e gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica inteira pelos indicadores principais do sistema utilizados na sua avaliação.

Finalmente, o Programa tem por meta a elaboração do Plano Diretor de Controle e Administração Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba para identificar e priorizar os projetos que constituirão os Módulos sucessivos do Programa.

O Sistema de Manejo e Controle da Contaminação por Agrotóxicos, desenvolvido sob a coordenação da Emater, será focado nas sub-bacias do Alto e Baixo Jacuí, enquanto a região do nosso projeto é situada no *Médio* Jacuí.

¹⁴⁴ Cf. Diomar Ackel Filho, Município e Prática Municipal, Edit. RT, 1992, p. 61.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: DISPOSITIVOS SOBRE A PROTEÇÃO AMBIENTAL QUE SE DIRIGEM AOS MUNICÍPIOS

Art. 13 - É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como a proteção da saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos *locais*;

V - promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais a crueldade;

VI - disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas

VII - promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos domiciliares e de limpeza urbana;

Art. 176 - Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a: (Incisos I, VIII, X)

Art. 177 - Os *planos diretores*, obrigatórios para as cidades com população de mais de 20.000 habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local e *respeitar a vocação ecológica*, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

§ 1 - Os demais Municípios deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade.

§ 5 - Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor, e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como a elaboração e implementação de planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

Art. 247 § 2 - É dever do Estado e dos Municípios a extensão progressiva do saneamento básico a toda a população urbana e rural, como condição básica da qualidade de vida, da proteção ambiental e do desenvolvimento social.

Art. 248 - O Estado e os Municípios, de forma integrada ao Sistema Único de Saúde, formularão a política e o planejamento da execução das ações de saneamento básico, respeitadas as diretrizes estaduais quanto ao meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

22) Dispositivos a respeito da Proteção do Meio Ambiente nas Leis Orgânicas dos Municípios da Região do carvão

Arroio dos Ratos (AR), Butiá (Bu),
Charqueadas (Ch) e São Jerônimo (SJ)

Quando aparecer a indicação de um artigo da Constituição do Rio Grande do Sul (*Art. CE*), trata-se de transcrições verbais do respectivo artigo da Carta Estadual por parte do(s) Município(s)

COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS E CONCORRENTES

Art. - Compete ao Município, no exercício da sua autonomia:

- Elaborar o *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*, estabelecendo normas de edificações, de loteamentos de zoneamento, bem como diretrizes urbanísticas convenientes à ordenação de seu território; (6, VII, AR; 7, XIX, Bu; 6, VI, Ch; 6, VII, SJ: “preservando-se condições naturais de iluminação e de ventilação”)

- estabelecer normas de prevenção e controle de ruído, da poluição do meio ambiente do espaço aéreo e das águas; (6, VIII, AR; 7, XXXIII, Bu; 6, VIII, SJ)

- licenciar estabelecimentos industriais, comerciais, de prestação de serviços e outros; cassar os alvarás de licença dos que se tornarem danosos à saúde, à higiene, ao bem estar público e aos bons costumes; (6, XV, AR; 7, XXIV, Bu; 6, XV, SJ; 6, XXIV, Ch)

Art. - Compete ao Município (...), privativamente:

- promover, estabelecendo normas, a proteção ambiental, a preservação de mananciais, coibindo práticas que ponham em risco a função ecológica da flora e da fauna e que provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade; (6, VIII, Ch; 7, XI, Bu)

- prover a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos (6, XIII, Bu), bem como do lixo hospitalar (6, XXVI, Ch)

- disciplinar a localização, nas áreas urbanas e nas proximidades de culturas agrícolas e mananciais, de substâncias potencialmente perigosas; (6, XII, Bu)

- exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais; (6, IX, Bu)

Art. - Compete, ainda, ao Município, *concorrentemente* com a União ou o Estado, ou supletivamente a eles:

- zelar pela *saúde, higiene, segurança* e assistência públicas (8, I, AR; 9, I, Bu; 8, I, SJ)

- estimular o melhor aproveitamento da terra, bem como as defesas contra as formas de *exaustão do solo*; (8, III, AR; 9, III, Bu; 8, VII, Ch; 8, III, SJ)

- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as *paisagens naturais notáveis* e os sítios arqueológicos (8, VI, AR; 9, VI, Bu; 8, III, Ch; 8, VIII, SJ)

- tomar medidas de proteção ao meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas; (8, VI, Ch; 8, V, SJ)
- registrar, acompanhar e *fiscalizar* as concessões de direito de pesquisa e exploração de *recursos* hídricos e *minerais* em seu território (8, VI, SJ)

CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS (7 AR; 8 Bu; 7 Ch; 7 SJ)

Art. - O Município pode celebrar convênios com a União, o Estado e Municípios, mediante autorização da Câmara Municipal, para a execução de suas leis, serviços e decisões, bem como para executar encargos análogos dessas esferas.

§ 1 - Os convênios podem visar à realização de obras ou à exploração de serviços públicos de interesse comum;

§ 2 - Pode, ainda, o Município, através de convênios ou consórcios com outros Municípios da mesma comunidade socioeconômica, criar entidades intermunicipais para a realização de obras, atividades ou serviços específicos de interesse comum, devendo os mesmos serem aprovados por leis dos Municípios que deles participem;

§ 3 - *É permitido delegar, entre Estado e o Município, também por convênio, os serviços de competência concorrente, assegurados os recursos necessários.*

PROCESSO LEGISLATIVO

Art. (17, § 1, AR; 33, § 1, SJ) - Quando se tratar da votação do Plano Diretor (...) o *quorum mínimo* para deliberação será de *dois terços* dos membros da Câmara e as deliberações serão por maioria absoluta.

Art. (47 AR, 63 SJ) - O Plano Diretor, a Lei do Meio Ambiente (...), bem como suas alterações, somente serão aprovados pelo voto da *maioria absoluta* dos membros do Poder Legislativo.

Art. (51 SJ) - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável de *dois terços* dos membros da Câmara.

§ único: São leis complementares e concernentes às seguintes matérias:

I - Plano Diretor do Município; II - zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo; III - normas de prevenção e controle de poluição do Município;

Arts. (87, 88 Bu) - As leis complementares serão aprovadas por *maioria absoluta*. São objeto de leis complementares as seguintes matérias: II - Código de Obras e Edificações; III - Código de Posturas; IV - Código de Zoneamento;

V - Código de Parcelamento do Solo; VI - Plano Diretor

Conselhos

Art. (75 AR) - Os Conselhos Municipais são órgãos governamentais (116 Bu: são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Municipal), que têm

por finalidade auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência.

Art. (77 AR; 116, § 3, Bu) - Os Conselhos Municipais são compostos por (AR: um número ímpar de) membros, observando, quando for o caso, a representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada.

Art. (125 Ch) - Ao Município fica assegurada, como forma de auxiliar o desenvolvimento econômico, a criação de conselhos municipais, com a participação de empresas, sindicatos, associações de bairros e outros

Economia

Art. - Na organização da sua *economia*, em cumprimento do que estabelecem a Constituição Federal e a Constituição Estadual, o Município zelará pelos seguintes princípios:
- proteção da natureza e ordenação territorial (87,VI, AR; 133, VI, Bu; 117, VI, Ch; 96, VI, SJ; 157, VIII, CE)

- condenação dos atos de (...) *exploração predatória da natureza*, considerando-se juridicamente indefensável qualquer ganho individual ou social auferido com base nele (87 VIII AR, 133 VII Bu, 117 VII Ch, 96 VI SJ; Art. 157 XI CE)

Art. (92 AR; 139 Bu; 101 SJ; Art. 166 CE) - Os planos de desenvolvimento econômico do Município terão o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população (...) e o desenvolvimento social e econômico *sustentável*.

Art. (149 Bu) - O Município, no que lhe couber, promoverá a pesquisa, o planejamento, o controle, o desenvolvimento da exploração racional dos *recursos naturais* renováveis e não renováveis no seu território.

Política Industrial

Art. (165 Bu) - Lei Municipal normatizará a política industrial, dispondo, obrigatoriamente:

IV - impacto ao meio ambiente

§ 1 - As indústrias procederão ao tratamento e reciclagem de seus efluentes de forma coletiva, através de condomínio de tratamento de resíduos ou de forma individual; (248 § 2 CE)

Planejamento

Art. (96 AR, 151 Bu, 105 SJ) - Na elaboração do *planejamento* e na ordenação de usos, atividades e funções de interesse social o Município visará a:

I - melhorar a qualidade de vida da população; (Art. 176, I, CE)

III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas; (Art. 176, III, CE)

V - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do Município, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana; (*Art. 176, VII, CE*)

VII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas; (*Art. 176, VIII, CE*)

VIII - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural; (*Art. 176, X, CE*)

Art. (99 AR; 153 Bu; 128, § 1, I, Ch; 108 SJ; 177, § 5, CE) - O Município assegurará a participação das entidades comunitárias e das representativas da sociedade civil organizada, legalmente constituídas, na definição do *plano diretor*, e das *diretrizes gerais de ocupação do território*, bem como a elaboração e implementação de planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

Art. (154 Bu) - Na aprovação de qualquer projeto de loteamento, para a construção de conjuntos habitacionais, o Município exigirá, pelos incorporadores (...), áreas verdes, bem como a infra-estrutura referente à rede de iluminação, esgoto, água e sistema viário.

Art. (154 Bu) - O Plano Diretor, obedecerá, principalmente:

I - às normas de edificações, de loteamentos, de zoneamento, bem como diretrizes urbanísticas convenientes a ordenação de seu território;

II - ao estabelecimento de normas de prevenção e controle de ruídos, da poluição do meio ambiente, do espaço aéreo e das águas;

Transportes

Art. (158, § único, III Bu; 178, § único., III, CE) - A política de transporte público municipal de passageiros deverá estar compatibilizada com os objetivos das políticas de desenvolvimento municipal e urbano, e visará a: - minimizar os níveis de interferências no meio ambiente;

Educação

Art. (209, § 3, Bu) - Serão ministrados, integrados às diferentes disciplinas e componentes curriculares, nos diversos níveis de ensino, conteúdos relacionados com a preservação do meio ambiente, higiene e saúde, (...), ecologia, direitos e deveres individuais e coletivos (...).

Agricultura

Art. (100 AR; 161 Bu; 124 Ch; 109 SJ; 184, § 1, I, VII, CE) - O Município, no desempenho de sua organização econômica planejará e executará políticas voltadas para a *agricultura* e o abastecimento, especialmente quanto:

- I - Ao desenvolvimento da propriedade em todas as suas potencialidades, a partir da vocação e da capacidade de uso do solo, *levada em conta a proteção do meio ambiente*,
V - à implantação de cinturões verdes

Ciência e Tecnologia

Art. - (242 Bu; 234, III, CE) O Município deverá incentivar e privilegiar a pesquisa tecnológica que busque o aperfeiçoamento do uso e do controle dos recursos naturais e regionais, com ênfase ao carvão mineral, a agricultura e pecuária.

Art. (244 Bu, 169, § único, Ch; 235, § único, CE) - A política e a pesquisa científica e tecnológica basear-se-ão no respeito à vida, à saúde, à dignidade humana e aos valores culturais do povo, na proteção, controle e recuperação do meio ambiente, e no aproveitamento dos recursos naturais.

Saúde

Art. (175 Ch) - A saúde é direito de todos e dever do Município...

§ 2 - O direito à saúde implica seguintes direitos fundamentais:

- a) condições dignas de trabalho, moradia, saneamento básico, alimentação e lazer;
- b) controle da poluição do meio ambiente

Art. (177, VI, Ch; 243 VI CE) - Ao Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito de Município, incumbe: - estimular a formação da consciência pública voltada à preservação da saúde e do meio ambiente;

Art. (177, XIV, Bu) - São competências do Município, exercidas pela Secretaria da Saúde ou equivalente:

- o planejamento e execução das ações de controle do meio ambiente e de saneamento básico no âmbito do Município;

Art. (179, IV, Bu; 243, IV, CE) - Ao SUS, no âmbito do Município (...) incumbe, na forma da lei:

- controlar e fiscalizar qualquer atividade e serviço que comporte risco à saúde, à segurança ou bem-estar físico e psíquico do indivíduo e da coletividade, bem como ao meio ambiente

Saneamento Básico

Art. (112 AR) - Cabe ao Município definir uma política de saúde e de *saneamento básico*, interligada com os programas da União e do Estado, com o objetivo de preservar a saúde individual e coletiva.

Art. (184 Bu; 182 Ch; 134 SJ; 247 CE) - O Saneamento básico é serviço público essencial e, como atividade preventiva das ações de saúde e meio ambiente tem abrangência regional.

§ 1 - O saneamento básico compreende a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a disposição final de esgotos cloacais e do lixo, bem como a drenagem urbana.

§ 2 - É dever do Município e do Estado a extensão progressiva do saneamento básico a toda população urbana e rural, como condição básica da qualidade de vida, da proteção ambiental e do desenvolvimento social.

§ 3 - A Lei disporá sobre o controle, a fiscalização o processamento, a destinação do lixo, dos resíduos urbanos, industriais, hospitalares e laboratoriais de pesquisa, de análises clínicas, e assemelhados.

Art. (185 Bu; 183 Ch; 135 SJ; 248 CE) - O Município e o Estado de forma integrada, formularão a política e o planejamento da execução das ações de saneamento básico, respeitadas as diretrizes estaduais quanto ao meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano;

Política de Meio Ambiente

Art. (113 AR, 136 SJ) - O Município através de lei, compatibilizará suas ações em defesa do meio ambiente àquelas do Estado.

Art. (184 Ch; *Art. 250 CE*) - O meio ambiente é bem de uso comum do povo e a manutenção do seu equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida

§ 1 - A tutela do meio ambiente é exercida por todos os órgãos do Município.

§ 2 - O causador de poluição ou dano ambiental será responsabilizado e deverá assumir ou ressarcir ao Município, se for o caso, todos os custos financeiros imediatos ou futuros, decorrentes do saneamento do dano.

§ 3 - Ficará a cargo do Município a fiscalização do meio ambiente, com poder de expedir auto de infração nos casos do parágrafo anterior.

Art. (185 Ch, 193 Bu; *Art. 251 caput CE*) - Todos tem direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, (Bu: bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida), impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para a presente e futuras gerações, (Ch: “cabendo a todos exigir do poder público a adoção de medidas nesse sentido”).

§ 1 (*Art. 251 § 1 CE*) - Para assegurar a efetividade desse direito, o Município desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

- prevenir, combater e controlar a poluição e a erosão em qualquer de suas formas (185 I Ch; *Art. 251 § 1 I CE*)

- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, obras e monumentos artísticos, históricos e naturais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definindo em lei os espaços territoriais a serem protegidos (185, II, Ch; 193, IX, Bu; *Art. 251 § 1 II CE*)

- promover a educação ambiental em sua rede de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente (185, III, Ch; 193, IV, Bu; *251, § 1, IV, CE*)

- exigir estudo de impacto ambiental com alternativas de localização, para a

operação de obras ou atividades públicas ou privadas que possam causar degradação ou transformação do meio ambiente, dando a esse estudo a indispensável publicidade (185, IV, Ch; 251, § 1, V, CE)

- a instalação e operação de obra ou atividade pública ou privada que possa causar dano significativo à paisagem e ao meio ambiente, dependerá da realização de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade prévia (193, VIII, Bu)

- incentivar e auxiliar tecnicamente movimentos comunitários e entidades de caráter cultural, científico e educacional com finalidades ecológicas (185, V, Ch; 193, X, Bu; 251, § 1, IX, CE)

- disciplinar o uso de recursos na região ribeirinha e conservar as praias e sua paisagem típica (185, VI, Ch; *semelhante*: 251, § 1, X, CE)

- proteger a fauna, a flora e a paisagem natural, vedadas as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica e paisagística, provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade (185, VII, Ch; 251, § 1, VII, CE)

- proteger os recursos naturais renováveis, buscando o seu uso racional através de práticas, métodos e processos capazes de garantir a sua perpetuação, a serem definidos em lei complementar (193, I, Bu)

- definir os espaços territoriais a serem protegidos pela criação de unidades municipais de conservação, promovendo o seu cadastramento e garantindo a sua integridade (193, II, Bu)

- fiscalizar e normatizar, no que lhe couber, a pesquisa, produção armazenamento, o uso de embalagens e o destino final de produtos e substâncias potencialmente perigosas à saúde e ao meio ambiente, disciplinando o emprego de métodos e técnicas de uso dessas substâncias (193, III, Bu; 251, § 1, III, CE)

- informar a população sobre os níveis de poluição e situações de risco e desequilíbrio ecológico, indicando as medidas preventivas e/ou corretivas possíveis de serem adotadas (193, V, Bu)

- incentivar a solução de problemas comuns, relativos ao meio ambiente, mediante a celebração de acordos, convênios e consórcios (193, VI, Bu)

- promover o controle, especialmente preventivo das cheias, da erosão urbana e rural e a orientação adequada para o uso do solo (193, VII, Bu)

- estabelecer normas com o fim de promover a reciclagem, a destinação e o tratamento dos resíduos industriais, hospitalares, dos agrotóxicos e dos rejeitos domésticos (193, XI, Bu)

- preservar e recuperar os recursos hídricos, as lagoas, os banhados e os leitos sazonais dos recursos de água, vedadas as práticas que venham a degradar as suas propriedades (193, XII, Bu)

§ 2 - As pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que exercem atividades consideradas poluidoras, são responsáveis

(Ch) - direta ou indiretamente pelo acondicionamento, coleta e destinação final dos resíduos por elas produzidos

(Bu) - pela coleta, tratamento e disposição final dos resíduos e pela desativação de produtos que tenham o uso proibido

§ 3 (Ch, Bu) - O Município, respeitando o direito de propriedade, poderá exe-

cutar levantamentos, estudos, projetos e pesquisas necessários ao conhecimento do meio físico, assegurando ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

§ (4 Bu) - Reconhecida a culpa, o agente da poluição ou dano ambiental será responsabilizado, devendo ressarcir os prejuízos e/ou promover os reparos que se fizeram necessários.

Art. (186 Ch)- A lei criará e disporá sobre a organização do Sistema Municipal de Proteção Ambiental, que terá como atribuições a elaboração, a implementação, a execução e controle da política ambiental do Município.

Art. (187 Ch)- É vedada a produção, o transporte, a comercialização e o uso de medicamentos, biocidas, agrotóxicos ou produtos químicos ou biológicos cujo emprego tenha sido comprovado como nocivo em qualquer parte do território nacional, por razões toxicológicas, farmacológicas ou de degradação ambiental.

Art. (188 Ch, 195 Bu; 257 CE) - É vedado em todo território municipal (Ch: o transporte e) o depósito ou qualquer outra forma de disposição de resíduos que tenham sua origem na utilização de energia nuclear ou de resíduos tóxicos ou radioativos, quando provenientes de outros municípios.

Art. (189 Ch) - Cargas de alto risco somente poderão ser transportadas na zona urbana, após a vistoria e licença da Secretaria da Saúde e observadas as devidas medidas de segurança.

§ único - Defini-se como carga de alto risco aquela que, por sua natureza, possa causar direta ou indiretamente, danos ao meio ambiente.

Art. (190 Ch, 196 Bu; 258 CE) - Os órgãos de pesquisas e as instituições científicas oficiais ou de universidades somente poderão realizar, no âmbito do Município, a coleta de material, experimentação e escavação para fins científicos mediante licença do órgão fiscalizador e dispensando tratamento adequado ao solo.

Art. (191 Ch, 197 Bu; 259 CE) - As áreas verdes, praças, parques e jardins, unidades de conservação e reservas ecológicas municipais são patrimônio público inalienável, sendo proibida ainda sua concessão ou cedência, bem como qualquer atividade ou empreendimento público ou privado que danifique ou altere suas características naturais.

§ único (Ch)- A lei criará incentivos especiais para a preservação das áreas de interesse ecológico em propriedades privadas.

Art. (192 Ch) - O Município, visando a melhoria da qualidade do ambiente urbano manterá um programa de manutenção e expansão da arborização com as seguintes metas:

I - Promover ampla arborização dos logradouros públicos da área urbana, utilizando cinquenta por cento de espécies frutíferas;

II - Reposição e substituição dos espécimes doentes ou em processo de deterioração;

III - Formas de responsabilidade da população em relação à conservação da arborização das vias públicas.

Art. (193 Ch) - É vedado ao Município, sem autorização legislativa e anuência da comunidade local envolvida, o abate ou corte de árvores da zonas urbana.

§ único - o disposto no caput deste artigo não inclui a pode e o corte de arbustos e ervas daninhas, que deverão ser feitas normalmente.

Art. 194 (Ch) - O Município adotará o princípio poluidor-pagador, ou seja, os empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores da poluição ambiental, além de realizar o tratamento de seus poluentes, arcarem integralmente com os custos de monitoramento, controle e recuperação das alterações do meio ambiente, decorrentes de suas atividades, sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas e de responsabilidade civil.

§ 1 - O disposto no caput deste artigo inclui a imposição de taxa pelo exercício do poder de polícia proporcional ao potencial poluidor.

§ 2 - O poder público estabelecerá política tributária que penalize de forma progressiva as atividades poluidoras em função da quantidade e toxicidade dos poluentes emitidos.

§ 3 - O estabelecido no parágrafo anterior deverá ser utilizado como forma de atentar o problema para os munícipes mais diretamente atingidos.

Art. (198 Bu) - Serão concedidos incentivos para a preservação de áreas de interesse ecológico em propriedades privadas, com autorização legislativa.

§ único - Os incentivos serão na forma de atividades e/ou obras nas propriedades, decididas de comum acordo entre as partes.

Art. (194 Bu; semelhante 253 CE) - O estabelecimento de pólos industriais e de projetos de hidrelétricas ou termoelétricas, bem como a execução de projetos que possam alterar de forma significativa ou irreversível uma região, um ou mais ecossistemas, no todo ou em parte, dependerão de autorização da Câmara Municipal de Vereadores, que decidirá ouvindo técnicos e a comunidade.