

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

**INTERMUNICIPALIDADE DA GESTÃO URBANO-AMBIENTAL NO ÂMBITO
DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS**

Rogéria Mara Lopes Rocha

Belo Horizonte

2009

Rogéria Mara Lopes Rocha

**INTERMUNICIPALIDADE DA GESTÃO URBANO-AMBIENTAL NO ÂMBITO
DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito Público.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria

Belo Horizonte

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R672i Rocha, Rogéria Mara Lopes
Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas / Rogéria Mara Lopes Rocha. Belo Horizonte, 2009. 164f.

Orientador: Edimur Ferreira de Faria
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Federalismo. 2. Competência constitucional 3. Meio ambiente. 4. Recursos hídricos. 5. Urbanismo. 6. Consórcio intermunicipal I. Faria, Edimur Ferreira de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 35

Rogéria Mara Lopes Rocha

Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,

Edimur Ferreira de Faria (Orientador) - Puc Minas

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior – Puc Minas

Maria Tereza Fonseca Dias - UFOP

Mário Lúcio Quintão Soares – Puc Minas

Belo Horizonte, 27 de abril de 2009.

À minha mãe, Maria José, que sublimou sua própria vida em função das filhas. Exemplo de caráter, força, delicadeza e amor. Devo-lhe a minha existência e as minhas conquistas.

Minha eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Edimur, agradeço por ter me aceitado como sua orientanda e pelo carinho com que me orientou. As nossas discussões foram muito importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Hamilton, que estabeleceu uma comunhão comigo nas discussões dos temas ambientais: essa pesquisa nasceu e floresceu dos nossos debates. Aos colegas da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Município de Itabira, especialmente Flávia, Dora, Danuzia, Arnaldo, e Fátima, agradeço o companheirismo e a ajuda indispensável na concepção deste trabalho.

Ao meu pai, Eládio, à minha irmã, Ana Paula e o meu cunhado Luiz pela cumplicidade e paciência nesses dois anos de estudo.

Ao Juliano, por ter-lhe subtraído boa parte da nossa convivência. Seu apoio incondicional e a sua compreensão para comigo foi imprescindível para que eu conseguisse terminar a pesquisa.

À Nancy, minha querida terapeuta, que me proporcionou o equilíbrio necessário para não desanimar diante das tantas dificuldades enfrentadas.

A Profa. Marinella pelas oportunidades a mim concedidas e por despertar a minha curiosidade na pesquisa do Direito Urbanístico.

Aos meus amigos do Mestrado, Isabella, Christiane, Letícia e Luciano, pelas trocas de informação, livros, risos, angústias e pela prazerosa convivência.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.

RESUMO

Este trabalho fomenta discussões sobre a cooperação intermunicipal no âmbito das bacias hidrográficas. Traz à baila o papel do Município na federação brasileira, sob a perspectiva de gestor de políticas públicas. Analisa a situação em que se encontram os Municípios carentes, que representam em torno de 50% dos Municípios brasileiros. Tece ainda um panorama das políticas públicas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos e urbanismo, identificando as evoluções e os retrocessos na implementação destas políticas. Avalia os Municípios sob a ótica de gestor público de meio ambiente e urbanismo, procurando identificar as deficiências e óbices à gestão pública municipal eficiente. Faz ainda uma explanação sobre a Lei Nacional nº 11.107/2005, que regulamentou os consórcios públicos no Brasil, de modo a tecer reflexões sobre as inovações inseridas no ordenamento jurídico brasileiro. Na tentativa de demonstrar a realidade da gestão urbano-ambiental em uma determinada bacia hidrográfica, realizou-se um trabalho de levantamento de dados primários nos 29 Municípios integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio. Restou comprovado a ineficiência de todos os Municípios estudados na implantação das políticas públicas de meio ambiente e urbanismo. Propôs, ao final, a criação de um consórcio intermunicipal de gerenciamento urbano-ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG.

Palavras-chave: Federalismo. Competências constitucionais. Meio Ambiente. Recursos Hídricos. Urbanismo. Consórcios Públicos.

ABSTRACT

This paper's objective is to wage discussion about the inter-municipality cooperation in the matter of the water catchment areas. Brings the discussion about the role of the municipalities in the Brazilian federation, under the perspective of a public policies manager. Analyses the situation of the needy municipalities, which represent over 50% of all Brazilian municipalities. Traces an panorama of national public policies concerning the environment, water resources and urbanism, identifying the evolutions and retreats on these policies fulfillment. It evaluates the municipalities, as it is seen by a public policies manager who is specialized in environment and urbanism, in order to identify, over these matters, either the deficiencies found in a public administration as the impediments to an efficient one. The paper also explains about Federal Law nº 11.107/2005, which regulated public consortiums' operation in Brazil, heading to a reflection about the innovations inserted into the Brazilian's legal system. In an attempt to display the reality about the urbanistic/environmental management concerning a specific water catchment area, a primary data research was made on 29 municipalities that are part of the Water Catchment Areas do Rio Santo Antônio. It has been proved the inefficiency of the whole lot of municipalities, concerning the implementation of urbanism and environmental public policies. Finally, this paper proposes the creation of an inter-municipalities consortium to manage the urbanistic/environmental resources at Water Catchment Areas do Rio Santo Antônio-MG.

Key-Word: Federalism. Abilities Constitutional. Environmental. Water resources. Urbanism. Public consortium.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (MG e ES).....	104
FIGURA 2 Fonte de receitas dos Municípios.....	105
FIGURA 3 Tipos de coleta de resíduos sólidos na área urbana.....	116
FIGURA 4 Intensidade do desmatamento.....	126
FIGURA 5 Intensidade de incidência de queimadas.....	126
FIGURA 6 Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio (MG).....	137

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Transferências constitucionais.....	106
TABELA 2 Porcentagem da coleta do esgoto doméstico.....	108
TABELA 3 Existência de tratamento de esgoto na área urbana.....	108
TABELA 4 Porcentagem do esgoto tratado na área urbana.....	109
TABELA 5 Maneiras de tratamento do esgoto na área rural.....	109
TABELA 6 Porcentagem de tratamento do esgoto na área rural.....	110
TABELA 7 Incidências de doenças veiculadas pela água.....	110
TABELA 8 Porcentagem da população infectada.....	111
TABELA 9 Preservação das nascentes e matas ciliares dos mananciais de abastecimento público.....	113
TABELA 10 Distribuição de água à população por meio de encanamento.....	113
TABELA 11 Maneiras de captação de água para o abastecimento público.....	113
TABELA 12 Existência de cobrança pelo tratamento da água.....	114
TABELA 13 Órgão que executa o tratamento da água.....	114
TABELA 14 Existência de coleta de resíduos sólidos na área rural.....	116
TABELA 15 Maneiras de descarte do lixo onde não há coleta.....	116
TABELA 16 Logística da coleta dos resíduos sólidos na área urbana.....	117
TABELA 17 Local de disposição dos resíduos sólidos da área urbana.....	118
TABELA 18 Maneiras de descarte dos resíduos sólidos especiais.....	118
TABELA 19 Existência de unidades de conservação de proteção integral.....	121
TABELA 20 Existência de unidades de conservação de uso sustentável.....	121
TABELA 21 Existência do plano de manejo das unidades de conservação.....	121
TABELA 22 Existência de estrutura física nas unidades de conservação.....	122
TABELA 23 Existência do cadastro das unidades de conservação no Instituto Estadual de Florestas – IEF.....	122
TABELA 24 Atividades que impactam o meio ambiente.....	124
TABELA 25 Fiscalização das atividades produtivas quanto à existência de licenciamento ambiental.....	125
TABELA 26 Fiscalização das atividades quanto ao cumprimento das condicionantes impostas pelo licenciamento.....	125
TABELA 27 Existência de Plano Diretor.....	128

TABELA 28 Existência de lei de uso e ocupação do solo.....	129
TABELA 29 Existência de lei ambiental municipal.....	129
TABELA 30 Existência do Conselho Municipal de Meio Ambiente.....	129
TABELA 31 Existência de fundo para investimento na área ambiental.....	130
TABELA 32 Existência do licenciamento ambiental municipal.....	130
TABELA 33 Existência de sistema georreferenciado.....	130
TABELA 34 Respeito às áreas de preservação permanente pelos loteamentos e construções.....	131
TABELA 35 Respeito aos mananciais de abastecimento público pelos loteamentos e construções.....	131
TABELA 36 Existência de programa de educação ambiental para o público informal.....	131
TABELA 37 Estratégias para desenvolver a infra-estrutura.....	132
TABELA 38 Participação em consórcio intermunicipal.....	132
TABELA 39 Avaliação da participação em consórcio intermunicipal.....	132
TABELA 40 Avaliação do relacionamento com o CBH Santo Antônio.....	133
TABELA 41 Compreensão do CBH Santo Antônio como gestor dos recursos hídricos.....	133

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.- Artigo

Coord.- Coordenador

CR. – Constituição da República

MG. – Estado de Minas Gerais

Org. – Organizador

P. – Página

LISTA DE SIGLAS

APA – Áreas de Preservação Ambiental
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica
COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
HIV/AIDS – Síndrome da Imune Deficiência Adquirida
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária
MMA – Ministério do Meio Ambiente
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente
SIMMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUS – Sistema Único de Saúde
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	17
2.1 A Constituição aberta no Estado Democrático de Direito: as novas perspectivas de efetivação de direitos fundamentais.....	17
2.2 Princípio da Subsidiariedade e o Federalismo de Cooperação: uma alternativa para o déficit da capacidade administrativa dos Municípios brasileiros?.....	25
2.3 As Competências Constitucionais Urbano-Ambientais como instrumento de efetivação do Federalismo Cooperativo.....	30
2.3.1 <i>Estratégias de divisão de competências federativas.....</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Competências legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....</i>	<i>32</i>
2.3.3 <i>Competências materiais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....</i>	<i>37</i>
3 A GESTÃO URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL.....	42
3.1 O Direito Ambiental Internacional e a sua importância na concretização da política urbano-ambiental nacional	42
3.1.1 <i>A evolução do Direito urbano-ambiental.....</i>	<i>42</i>
3.1.2 <i>A proteção internacional do meio ambiente e seus reflexos no direito brasileiro.....</i>	<i>45</i>
3.2 As conquistas e retrocessos dos Sistemas de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos.....	52
3.2.1 <i>O Sistema de Meio Ambiente como instrumento de efetivação da política ambiental de cunho democrático.....</i>	<i>52</i>
3.2.2 <i>O Sistema de Recursos Hídricos como instrumento de concretização da política de recursos hídricos de forma participativa.....</i>	<i>57</i>
3.3 O planejamento participativo como instrumento da gestão urbana sustentável no âmbito das bacias hidrográficas.....	61
3.3.1 <i>A evolução das matrizes conceituais do Direito Urbanístico na busca pela concretização do urbanismo sustentável.....</i>	<i>61</i>

<i>3.3.2 O planejamento do sistema territorial: os marcos conceitual e legal.....</i>	<i>65</i>
<i>3.3.3 O ordenamento territorial como fator determinante na construção de cidades sustentáveis.....</i>	<i>70</i>
4 A INTERMUNICIPALIDADE COMO INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DO MUNICÍPIO	74
4.1 A importância das políticas públicas na ordem local em razão da crescente autonomia municipal.....	74
4.2 A cooperação intermunicipal como mecanismo de concretização do federalismo cooperativo.....	84
4.3 O consórcio intermunicipal como instrumento de viabilidade de construção e efetivação de gestão urbano-ambiental, tendo como matriz de planejamento a bacia hidrográfica.....	96
5 O CASO CONCRETO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SANTO ANTÔNIO-MG.....	102
5.1 Contextualização da bacia hidrográfica.....	102
5.2 Análise sócio-econômica dos Municípios.....	104
5.3 Análise do saneamento básico dos Municípios.....	108
5.4 Análise do abastecimento público dos Municípios.....	112
5.5 Análise do tratamento dos resíduos sólidos dos Municípios.....	115
5.6 Avaliação das áreas protegidas do Município.....	120
5.7 Avaliação das atividades impactantes do meio ambiente no Município.....	124
5.8 Avaliação da estrutura administrativa urbano-ambiental no Município.....	128
5.9 A ineficiência da gestão urbano-ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG.....	136
6 CONCLUSÃO.....	141
7 REFERÊNCIAS.....	145
8 APÊNDICE	155

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 alçou os municípios ao status de ente federado conforme consta em seus arts. 1º e 18. Deu-lhes autonomia política, administrativa e financeira. Entretanto, as regras sobre a possibilidade de desmembramento dos membros da federação proporcionou a multiplicação excessiva dos entes municipais. Essa pulverização do poder local pode ser vista como maléfica para a sociedade, na medida em que os novos entes não dispõem de receita suficiente para manter as despesas administrativas e ainda oferecer serviços públicos de qualidade à sociedade.

No que tange às políticas públicas de meio ambiente, hídrica e urbanística a situação municipal é caótica. Essas três áreas são periféricas nas administrações públicas municipais. São tidas como obstáculo ao desenvolvimento econômico do município, já que impõem limites e regras de atuação ao setor privado e ao próprio poder público. Além disso, são consideradas como matérias de menor importância do que as áreas de saúde, educação e assistência social.

Os municípios mineiros com população de até vinte mil habitantes encontram-se numa situação financeira delicada em razão da quase inexistência de arrecadação de tributos, que os deixam na condição de dependentes das transferências constitucionais. A baixa arrecadação, aliada à falta de infra-estrutura e a escassez de recursos humanos e técnicos os colocam na posição desconfortável de hipossuficiência.

Nesse contexto, este trabalho se propõe refletir sobre a cooperação intermunicipal no âmbito das bacias hidrográficas como instrumento de superação das dificuldades vivenciadas pelos municípios brasileiros. O arranjo espacial foi acolhido tendo em vista que os municípios inseridos em uma determinada bacia hidrográfica possuem semelhanças de ordem física, cultural, religiosa, de tradições e de cultura. Cria-se na população o sentimento de pertença com a bacia hidrográfica em que está inserida.

A Lei Nacional nº 11.107, de 06 de abril de 2005, em seu art. 3º, § 1º, I, II e IV, prescreve que a área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos entes consorciados (Municípios e Estados), independentemente da União figurar como consorciada. A idéia defendida neste trabalho não contraria a lei, já que a bacia hidrográfica é a soma dos territórios municipais que a compõe.

Os resultados esperados deste trabalho são conseguir demonstrar a ineficiência e a possível inexistência da gestão urbano-ambiental nos municípios integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG e propor como solução a criação do consórcio

intermunicipal como instrumento de implantação das políticas de meio ambiente, hídrica e urbanística.

No primeiro capítulo serão discutidos os métodos de interpretação constitucional da teoria concretista e os aspectos do federalismo cooperativo brasileiro. Será traçada uma linha de evolução deste instituto no Brasil, bem como as suas características e peculiaridades. Será levantado também o princípio da subsidiariedade e a sua relação com o federalismo cooperativo adotado no Brasil com a Constituição da República de 1988.

Nessa seara, o desafio será descortinar a atuação municipal no contexto federativo no que concerne às matérias urbano-ambientais. Serão levantadas as possibilidades e os limites da atuação municipal, tendo em vista que a CR/1988 elencou um número considerável de matérias no âmbito das competências concorrentes e comuns.

O segundo capítulo fará uma abordagem da evolução do direito urbano-ambiental no mundo, levantando a trajetória do movimento ambientalista, que resultou no debate mundial sobre os problemas ambientais. Será abordada também a importância do Direito Internacional do Meio Ambiente no plano nacional. As Conferências Mundiais sobre o Meio Ambiente influenciaram as políticas públicas nacionais de meio ambiente e recursos hídricos, tendo em vista que foram editadas várias leis ambientais resultantes dos compromissos assumidos pelo Brasil nesses eventos.

A Declaração do Milênio das Nações Unidas têm várias diretrizes a serem cumpridas pelos países signatários, como é o caso do Brasil. O desenvolvimento das metas é avaliado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que certifica os países quanto ao cumprimento ou não das metas. Entre os objetivos da Declaração do Milênio estão a redução pela metade da pobreza extrema; a redução da mortalidade infantil e materna; a inversão da propagação do HIV/AIDS; garantir o direito das crianças, combater a criminalidade, entre outras.

Ainda no segundo capítulo será discutida a situação do Sistema de Meio Ambiente no Brasil e as suas implicações para a efetivação da tutela ambiental. Será trazido à baila a necessidade do poder público se responsabilizar pelos estudos de impacto ambiental, como forma de acabar com os estudos encomendados para burlar a legislação ambiental e não para efetivamente tutelar o meio ambiente dos impactos produzidos pelas atividades antrópicas.

O Sistema de Recursos Hídricos será analisado sob dois prismas diferentes: o primeiro pela experiência rica e inovadora dos comitês de bacia e segundo pelo risco real da mercantilização irreversível dos recursos hídricos. Em seguida, será estudada a evolução do

processo de urbanização bem como a necessidade do planejamento territorial com o objetivo de construir cidades sustentáveis, habitáveis e salubres.

No terceiro capítulo far-se-á análise crítica à Administração Pública brasileira, retratando diversos aspectos que mostram que os institutos administrativos encontram-se obsoletos e ultrapassados não respondendo mais aos anseios da população. Discutir-se-á, ainda, a adoção de institutos do Direito Privado como a franquia e a parceria público-privada no intuito de diminuir a fissura existente entre o direito administrativo e a sociedade.

Será discutida também a necessidade da criação do conceito jurídico de políticas públicas, em substituição à teoria do ato administrativo que não responde as expectativas da sociedade contemporânea. Será ventilada também a necessidade do controle judicial dos atos administrativos discricionários quando estes violarem direitos fundamentais.

Ainda no capítulo três tratar-se-á as inovações trazidas pela Lei Nacional nº 11.107/2005, que regulamentou a cooperação interfederativa no Brasil. A lei é inovadora, pois trouxe a personalização dos consórcios públicos, a flexibilização dos procedimentos licitatórios, a possibilidade de cessão de funcionários e bens dos consorciados ao consórcio. Por fim, será discutida a criação dos consórcios federativos como instrumento de efetivação da gestão urbano-ambiental.

No quarto e último capítulo serão analisados os dados levantados na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG quanto à existência e à eficiência da gestão urbano-ambiental em seus municípios integrantes e a proposição da criação dos consórcios federativos no âmbito das bacias hidrográficas.

A metodologia utilizada para desenvolver o presente trabalho constou das seguintes etapas: a revisão bibliográfica, na qual identificou-se os autores mais relevantes na discussão dos temas abordados; a pesquisa de jurisprudência sobre os assuntos estudados e o trabalho de campo, em que foram visitados 29 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG, com o objetivo de levantamento de dados primários sobre a situação em que se encontra a gestão urbano-ambiental nessas municipalidades.

2 ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

2.1 A Constituição aberta no Estado Democrático de Direito: as novas perspectivas de efetivação de direitos fundamentais

Este Capítulo tem como escopo analisar o federalismo de cooperação adotado no Brasil com a Constituição da República de 1988, procurando entender em que medida esse arranjo institucional promoverá a efetividade dos direitos fundamentais, bem como permitirá um avanço na busca pela diminuição das assimetrias inter-regionais.

A Constituição Republicana de 1988 trouxe logo no art. 1º os fundamentos do nosso Estado. E foi bem claro em definir a dignidade da pessoa humana como preceito fundamental do Estado brasileiro. A efetivação dos direitos fundamentais é assim a pedra angular da nossa Constituição. Segundo Cittadino (2004), a Constituição de 1988 definiu, pela primeira vez, na história das Constituições brasileiras, os objetivos fundamentais do Estado. Orientou a interpretação do ordenamento constitucional a partir dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana, como direito fundamental, passou a ser vista como o valor essencial que dá unidade à Constituição. Interessante salientar o pensamento do Canotilho:

Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República. (CANOTILHO, 2003, p. 225).

Além disso, o regime político de governo acolhido foi o democrático, já que este é o que se coaduna com os ideais políticos trazidos pela nossa Constituição. O princípio democrático significa participação em igualdade de direitos e oportunidades dos cidadãos, já que são eles os destinatários das decisões tomadas pelos centros de poder. Goyard-Fabre (2003) salienta que é democrático o modelo político em razão da filosofia social que o sustenta e pela fundação política no povo. É democrático, em razão da estrutura governamental que implica a limitação do poder e no controle mútuo.

É característica da sociedade brasileira a pluralidade. Temos bem marcadas no nosso território disparidades econômicas, sociais, ambientais, culturais, urbanísticas, religiosas, intelectuais. Uma sociedade complexa na qual há a tensão permanente dos interesses pessoais e coletivos. Segundo Cittadino (2004) o pluralismo é uma das marcas constitutivas das

democracias contemporâneas. Não nos resta alternativa senão buscar o consenso em meio da heterogeneidade, do conflito e da diferença.

Aceitar a pluralidade é permitir procedimentos que visem à superação das desigualdades sociais e regionais, com o contínuo aperfeiçoamento do projeto democrático aberto, com o objetivo de promover uma justiça distributiva, permitindo o debate das questões sociais e econômicas, com decisões negociadas, construídas em parceria entre o Poder Público e a sociedade civil.

A democracia participativa combina os mecanismos da democracia representativa, com a eleição dos representantes dos cidadãos com a participação direta da população nos processos decisórios. Permite que haja o debate das várias opiniões, por meio do qual se busca o consenso entre as propostas divergentes apresentadas. Esse mecanismo permite a convivência social pacífica, pois coloca os processos de escolha das decisões a serem tomadas pelo Poder Público em um processo deliberativo envolvendo o cidadão-ativo, que para Müller (2000) é a fonte da determinação do convívio social. Pode-se dizer que o cidadão-ativo representa a autodeterminação institucional ao lado da autodeterminação municipal. A democracia participativa implica ainda a possibilidade do controle de constitucionalidade¹ por meio da iniciativa de segmentos sociais.

Sobre a democracia participativa, assim se manifesta Bonavides:

A teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação. Teoria radicalmente nacional e patriótica, como convém nesta época de reptos e desafios à sobrevivência da República, maiormente numa quadra em que a globalização e o neoliberalismo dissolvem os valores da sociedade democrática e constitucional e conjuram por uma sociedade recolonizada e submissa ao capital internacional. (BONAVIDES, 2003, p. 41).

O marco jurídico adotado no Brasil pela sua Constituição Republicana é a de um Estado Democrático de Direito. O Estado constitucional de direito pode ser considerado como um ponto de partida, já que constitui uma tecnologia jurídico-política para promover de forma razoável a segurança e a paz jurídicas. (CANOTILHO, 2003, p.233).

Para atender aos anseios do povo na prestação das políticas e dos serviços públicos, a organização dos poderes segue a tripartição das funções preconizada por Montesquieu em

¹ “O controle de constitucionalidade das leis é o *corolário lógico da supremacia constitucional*, seu instrumento necessário, o requisito para que a superioridade constitucional não se transforme em preceito moralmente platônico e a Constituição em simples programa político, moralmente obrigatório, um repositório de bons conselhos, para uso esporádico ou intermitente do legislador, que lhe pode vibrar, impunemente, golpes que a retalham e desfiguram. A finalidade do controle, é o que se deduz dessa caracterização, consiste precisamente em tornar a Constituição a medida suprema da regularidade jurídica”. (HORTA, 2003, p. 132).

Legislativo, Executivo e Judiciário. A distribuição das funções somada à enunciação dos direitos fundamentais e a soberania popular é que configuram a marca do constitucionalismo contemporâneo. Mas o processo democrático implica o envolvimento do cidadão-ativo não se restrinja à participação no sufrágio universal, mas que ele efetivamente vocalize as suas aspirações de forma direta, por meio dos canais políticos que unem o Poder Público ao cidadão.

A organização dos poderes adotou o sistema *checks and balances* (freios e contrapesos), de maneira que cada esfera de poder deve se cingir no exercício das suas funções. No entanto, cada uma delas interfere na esfera de atribuição do outro, como forma limitadora do poder. É fenômeno dos Estados contemporâneos a eleição do Chefe do Poder Executivo e o constante alargamento das medidas sociais e econômicas reclamadas pela sociedade moderna. Como resultado tem-se atualmente uma intensa atividade legislativa do Poder Executivo, inclusive por meio de medidas provisórias.

Não devemos falar numa separação absoluta entre as funções estatais, mas ao contrário, admitir uma separação mitigada com o intuito de manter a coesão interna das forças do Estado. A adoção da rigidez constitucional extrema na separação das funções não fortalece as instituições públicas, ao revés, proporciona a fragilização das mesmas, ao se depararem com a inviabilização de projetos concretos, como adverte Hesse (1991). A separação parcial entre as funções permite o diálogo entre eles, fortalecendo assim a soberania do próprio Estado. Assim, as bases do consenso são construídas diuturnamente, no exercício democrático das suas atribuições.

A Constituição Cidadã aproxima-se do modelo europeu na medida em que traz em seu corpo um número extenso de direitos fundamentais a serem resguardados. Aproxima-se também do modelo americano no que tange ao papel de controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, modelo inspirado na Suprema Corte Norte-Americana. Além de inserir um extenso rol de direitos fundamentais trouxe também as garantias constitucionais que garantirão a efetividade desses direitos, como é o caso do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão. Nesse sentido, os ensinamentos de Cittadino:

O debate constitucional que ocorre tanto nos Estados Unidos como na Alemanha, e que tanta influência causa no pensamento constitucional europeu brasileiro, está basicamente centrado no tema da concretização da constituição, ou seja, em como tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais. Mais especificamente, a discussão refere-se à concretização do sistema de direitos assegurado pela constituição e à atuação da jurisdição constitucional em torná-lo eficaz. (CITTADINO, 2004, p. 25).

Segundo as lições de Hesse (1991), a Constituição por si só não realiza nada, mas ela pode impor tarefas. Assim, se os mandamentos nela consignados se concretizarem, a Constituição se transforma em força ativa, capaz de mudar a realidade social. A ordem constitucional deve ser legitimada constantemente, vez que é por meio da sua aplicação que se implantará no seio social a ordem nela estabelecida.

A teoria concretista é fundamental para a compreensão de novas nuances hermenêuticas referentes à aplicação da competência administrativa constitucional versada nos arts. 23, 24 e 30 da CR/88, cuja aplicabilidade, até então, se encontra distante de nossa própria realidade social. Diante disso, buscando nos ensinamentos dos seus insígnis autores a compreensão da interpretação constitucional por meio de tal teoria, que fornece o referencial exato para a assimilação do fenômeno da aproximação entre a norma e o fato, ou da eliminação do hiato existente entre a constituição jurídica e a constituição real nos valerá como mecanismo de alcance à concretização dos mandamentos constitucionais esvaziados de efetividade e eficácia.

É pacífico no Brasil o entendimento de que a Constituição é verdadeira norma jurídica e, portanto, objeto de interpretação. Toda Constituição tem um núcleo composto de conjuntos de regras que dispõem sobre a criação do direito, sendo a própria Constituição um limite em relação à interpretação. A Constituição é a lei fundamental no país. Contra a sua letra ou espírito não prevalecem normatizações dos entes federados ou mesmo tratados internacionais. Portanto, a interpretação das normas jurídicas deve ser conforme as diretrizes esboçadas pela própria Constituição.

A teoria concretista traz nas lições de seus vários mestres nova forma de interpretar a Constituição, de forma a alargar o horizonte o qual deve se compor o rol dos seus intérpretes. É dizer que a interpretação constitucional não fica adstrita ao jurista profissionalmente constituído, como “coisa da sociedade fechada”, estando todos os cidadãos-ativos legítimos a interpretá-la, sendo considerada pela nova metodologia como obra da “sociedade aberta” (BONAVIDES, 2003). Assim, a Constituição é diuturnamente recriada, adequando-se ao seu tempo e mantendo-se incólume.

A legitimidade² ou ilegitimidade da Constituição se afigura na análise do funcionamento democrático dos órgãos estatais e governamentais, na medida em que é

²“Em primeiro lugar, “constitucionalidade” (no sentido mais restrito) corresponde ao estado constitucional (que, de resto, também pode ser uma ditadura); “legalidade” é a qualidade do Estado de Direito (que, de resto, também pode ser autoritário); e “legitimidade” é o traço distintivo do Estado Democrático de Direito”. (MÜLLER, 1999, p.26).

possível identificar a formação de opinião e vontade públicas, o que remete à afirmação de que o poder emana do povo. O processo democrático não é perene, vivendo situações de crise. E, muitas vezes, são nesses momentos difíceis que a Constituição sofre seus piores abalos, sendo a sua força normativa colocada a prova. Hesse (1991) argumenta que a Constituição não deve assentar-se numa estrutura unilateral se desejar preservar a sua força normativa. Em um mundo onde as mudanças político–sociais são constantes, a Constituição deve incorporar, de forma meticulosa, parte da estrutura contrária. Assim, direitos fundamentais não podem coexistir sem os respectivos deveres.

Autor indubitavelmente concretista, Hesse (1991) firmou posicionamento no sentido de que existe uma tensão contínua e necessária entre a norma e o fato. Sustentou que ambas se complementam sendo impossível analisá-las de forma isolada. A Constituição possui uma força própria, que motiva e ordena a vida estatal, mas não tem vida autônoma em face da realidade. A essência da normatividade da Constituição reside no fato de ela ter vigência, ou seja, a situação regulada por ela pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência.

Prosseguindo, o constitucionalista de Heidelberg, Müller (2005), desenvolveu a técnica de interpretação da constituição conhecida como metódica estruturante. Segundo ele, não é possível isolar a norma da realidade, pois é a própria realidade que em seus respectivos dados são afetados pelos dispositivos constitucionais e se constitui então no elemento constitutivo da própria norma.

A norma se concretizará por meio da interpretação no plano prático, de cunho hermenêutico. Toda concretização da norma constitucional é aperfeiçoadora e criativa, sendo realizada no mesmo nível hierárquico pela ciência do direito, pela jurisprudência, pelo legislativo e pela administração. O caso concreto é regulado por esses operadores do direito e não pelo texto da norma constitucional. As relações de natureza estatal e social é que são, em essência, os valores buscados pela concretização da norma. Müller ensina que:

A tarefa da práxis do direito constitucional é a concretização da constituição por meio da instituição configuradora de normas jurídicas e da atualização de normas jurídicas no Poder Legislativo, na administração e no governo; ela é a concretização da constituição que primacialmente controla, mas simultaneamente aperfeiçoa o direito na jurisprudência, dentro dos espaços normativos. (MÜLLER, 2005, p.36).

Na sua metódica estruturante, Müller (2005) utiliza-se além dos tradicionais elementos de interpretação da norma constitucional que são os métodos gramatical, histórico, sistemático

e teleológico, todos os demais meios de trabalho mediante os quais se concretiza a norma e realiza o direito. A sua estruturação e racionalização do processo de concretização da norma compreende que a norma jurídica tem algo a mais que o texto literal da norma. Por esse método, a concretização da norma ultrapassa a interpretação do texto, o que mostra que o campo de aplicação da norma é muito mais largo do que os métodos hermenêuticos tradicionais.

Diante disso a norma jurídica deve ser compreendida, diferenciada e tipificada como esboço e com caráter de obrigatoriedade, que abrange por igual o que ordena e o que deve ser ordenado; deve-se passar da metódica da interpretação lingüística para uma metódica do processo efetivo do tratamento da norma. (MÜLLER, 2005). Dessa forma, há uma aproximação ou identificação entre o fato e a norma, o que fará com que os desígnios constitucionais se efetivem.

Um dos métodos de interpretação das constituições que mais influenciou os dias atuais é o método concretista reforçado por Häberle (2007), sobretudo pela influência de sua obra “Constituição aberta”. Sua teoria parece desenvolver-se a partir de três pontos principais: o alargamento do círculo de intérpretes da Constituição; o conceito de interpretação como um processo aberto e público e a referência desse conceito à Constituição mesma, como realidade constituída.

A tese de Häberle (2007) sobre a teoria da interpretação constitucional tem-se delineado basicamente sob dois enfoques: a das funções e dos objetivos da interpretação constitucional e dos métodos ou procedimentos da interpretação constitucional. Ele acrescenta o terceiro enfoque que é em relação aos participantes do processo de interpretação. Para o autor a teoria tradicional limita-se aos intérpretes jurídicos da constituição com uma visão bem estreita, pois se vê apenas a interpretação feita pelo juiz constitucional dentro de um processo formal.

A inovação de Häberle é justamente em ampliar os intérpretes da Constituição, de maneira que os técnicos e os interessados provenientes da sociedade pluralista se convertem em intérpretes do direito estatal. Segundo ele, o Tribunal Constitucional decide em última instância. O juiz de primeira instância, o Legislativo, o Executivo, todos são intérpretes estatais. Existem ainda aqueles que são os intérpretes não estatais como os petionários, os representantes de interesses nas audiências, peritos judiciais, associações, partidos políticos, igrejas, teatros, meios de comunicação de massa, associações de pais de família.

Häberle (2007) diferencia a interpretação constitucional em sentido estrito e em sentido largo. A primeira é aquela interpretação usando os métodos tradicionais; já a segunda,

é a interpretação ampla, que oferece um largo campo ao debate e à recriação das normas. Unidas as duas interpretações, tanto a teoria quanto a prática da democracia participativa, quanto o respeito aos direitos fundamentais serão levados a sério. Pode-se dizer que os intérpretes da Constituição, pelo método lato³, são os legítimos intérpretes democráticos.

A interpretação constitucional deve permitir que os canais de comunicação entre os intérpretes da constituição estejam abertos para permitir o florescimento da realidade ao processo de interpretação; ao contrário dos métodos tradicionais, que se circunscreviam em intérpretes estatais, carregados de oficialidade, o que estreita e muito as possibilidades de interpretação. A força do pluralismo nasce, segundo aquele publicista, do jogo alternativo do dissenso e do consenso, que estabelece por igual a unidade – aberta – da *res publica*, pressupondo-se nessa concepção um desenvolvimento contínuo do pluralismo como teoria e como práxis da Constituição (BONAVIDES, 2003). Uma teoria da Constituição que considere a sua missão a criação da unidade política e busque realmente a unidade da Constituição, tem que enfrentar as críticas daqueles que circunscrevem a interpretação constitucional aos órgãos oficiais.

A proposta de Häberle (2007) é que quanto mais aberto for o rol dos intérpretes, mais se dará o tão festejado processo de inclusão, já que todos os segmentos sociais constituem a realidade pluralista em que nos encontramos.

A Constituição da República não pode se tornar em um instrumento programático apenas. Suas regras devem atingir a realidade social sendo capaz de modificá-la. O Estado brasileiro colocou para si a meta de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º CR/88). Para que esses objetivos não se tornem “letra morta” será necessário buscar mecanismos que efetivamente os concretize.

A diminuição das desigualdades inter-regionais passa necessariamente pela descentralização político-institucional e pela cooperação entre os entes federados. E exige também o amadurecimento no processo de participação política da sociedade civil. No Brasil o ensino é deficiente o que nos deixa numa situação bastante desconfortável. Não há como

³ “A Constituição, pondera Häberle, é a sociedade mesma “constituída” ou a ordenação fundamental do Estado e da Sociedade. A interpretação da Constituição é “processo aberto”, ou seja, operação livre que como tal deve conservar-se. Sua compreensão há de ser a mais dilatada possível, de modo que, sobre acolher aquela interpretação que se faz em âmbito mais restrito, principalmente na esfera jurídica dos tribunais, venha a abranger por igual aqueles que ativamente ou passivamente participam da vida política da comunidade”. (BONAVIDES, 2003, p.510).

reverter a apatia e a ignorância política senão pela educação com a formação de cidadãos-ativos. Habermas assim se manifesta sobre o assunto:

Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ela deve realizar-se em formas de comunicação, nas quais é importante o princípio do discurso, em dois aspectos: O princípio do discurso tem inicialmente o *sentido cognitivo* de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito. (HABERMAS, 2003, p. 190-191).

O mundo plural tem duas dimensões: a concepção individual de uma vida digna e os valores, tradições e costumes da sociedade. Nem a subjetividade do individualismo nem a intra-subjetividade do coletivo devem prevalecer. Cittadino (2004), destaca que há uma inter-relação entre sujeito e sociedade, que se processa por meio de estruturas lingüísticas, formando aquilo que Habermas designa de inter-subjetividade. As relações entre os indivíduos se estabelecem por meio da linguagem, e o objetivo é buscar o entendimento em meio aos dissensos.

A teoria discursiva de Habermas pressupõe que os sujeitos estejam em igual condição ao diálogo ou em “situação ideal de fala”. É por meio da linguagem que os indivíduos fundamentam o seu discurso, sustentando a sua validade social. Cruz (2004) ensina que o elemento essencial da comunicação humana é a afirmativa. O sucesso de uma comunicação pressupõe que falante e ouvinte consigam expressar-se gramaticalmente de forma idêntica. Certamente as tensões irão surgir e, na ausência do entendimento, o direito será chamado a superar essa tensão. Sobre o discurso, Habermas (2003, p.38) diz que “os participantes da interação têm que atribuir-se reciprocamente a consciência de seus atos, ou seja, têm que supor que eles são capazes de orientar seu agir por pretensões de validade”.

As pessoas podem participar de um discurso sem ter como objetivo o consenso, mas, tão somente, tirar proveito pessoal. É o que se pode denominar de “agir estratégico”. Em um processo judicial, por exemplo, as partes irão apresentar argumentos escolhidos estrategicamente para que a decisão judicial lhe seja favorável. Nesse ponto, podemos perceber que há o entrelaçamento entre a esfera da autonomia privada dos cidadãos, que pleiteia uma decisão imparcial do Judiciário e a autonomia pública do juiz, que deverá extrair a legitimidade da legalidade da norma questionada.

A participação popular no processo político-institucional é um processo que se dará lentamente, já que a sociedade precisa internalizar o processo democrático, para que

realmente haja um debate em que os cidadãos estejam em relação de igualdade para sustentar validamente o seu discurso. A efetividade dos direitos fundamentais só se efetivará mediante a concretização da constituição no seio da sociedade e pela descentralização político-administrativa com a valorização do poder local.

2.2 Princípio da Subsidiariedade e o Federalismo de Cooperação: uma alternativa para o déficit da capacidade administrativa dos Municípios brasileiros?

Os Estados Federais têm a sua origem em dois modelos: daquelas regiões autônomas que decidem associar-se em sistema federal, que é conhecido também por federalismo de associação, aglutinação, por meio do qual as forças políticas acontecem de baixo para cima, formando o federalismo centrípeto. É o caso dos Estados Unidos da América. Ou a formação se dá por desaglutinação, desagregação, onde um Estado Unitário formal se desintegra em Estado Federal, concedendo às suas regiões a qualificação de Estados-membros. Essa forma de criação é denominada de federalismo centrífugo. É o caso do Brasil.

A definição de Estado federal nas lições de Watts (2006) seria aquela formação estatal na qual a repartição de poder entre as instituições centrais e os Estados-membros, se dá com base em suas respectivas Constituições, promove a integração das diferentes entidades territoriais, respeitando sua diversidade e observando a imprescindível unidade estatal.

O federalismo pressupõe uma Constituição escrita e rígida que determine a repartição de competências entre a ordem central e as ordens parciais; a existência de uma Câmara Alta ou Senado, que defenda os interesses federativos; a repartição das receitas; a autonomia dos Estados-membros; a intervenção federal e a definição de um Tribunal Constitucional que seja o guardião da Constituição.

Segundo Horta (2003) a Constituição Federal é a responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da Federação e dos Estados-membros, imprimindo ao modelo federal que ela concebeu a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-membros.

As tendências federais podem ser divididas em simétricas ou assimétricas. O que as define é o grau de harmonia e de conflitos existentes na Federação. As assimetrias normalmente são utilizadas para garantir determinadas particularidades no Estado Federal com o objetivo de manter a sua segurança e a sua durabilidade. As assimetrias são desfrutadas por um ou alguns Estados-membros da Federação, o que os diferenciam dos demais. São

particularidades de toda ordem: étnica, lingüística, financeira, religiosa, cultural, jurídica. Em Estados complexos como os de hoje sempre se perceberá nas suas Constituições elementos simétrico-assimétricas.

Um traço característico do federalismo é a sua plasticidade. O sistema federal é maleável a mudanças e isso tem contribuído para que o Estado consiga manter as particularidades regionais e ao mesmo tempo resguardar a unidade do Estado Federal. Hodiernamente o que se espera do federalismo é a garantia da diversidade, autonomia e subsidiariedade. É uma virtude de o federalismo conseguir combinar a unidade na diversidade e, ainda, promover a cooperação e a competição no contexto do mundo globalizado em que nos encontramos. Os dados internacionais confirmam os fundamentos expostos já que as 24 federações existentes no mundo governam 40% da população mundial. O contraste dos números é expressivo, revelando que 10% dos países acolhem parcela bem maior da população do planeta. (CAMARGO, 2001, p.78).

O federalismo brasileiro nasceu junto com a República, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. A organização do País em Estados-membros se deu por decisão política e não da vontade cívica da população. Por isso se diz que o federalismo brasileiro nasceu “às avessas”. Segundo Ferreira (2001) o federalismo brasileiro é dotado de uma plasticidade notável. Esse fato se deve a sua origem, já que resultou de uma decisão política e não de uma imposição para sobrevivência da Nação.

O nosso federalismo foi inspirado no modelo norte-americano, que foi o precursor na modelagem dessa nova forma de Estado. No entanto, nos Estados Unidos, as ex-colônias inglesas já estavam reunidas sob os laços confederativos. O sentimento de parceria e cooperação se formou dessa experiência pretérita. Por serem frágeis os compromissos confederativos, nasceu a idéia inovadora do Estado Federal⁴.

A necessidade de melhorar a articulação política entre as colônias, de criar um mercado fornecedor e consumidor nacional, a ausência de uma defesa forte para proteger o território e sua população bem como os planos de expansão econômica fizeram com que essas

⁴ “De muitas maneiras, na verdade, a nação americana foi formada pela união voluntária de treze soberanias autônomas, antes ligadas somente pelos frouxos laços da Confederação que havia sido formada depois da Revolução. A Constituição, disse recentemente a Corte Suprema dos Estados Unidos, simplesmente prevê a existência separada e independente dos estados. Portanto, não somente não pode haver perda de autonomia separada e independente para os estados, através de sua união sob a Constituição, como também não se pode dizer insensatamente que a preservação dos estados e a manutenção de seus governos estão inseridas nos propósitos e nos cuidados da Constituição do mesmo modo que a preservação da União e a manutenção do Governo nacional. A Constituição, em todas as suas disposições, cuida de uma União indestrutível, composta de estados indestrutíveis”. (SCHWARTZ, 1984, p.11-12).

colônias soberanas se unissem em torno do ideal federativo. Nasceu assim os Estados Unidos da América.

O Brasil, por ser um país de dimensão continental, de população diversa e distribuída de forma distinta por todo o território nacional, com características e necessidades peculiares em todas as regiões, fez florescer a necessidade da descentralização espacial do Estado em Estados-membros, para que fosse possível melhorar a administração do País.

Assim, no Brasil os Estados-membros foram criados posteriormente à União. Nasceu da necessidade da descentralização administrativa e não do desejo da sociedade em criar um pacto federativo. Por isso mesmo, esse novo delineamento foi construído lentamente e de maneira muito distinta pelos diversos estados.

O federalismo adotado foi o dual, em que a União tinha os poderes enumerados e os estados os poderes remanescentes. No Brasil, a presença do federalismo tem sido constante nas últimas (e numerosas) seis constituições que tivemos (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) e nas quais ele se estabelece como cláusula imodificável, com uma unanimidade que o presidencialismo nem sempre teve. (CAMARGO, 2001). Em alguns momentos da nossa história houve a retração quase absoluta dos poderes dos estados, o que deixou a existência do federalismo apenas de forma nominal. Nos períodos totalitários a concentração de poderes no chefe do Poder Executivo inviabilizava a prática dos ideais federalistas. Importante o pensamento de Camargo:

O compromisso federativo manteve-se presente mesmo naqueles períodos em que regimes de força não pretendiam levá-lo a sério. Essa ambigüidade tanto pairou sobre a Constituição de 1967 e o regime militar recente, quanto sobre a Constituição de 1937, que deu suporte jurídico ao Estado Novo. A conclusão é que a infidelidade exagerada às Constituições contrasta com a fidelidade permanente ao espírito do federalismo. Na virada do século e do milênio, concluímos que o federalismo se incorporou definitivamente ao metabolismo institucional do país e é parte constitutiva de seu processo de integração nacional e de sua identidade política. (CAMARGO, 2001, p. 71).

A Constituição da República de 1988 restaurou o federalismo brasileiro, reestruturando as suas três dimensões: a social, a político-institucional e a normativa. Segundo Magalhães (2000), a federação brasileira busca a partir de 1988, avançar em um novo federalismo centrífugo. O Constituinte procurou trazer o equilíbrio para o federalismo brasileiro, inclusive inovando em colocar o Município como integrante da federação. As competências concorrentes e comuns deram aos Estados-membros e aos Municípios poder legiferante ausente até então. A intervenção federal retraiu, aumentando assim a autonomia

dos Estados e Municípios. Com todas essas mudanças nos aproximamos mais do federalismo alemão, que se baseia na cooperação e na subsidiariedade e nos afastamos do federalismo competitivo americano.

A democracia é fundamental para o êxito do federalismo, já que esse pressupõe acomodação de conflitos, negociação de interesses e parceria intergovernamental na busca de solução dos problemas enfrentados pela federação. Pode-se perceber um avanço nesse sentido, tendo em vista que a Constituição de 1988 assegurou os canais de participação da população no processo político do país, bem como democratizou as instituições públicas nacionais. Nesse sentido são as palavras de Abrucio:

Vários processos de democratização e renovação política no plano local aconteceram, aos quais se somaram a redistribuição de recursos e responsabilidades e a produção de modos inovadores de produção de políticas públicas – o que há de mais revolucionário nesta área, como o Bolsa Escola e o Orçamento participativo, nasceu na esfera municipal. Contribuíram para estes resultados a maior autonomia política e administrativa conferida aos governos subnacionais e o amplo repasse de recursos financeiros. (ABRUCIO, 2001, p. 101).

A repartição de competências trouxe uma imperfeição à proposta de federalismo de cooperação, já que grande parte das receitas está concentrada em poder da União. Esse fato gera um desequilíbrio de forças, colocando os estados e municípios em relação de dependência. Em muitos casos o apoio intergovernamental se esvazia, uma vez que a submissão financeira acaba gerando a política de clientelismo e favorecimento. Esse é o pensamento de Avelar:

Além das dimensões citadas de clientelismo tradicional e clientelismo de Estado, outros estudos lançam mão de outra dimensão, a do semi-clientelismo, todas estas subdimensões fazendo parte de um esforço de teorização para analisar realidades de países que apresentam a continuidade e a sobrevivência da “política tradicional” e que, como veremos adiante, têm como característica a utilização de recursos públicos nas operações de patronagem, o que não só retarda o processo de construção da cidadania, por conter a organização autônoma de interesse pelas coletividades, como interfere diretamente na eficiência dos investimentos sociais. (AVELAR, 2001, p. 134).

A elevação do Município ao status de ente federado, aliado aos objetivos da promoção do desenvolvimento e a erradicação da pobreza, vieram fortalecer o federalismo de cooperação e a subsidiariedade. No Brasil, as assimetrias são muito acentuadas. Dos mais de cinco mil municípios existentes, uma pequena parcela deles possui receita própria, capaz de assegurar a sua autonomia. O mesmo acontece com mais da metade dos estados brasileiros. O

estado mais rico detém 35% da renda nacional. Os três mais ricos detêm 60%. Vinte dos vinte e seis estados brasileiros possuem 22% da renda nacional. (CAMARGO, 2001). São desafios do federalismo brasileiro a aplicação do princípio da subsidiariedade e tentar reverter a situação dos estados e municípios pobres, que são carentes de infra-estrutura, corpo técnico qualificado e recursos suficientes para cumprir as competências constitucionais a eles determinadas. Segundo Baracho:

O princípio de subsidiariedade, invocado por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma idéia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor. Tratando-se de coletividade intermediária, torna-se mais adequado determinar a natureza da autonomia, que deve ser consentida. (BARACHO, 1997, p. 52).

A Constituição Republicana de 1988 redefiniu o conceito de soberania popular, tanto indireta quanto direta. O projeto democrático hoje não se coaduna mais com a condução dos negócios públicos realizadas unilateralmente pelo Estado, baseado nas regras da maioria e da representatividade política. O novo cenário constitucional pressupõe que a interpretação dos interesses públicos integrantes do bem comum dos seus “administrados”, depende da participação direta do cidadão ativo como co-gestor da Administração Pública.

O espaço mais adequado para o cidadão ativo manifestar diretamente os seus anseios é o município. A subsidiariedade ajuda a fortalecer o município, como espaço concretizador da democracia local, onde o indivíduo é visto como ser concreto e não abstrato. Onde ele aparece como cidadão, contribuinte, vizinho e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e social. (BARACHO, 1997, p.51).

A participação popular necessariamente passa pela conscientização cívica da população e pelo amadurecimento dos processos políticos de participação. O diálogo entre cidadãos, com vistas à realização dos objetivos comuns, só pode chegar a um consenso quando é possível vocalizar as diferenças e debater as diversas opiniões. Nesse ponto, nós ainda temos muito em que avançar.

Diante do quadro de hipossuficiência da maioria dos municípios brasileiros uma nova forma de pactuação tem sido ventilada: o consórcio público intermunicipal. Essa união é vista como a saída para os municípios carentes encontrarem meios de solucionar diversas demandas da população, que isoladamente, eles não conseguiriam.

Ainda é muito incipiente essa prática entre as municipalidades, mais por falta de informação, do que propriamente desinteresse. Os administradores locais, em regra, são mal

preparados, mal assessorados e mal articulados. A soma desses fatores faz com que diversos municípios permaneçam isolados e excluídos.

A cooperação intermunicipal permitiria a esses municípios a convergência de esforços políticos, técnicos, financeiros e de infra-estrutura para prestarem serviço público de qualidade aos seus munícipes. Reuniriam em torno de objetivos comuns, uma vez que os problemas entre os Municípios vizinhos são muito parecidos. E ainda abriria espaço de vocalização para a população.

2.3 As Competências Constitucionais Urbano-Ambientais como instrumento de efetivação do Federalismo Cooperativo

2.3.1 Estratégias de divisão de competências federativas

O núcleo do Estado Federal é a distribuição de competências. É por meio dessa divisão de atribuições entre os entes federados que se estabelecerão as relações entre eles. Nos Estados mais descentralizados os poderes regionais e locais terão mais espaço de atuação, como é o caso dos Estados Unidos. Enquanto que nos Estados onde os poderes da União são mais dilatados, os Estados-membros e os Municípios têm a sua esfera de poderes comprimida, como é no Brasil.

No federalismo dual⁵, a técnica de repartição de competências é a que adota os poderes enumerados e os remanescentes entre a União e os Estados. O modelo americano, por exemplo, enumerou os poderes da União, deixando aos Estados os poderes remanescentes, com exceção apenas daqueles poderes que lhes foram vedados. A essa forma de distribuição de competências se denominou de horizontal, tendo em vista que cada ente federado se utiliza das suas competências de maneira estanque.

De certa forma esse modelo transformou União e Estados-membros em rivais dentro do mesmo território, já que um não pode intervir na esfera de competência do outro. Essa rigidez na distribuição das competências e na esfera de atuação entre os entes federados

⁵ “O ponto de partida do sistema americano pode, como vimos, ter sido o conceito do federalismo duplo, de acordo com o qual o estado e a Nação eram vistos como iguais, com cada um tendo reservada para si uma área exclusiva de autoridade na qual podia agir. Este conceito foi mantido em seus aspectos essenciais durante mais de um século por uma série de decisões da Corte Suprema que invalidaram tentativas do Governo Federal de invadir o campo reservado aos estados. Mas o equilíbrio entre o poder estadual e o poder federal foi alterado drasticamente durante o século. A necessidade do exercício do poder nacional para atender às exigências governamentais dos dias atuais levou ao abandono da noção da igualdade governamental como a pedra angular da estrutura do federalismo americano”. (SCHWARTZ, 1984, p.73).

começou a colidir com a própria plasticidade do federalismo, já que o seu cerne é acomodar os conflitos dos entes federados, possibilitando a convivência harmônica entre eles.

A essa dificuldade de acomodar os interesses entre a União e os Estados-membros no federalismo dual, é que surgiram novas técnicas de repartição de competências. Passou-se a adotar novas fórmulas, como a legislação por parte da União e a execução por parte dos Estados. Surgiram as competências concorrentes, por meio da qual a União legisla em caráter geral e o Estado particulariza a regra segundo as suas especificidades.

Esse modelo que combina a distribuição entre competências enumeradas, remanescentes e concorrentes se chama repartição vertical de competências. Segundo Almeida (2000), as competências concorrentes buscam uma atuação coordenada dos entes federativos e é compatível com uma repartição vertical de competências. Dessa forma, União e Estados possuem poderes enumerados, da esfera própria de cada ente e possuem poderes concorrentes, em que os entes federados atuam de forma paralela, como é o caso, por exemplo, da prestação de vários serviços públicos como a segurança pública, a educação, a saúde, assistência social, entre outros.

O Brasil, com a Constituição da República de 1988, adotou um sistema complexo que combina os poderes enumerados e os remanescentes, de repartição horizontal, com os poderes concorrentes, de repartição vertical, aliando ainda as competências comuns. As competências foram divididas em dois grandes grupos: (1) competência material que pode ser exclusiva e comum e (2) competência legislativa, que pode ser exclusiva, privativa, concorrente e suplementar (SILVA, 2006, p. 480).

As competências materiais exclusivas estão elencadas no art. 21 e as competências comuns no art. 23. As competências legislativas exclusivas estão previstas no art. 25, §§ 1º e 2º; as privativas no art. 22; as concorrentes no art. 24 e a suplementar no art. 24, § 2º. Embora o art. 24 não mencione os Municípios como titulares de competência concorrente, não ficaram eles dela alijados. O art. 30, II, prescreve que o Município é competente para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O objetivo deste trabalho é estudar apenas as competências urbano-ambientais, para avaliar se a técnica de distribuição das competências na Constituição vigente atingiu o intuito de alcançar o reequilíbrio federativo. Para tanto, a análise será dividida em dois pontos: competências legislativas e competências materiais da União, Estados e Municípios.

2.3.2 Competências legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

As competências legislativas privativas da União estão elencadas em seu art. 22. As matérias urbano-ambientais encontram-se nos seguintes incisos:

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; IX – diretrizes da política nacional de transportes; XI – trânsito e transporte; XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza. (BRASIL, 2009, p. 40-41).

As competências privativas são aquelas destinadas a um ente específico da federação. As matérias acima elencadas só podem ser legisladas pela União, por que assim definiu a Constituição. O rol das matérias destinadas à União é extenso, o que reforça a tese de que o nosso federalismo é centralizador, uma vez que os poderes concedidos à órbita federal são excessivamente dilatados.

O Brasil é um país de extensão territorial continental e das mais variadas diversidades e necessidades. Os centros de poder para atender a toda essa pluralidade deve estar alocado o mais próximo possível da população. Tudo aquilo que o poder público local for capaz de fazer, deve o governo central se abster⁶.

As questões urbanas e ambientais são diversas em todo o país. O processo de industrialização e ocupação se deu de maneira diferente em todos os Estados, o que faz com que cada região esteja num grau de desenvolvimento diferente. Além disso, a conformação geográfica, de relevo, clima, recursos hídricos, é peculiar em cada região do País.

Dessas observações podemos entender por que as regiões norte e nordeste do Brasil não se sentem representadas nas leis federais. Essas leis, em geral, retratam a realidade do

⁶ “O princípio de subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Nas preocupações federativas o governo local assumindo grandes projeções, desde sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, cria condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente, a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade”. (BARACHO, 1997, p.19).

sudeste e sul do país, que são as regiões mais povoadas e desenvolvidas. O Estatuto da Cidade, por exemplo, é uma lei pensada e direcionada para as regiões metropolitanas. Os demais municípios não se vêem retratados nessa regra. As questões do trânsito não poderiam receber tratamento uniforme, já que, por exemplo, o trânsito do município de São Paulo é totalmente diferente do município de Aracaju. As necessidades da população são antagônicas em muitos estados.

No que tange as minas, jazidas, outros minerais e metalurgia entende-se que melhor seria se essas matérias tivessem sido dispostas no rol das competências concorrentes. Não foi a melhor técnica alijar os Estados-membros e os Municípios da possibilidade de normatizar essas matérias. O Estado de Minas Gerais é por excelência um estado mineiro e, no entanto, está despido da possibilidade de adequar a legislação nacional aos seus interesses.

A mineração é matéria de alta relevância para o Estado-membro, seja em razão da escassez dos minerais, seja pela sua importância sócio-econômica ou pela sua enorme capacidade poluidora e degradadora. Os interesses regionais ficam comprometidos por serem vedados os meios de regulamentação da exploração mineral.

O parágrafo único do art. 22 diz que lei complementar pode autorizar os Estados a legislarem sobre as matérias ali inseridas. Até o presente momento esse dispositivo constitucional não foi regulamentado. E leva a crer que não o será, já que essa regulamentação levará o Congresso Nacional a enfrentar tema árduo, o que parece não ser do seu interesse.

Dessa forma, entendemos que a melhor técnica seria a de inserir as matérias relativas ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente no rol das competências concorrentes⁷, por que ficaria na órbita da União o tratamento geral da matéria, ficando aos Estados e Municípios o dever de adequá-las às suas especificidades, privilegiando assim o federalismo de cooperação.

Os Estados detêm os poderes remanescentes, residuais. O que estiver fora da competência privativa da União e dos Municípios e não incidir nas vedações constitucionais,

⁷ “A repartição de competências, não obstante os aperfeiçoamentos nela introduzidos da legislação concorrente é eliminar contradições que subsistem no quadro da competência legislativa da União. No sentido da ampliação, caberia incluir na legislação *concorrente* o direito agrário, o direito e processo administrativo, trânsito e transporte, seguridade social, os juizados especiais, para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, de modo a permitir legislação estadual em assuntos que se encontram mais próximos do ordenamento do Estado, permanecendo a União com a legislação de normas gerais”. (HORTA, 2003, p. 457).

o Estado será competente para exercer o seu poder legiferante. Assim prescreve o art. 25, §§ 1º e 2º. A matéria urbano-ambiental de competência estadual está disposta no § 3º do art. 25:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2009, p.43).

Os Municípios alçados à condição de ente federado pela Constituição de 1988 (arts. 1º e 18) receberam competências enumeradas e implícitas no art. 30. A competência privativa do Município está elencada no art. 30, I, que diz “legislar sobre assuntos de interesse local”. Há muita discussão doutrinária e jurisprudencial do que seja o “interesse local”. A tese que tem prevalecido é a de que se identifica a competência municipal pela predominância do interesse e não pela sua exclusividade. Tudo o que é de interesse municipal também o será do estadual e do federal. O que vai imprimir a atuação do município é a predominância do interesse local em determinado assunto.

A Constituição Federal não trouxe um artigo exclusivo da competência municipal na área ambiental, no entanto, o art. 30, I, a ela se aplica. Não se pode esquecer que as pessoas nascem, vivem, trabalham, adoecem, estudam e morrem nos municípios. É nele que tudo acontece, portanto, não se pode excluí-lo de legislar sobre os assuntos que lhe dizem respeito.

As matérias urbano-ambientais do Município estão inseridas no art. 30, nos seguintes incisos:

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 2009, p. 46).

Pode-se citar a título de ilustração o caso dos municípios em que a sua economia depende da pesca amadora. A predominância do interesse local aí é nítida. O Município é competente para legislar (art. 30, I e II da CR/88) com o intuito de disciplinar a pesca como forma de combater a pesca predatória, com redes, por exemplo, de maneira que garanta a sobrevivência econômica do Município.

Ademais, sabemos que a realidade dos rios da região amazônica e da região pantaneira é completamente diferente dos rios que banham o nordeste brasileiro. É imperioso, nesse

caso, que haja a devida complementação estadual e municipal, para proteger o meio ambiente.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem se manifestado reiteradamente no sentido de afirmar a competência suplementar do Município nas questões ambientais:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO PARA REGULAR PESCA - SUPLEMENTO À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EM ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL - POSSIBILIDADE. A proteção do meio ambiente é tarefa genérica do Poder Público e da própria coletividade, tal como ordena o art. 225 da Constituição. O município pode, de forma legítima, e autorizada pela ordem normativa nacional, seja pela Constituição da República (art. 30, I e II), seja pelas Leis 6.938/81 (art. 14) e 9.605/98 (art. 76), atuar legislativamente para a proteção de um meio ambiente sadio, inclusive, se for o caso, impondo penalidades legais anteriormente previstas, cuja força supera até mesmo a da União. A regulamentação da pesca, em águas que estão no território municipal, e que inclusive influencia na economia e vida de sua população, constitui interesse e situação local. (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2004).

O Distrito Federal é competente para legislar sobre as matérias de competência dos Estados e dos Municípios.

As competências concorrentes⁸ são aquelas em que os entes federados atuam paralelamente, de modo que às três esferas de órbita do poder competem legislar sobre os assuntos enumerados na Constituição. Estão previstas no art. 24, nos seguintes incisos:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL, 2009, p. 42).

Percebe-se que houve um esforço de aumentar o rol das matérias destinadas à competência concorrente. Certamente é aqui que a parceria entre os entes federados se faz

⁸ “É manifesta a importância desse tipo de legislação em federação continental, como a brasileira, marcada pela diferenciação entre grandes e pequenos Estados, entre Estados industriais em fase de alto desenvolvimento e Estados agrários e de incipiente desenvolvimento industrial, entre Estados exportadores e Estados consumidores. Escapou ao Constituinte a inclusão no domínio da legislação concorrente de alguns setores apropriados a essa atividade legislativa, como: o direito agrário, o direito e processo administrativo, o direito do trânsito, higiene e segurança do trabalho, regiões metropolitanas. A legislação concorrente, não obstante as omissões, alargará o domínio dos poderes reservados aos Estados e certamente abrirá aos Estados um período de atividade legislativa profundamente diverso do período de retraimento dos poderes reservados, no qual vieram os Estados-Membros, em contraste com a plenitude dominadora dos poderes enumerados da Federação”. (HORTA, 2003, p. 357).

sentir de forma mais nítida. O federalismo cooperativo tem por essência a cooperação entre o poder central e as ordens parciais no intuito de melhor atingir os desígnios constitucionais⁹.

Nas competências concorrentes, cabe à União editar as normas gerais e aos Estados e Municípios o espaço de atuação é o de particularizar, o de detalhar as diretrizes gerais, adequando-a a sua realidade, às suas peculiaridades. No entanto, delimitar o campo de atuação da norma geral é uma tarefa difícil. É uma zona cinzenta avaliar a partir de que momento a norma deixa de ser geral e invade o campo normativo destinado aos Estados e Municípios, particularizando a regra. Essa análise é aquela que terá que ser feita em cada caso concreto.

É uma tendência a de que a União acabe uniformizando as matérias quando for traçar as diretrizes gerais e iniba a ação complementadora dos Estados, dificultando a preservação das diversidades existentes no País.

Os debates doutrinários acerca das competências concorrentes giram em torno das expressões “complementaridade” e “suplementariedade” da norma de caráter geral. Para alguns autores complementar significa acrescentar pormenores, detalhar o conteúdo de uma norma. Suprir seria o caso de substituir algo que não existe. Para outros, entretanto, complementar e suprir uma norma seriam a mesma coisa, já que quem complementa acaba suprimindo. Assim se manifesta Fernanda Dias Menezes de Almeida sobre a problemática:

Pela análise sistemática dos parágrafos do artigo 24, deve-se entender que os Estados continuam sendo titulares – e agora o Distrito Federal também o é – de competência complementar e de competência supletiva. Na hipótese do § 2º, Estados e Distrito Federal exercerão competência complementar, i.e., poderão pormenorizar as normas gerais, estabelecer as condições para sua aplicação. Na hipótese do § 3º é de competência supletiva que se trata: na ausência de normas gerais da União, Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender a suas peculiaridades. (ALMEIDA, 2000, p.152).

À União cabe editar as diretrizes, os princípios, as regras básicas. Se houver a lacuna da legislação federal, o Estado tem o poder legiferante pleno. A legislação estadual poderá

⁹ “As decisões administrativas, tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas, permitem identificar a Administração Pública com a figura do servidor público, que pode decidir e resolver a questão colocada pelo administrado, fazendo com que este veja o Estado mais próximo, o que por sua vez, permite que o Estado possa estar mais sensível às necessidades, expectativas e comandos da população. Importante que se diga que a transferência de poder de decisão para esferas administrativas menores não significa delegar poder a administradores, mas a administrados. Portanto, as estruturas descentralizadas devem permitir maior controle por parte da população, das condutas e decisões do Estado, que poderá e deverá se utilizar dessa estrutura descentralizada como centros de poder legal sensíveis às necessidades daquela comunidade que este centro atende”. (MAGALHÃES, 1999, p. 47-48).

abarcam as normas de caráter geral e as específicas. O que ocorre é que essa legislação é válida apenas naquele Estado em especial, por que os Estados não têm competência para legislar em caráter nacional. Sobrevindo lei federal que normatize a matéria, ficarão suspensos os artigos da lei estadual que contrariarem a lei federal.

Se houver a lei federal de caráter geral, ao Estado cabe pormenorizar, detalhar a lei, para adequá-la às suas especificidades. Inexistindo lei federal e estadual que regulamente a matéria, terão os Municípios capacidade legislativa plena (art. 30, I) e, caso haja a legislação federal e inexista a lei estadual, também poderão os Municípios suplementá-la (art. 30, II). Ao Município é facultada a possibilidade de suplementar a legislação estadual (art. 30, II), para atender ao seu predominante interesse local.

Nesse sentido, tem-se manifestado o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

MEIO-AMBIENTE - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - COMPETÊNCIA - INFRINGÊNCIA - AUTUAÇÃO - LEGALIDADE - Possui o município competência para legislar sobre matéria ambiental, para atender interesses locais, motivo por que é válida a autuação de empresa pela municipalidade, através de auto regularmente lavrado, em razão de infringência de dispositivos de lei municipal que cuida daquela matéria. (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2001).

O Município quando for suplementar a legislação federal ou estadual não poderá ser mais concessivo que a legislação que se pretende suplementar. Deverá ser mais restritivo, por que senão estaria invadindo a esfera de competência dos outros entes e também para melhor adequar a matéria ao seu interesse local.

Há em alguns casos a reprodução da lei federal pelos Estados e da lei estadual pelos Municípios. Nesse caso não vislumbramos a necessidade das referidas leis, já que não estão complementando nem suprimindo nada. A competência concorrente deve ser utilizada quando realmente houver necessidade de atuação do Estado ou do Município.

2.3.3 Competências materiais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

As competências materiais são aquelas que estão ligadas ao Poder Executivo, já que tratam de matérias que dependem de decisões políticas, governamentais. São matérias típicas da Administração Pública, que indicam ações, como por exemplo, autorizar, licenciar, fiscalizar, organizar, administrar e vedar.

As competências materiais exclusivas da União no que tange as competências urbano-ambientais estão elencadas no art. 21, nos seguintes incisos:

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados. (BRASIL, 2009, p. 38-39).

Existem outras competências materiais da União que estão deslocadas do art. 21, encontrando-se nos arts. 176 e 177. O elenco das matérias destinadas com exclusividade à União é extenso, o que reforça a tendência centralizadora da federação brasileira.

Dos incisos enumerados, percebe-se que assiste razão ao constituinte de deixar a cargo da União a exploração dos minerais nucleares, já que o seu manuseio depende de condições especiais e que envolve compromissos do Brasil com a comunidade estrangeira sobre a sua exploração.

No entanto, entende-se que as demais matérias deveriam ter sido alocadas no art. 23, que trata das competências comuns entre os entes federados. Prevaleceu a concentração de competências a cargo da União em detrimento da descentralização em prol do fortalecimento do federalismo cooperativo.

Caso interessante de conflito de competência é o que se deu em torno do gerenciamento de recursos hídricos. O art. 20, III, diz que são bens da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.” O art. 26, I, diz que incluem-se entre os bens dos Estados “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.

Portanto, a própria Constituição definiu rios de domínio da União (art. 20, III) e rios de domínio dos Estados (art. 26, I), excluindo os Municípios da dominialidade sobre as águas. Entretanto, o art. 21, XIX, diz que é competência exclusiva da União instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Como explicar então a instituição por parte dos governos estaduais do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos? Hoje o País está dividido em bacias hidrográficas federais e bacias hidrográficas estaduais.

A interpretação que se fez é que se trata de matéria concorrente entre a União e os Estados, já que eles possuem dominialidade sobre a água, mesmo tendo a Constituição

deixado a instituição do sistema de gerenciamento de recursos hídricos a cargo exclusivo da União.

Não foram reservados aos Estados e Municípios competências materiais exclusivas.

As competências materiais comuns estão enumeradas no art. 23. Nesse caso não há hierarquia entre as órbitas de poder, mas cooperação entre elas. As matérias urbano-ambientais estão nos seguintes incisos:

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos¹⁰; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. (BRASIL, 2009, p. 42).

Ocorre que como há um extenso rol de matérias de competência legislativa em poderes da União, terá ela a prevalência também sobre o comando normativo geral das competências materiais comuns, já que grande parte delas demanda legislação regulamentadora. Na prática, a hierarquia entre os entes federados será a regra.

O controle da poluição é tema bastante interessante para exemplificar a necessidade de atuação estadual e municipal. Os municípios mais industrializados e povoados terão maiores fontes poluidoras, inclusive com sérios danos à saúde da população. Portanto, será necessária a cooperação entre os estados e os municípios no sentido de melhorarem a qualidade de vida dos seus habitantes, impondo regras rígidas de combate à poluição acompanhada da devida fiscalização.

É no Município que os danos ambientais são sentidos plenamente, já que é nele que tudo acontece. Por isso, esse ente é o mais indicado para apresentar as possíveis soluções, já que é a sua população que convive diariamente com os efeitos nocivos da poluição. Assim se manifesta o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

¹⁰ “No inciso III o constituinte deu particular destaque à proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, inclusive paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos. Não foi gratuita a outorga de competência comum, mas fruto do conhecido descaso da população brasileira por suas riquezas, principalmente pelas relacionadas com o aspecto cultural. Cultiva-se, ainda, a idéia do sacrifício de bens históricos ou de paisagens belas em troca do progresso material a qualquer custo. As nossas cidades históricas permaneceram intocadas e hoje constituem rico acervo patrimonial histórico e arquitetônico, mais pelo abandono econômico a que se viram relegadas do que pela ação das autoridades administrativas. Só a elevação da educação e cultura do povo brasileiro fará com que se altere o comportamento de desprezo às nossas poucas lembranças da vida nos séculos passados”. (FREITAS, 2002, p.76).

APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL - DESCABIMENTO - CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. As normas contidas nos arts. 23, inciso VI; 30, incisos I e II e 225 da Constituição Federal, bem assim a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre normas de proteção ao meio ambiente (art. 24, inciso VI, CF) não excluem a competência do município para legislar, supletivamente, na defesa do meio ambiente, buscando suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais. (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2004).

O Município de Itabira/MG possui a maior mina a céu aberto do mundo. A exploração mineral circunda praticamente todo o perímetro urbano da cidade. Em muitos bairros a mina está tão próxima, cerca de 200 metros, que é difícil dizer se é a mina que está dentro da cidade ou se é a cidade que está dentro da mina. Essa é considerada uma das cidades mais poluídas do país. E só tem uma única fonte poluidora de grande porte que é a mineração.

O número de enfermos na cidade que tem 105.000 habitantes é tão grande, que se fez necessário um estudo científico para comprovar se havia relação entre o número de enfermos e a inalação da poeira provocada pela mineração.

O estudo foi feito pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e ficou comprovado que o elevado número de pessoas com problemas cardiovasculares e respiratórios se deve à inalação da poeira produzida pela mineração. A qualidade do ar desse Município é tão ruim que os índices de poluentes do ar são comparados aos das cidades de São Paulo e Curitiba.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itabira aprovou por unanimidade uma Deliberação Normativa que restringe a emissão de particulados no ar. É o primeiro município mineiro a tomar essa atitude. Mas se percebe claramente a omissão do Poder Público Estadual, já que o estado mineiro tem minerações espalhadas por todo o seu território. Essa restrição à emissão de particulados no ar já deveria ter sido objeto de lei estadual, uma vez que já está comprovado o malefício dessa poluição à saúde da população.

A orientação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é consentânea com as idéias defendidas neste trabalho:

EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MEIO AMBIENTE - NORMA MUNICIPAL - UNIÃO E ESTADO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - INVASÃO NÃO CONFIGURADA - DUPLA CONDENAÇÃO - NÃO CARACTERIZAÇÃO. Fixando a Constituição da República a competência da União para definir normas gerais de defesa do meio ambiente e combate a poluição, resulta que estas hão de ser seguidas pelos demais entes públicos, quando legislarem sobre esta matéria, de forma suplementar, atendidas as peculiaridades locais. Assim, resta configurada a constitucionalidade da legislação municipal que estabelece normas para coibir a poluição na sua circunscrição. Não se há falar em ""bis in

idem"" de penalidades previstas em normas federal e municipal, quando os seus objetos incidem sobre fatos distintos. Apelação desprovida. (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça, 2005).

Percebe-se que o federalismo brasileiro tende a ser centralizador¹¹, embora se constate que houve um esforço em aumentar o rol das disciplinas inseridas nas competências concorrentes e nas competências comuns. A regulamentação dos arts. 23 e 24 que estabelecem as parcerias entre os três níveis de poder ainda não foi feita. Existe uma prevalência de matérias na esfera da União; o Município ganhou espaço de atuação com a perda de competências do Estado e não da União, e o Estado ficou numa situação desconfortável, já que as suas competências foram comprimidas.

No entanto, é fator positivo a inovação da Constituição da República de 1988 de alçar o Município à condição de ente federado. Quanto mais próximo o poder estiver da população, mais democrática será a gestão da coisa pública. A democracia participativa certamente se consolidará pelos canais de participação popular, legitimando assim as ações do poder público.

Os municípios mineiros com população de até vinte mil habitantes possuem o perfil das municipalidades com déficit financeiro e orçamentário, o que os deixam numa condição de fragilidade administrativa, já que não dispõem dos meios materiais, técnicos e humanos que lhes possibilitem cumprir os mandamentos constitucionais. No que concerne à gestão urbano-ambiental a situação é crítica, uma vez que essas matérias não desfrutam da preocupação dos gestores municipais.

A inação dos municípios pequenos nas matérias ambiental e urbanística reflete a situação caótica que se encontram as cidades mineiras, seja no aspecto da qualidade de vida, no processo de urbanização desordenado, no acesso aos serviços públicos de qualidade ou na ausência de perspectivas de melhora. A necessidade de superação da insuficiência econômico-financeira é um imperativo para que as municipalidades possam concretizar a tutela ambiental e o planejamento urbanístico.

¹¹ A Constituição brasileira promulgada em 1988 possui ainda reflexos da veia centralizadora de constituições anteriores, apesar de não poder ser comparada, neste particular, às Constituições de 1937 e 1967 (...). O caráter centralizador a que me refiro pode ser constatado a partir da análise das matérias constantes dos artigos 22 e 24. Os dois dispositivos são quase exaustivos. Não há tema jurídico que esteja fora dos traçados nestes dois artigos, o que esvazia por completo a competência residual dos Estados, prevista no § 1º do art. 25." (BARACHO JÚNIOR, 2008, p.132-133.).

3 A GESTÃO URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL

3.1 O Direito Ambiental Internacional e a sua importância na concretização da política urbano-ambiental nacional

3.1.1 A evolução do Direito urbano-ambiental

A relação do homem com o meio ambiente iniciou-se nos primórdios da civilização, quando a população era nômade e vivia exclusivamente da coleta, caça e pesca. Naquela época, as pessoas utilizavam-se dos recursos naturais de um determinado lugar até que os mesmos chegassem próximo à exaustão. Quando isso acontecia essas pessoas abandonavam aquele lugar e procuravam outro que pudesse ser explorado. Essa rotatividade de regiões favorecia a regeneração da natureza.

Com o passar do tempo o homem foi inventando técnicas como agricultura e criação de animais. A partir desse momento a população deixa de ser nômade e passa a se fixar em um determinado local. Essa inovação provoca mudanças profundas nas relações entre os homens e destes com a natureza. As primeiras tribos surgem e com elas a formação das famílias e do convívio em grupo.

Para satisfazer as suas necessidades e melhorar a sua condição de vida, o homem passa a modificar a natureza. Foi no período da Revolução Industrial que o uso dos recursos naturais aumentou consideravelmente, começando aí a sistemática depredação da natureza. A cultura da época era a de que os recursos naturais eram infindáveis e que a expropriação dos elementos naturais jamais chegaria à exaustão.

O desflorestamento foi intenso nessa época principalmente para atender as primeiras máquinas a vapor que eram movidas a carvão. A madeira foi largamente utilizada como combustível e na fabricação de moradias e utensílios agrícolas e domésticos. Acot (1990) noticia que já àquela época existiam pessoas preocupadas com o intenso desmatamento e que surgiram algumas normas no sentido de preservar as florestas. No entanto, a necessidade de preservação tinha conteúdo puramente econômico e não ecológico.

À medida que a população foi crescendo e a indústria se diversificando a intervenção antrópica acelerou drasticamente, provocando danos irreversíveis ao patrimônio natural. A industrialização trouxe consigo a urbanização. A população rural começa nesse momento a sua saga de deixar o meio rural e se deslocar para as cidades à procura de emprego e de melhores condições de vida. As condições do trabalhador urbano nessa época eram precárias

e estavam associadas à alimentação deficiente, abastecimento público e saneamento básico praticamente inexistentes.

As cidades começam a se desenvolver aceleradamente com o processo industrial. O traçado das ruas e bairros não é planejado e vai se formando sob a sua própria ótica de crescimento. Começam então a se desenvolver os meios de transporte o que leva a uma alteração do trânsito e da circulação. Somados a esses elementos, tem-se os lançamentos dos esgotos doméstico e industrial “in natura” nos cursos d’água, a poluição da atmosfera por gases tóxicos, a produção cada vez maior de resíduos sólidos, o lançamento de efluentes líquidos nos rios, o desmatamento cresceu ainda mais para ceder espaço à urbanização.

A agricultura também se moderniza para produzir cada vez mais quantidade de alimentos. O uso indevido do solo provoca a sua esterilidade, processos erosivos, desertificação. A perda do solo agricultável é preocupante já que em grande parte ele não se recuperará. Segundo Brown, grande parte dos alimentos hoje é produzido em solos irrigados, mas esses também estão ameaçados. A ameaça é dupla, sendo que a primeira vem das forças ecológicas – formação de pântanos e salinização – e a segunda das forças econômicas, com o desvio da água para outras finalidades.

A pressão sobre as florestas, mares e a biodiversidade aumentou assustadoramente após a segunda guerra mundial. A economia é dependente dos recursos naturais, o que se traduz em usos indevidos e abusivos do patrimônio natural. Esclarecedores são os ensinamentos de Brown:

Quando a economia global expandiu-se na ordem de 4% ao ano, durante as décadas que se seguiram à segunda guerra mundial, as pressões sobre as florestas, regiões de pastagens e as áreas de pesca, passaram a crescer desmesuradamente e em muitos casos atingiram níveis de insustentabilidade. (BROWN, p.29).

Os períodos de recessão trazem como reflexo o uso nocivo do meio ambiente. As tecnologias mais baratas e, portanto, as mais lucrativas, são também as mais poluentes. Segundo Acot (1990), devido a triste trajetória de depredação da natureza em razão da ação transformadora do homem, como desertificação milenar, extinção acelerada de espécies, fragilização crescente dos agrossistemas, poluições industriais e domésticas, destruição das paisagens e degradação do quadro da vida urbana tradicional, é preciso reagir.

Diversos movimentos surgem em todo o mundo em prol da preservação ambiental. Diversas correntes de ecologistas surgem com o intuito de despertar a sociedade mundial para os perigos inerentes à destruição dos recursos naturais. Segundo Alier (2007) existem aquelas que são denominadas de “culto ao silvestre”, as que são chamadas de “evangelho da

ecoeficiência” e a denominada de “justiça ambiental”. Embora cada uma delas desenvolva os seus métodos de atuação, a totalidade desses esforços se torna num poderoso movimento ambientalista. Uma mais ligada à proteção das florestas, fauna e flora; outra voltada para a criação de tecnologias que aumente a eficiência dos processos produtivos, diminuindo assim o quadro de degradação ambiental e, por fim, aqueles que buscam justiça ambiental, que estão preocupados com a exclusão social, a segregação espacial e equidade intergeracional.

A exploração dos recursos naturais como a mineração, as hidrelétricas, a extração do petróleo, a pesca, a produção de camarões, o extrativismo vegetal, a plantação de soja e milho transgênico, dentre tantas outras, têm sido responsáveis por mensuráveis desastres ambientais e por enormes conflitos sociais¹². As comunidades locais são expropriadas dos recursos naturais que são a base da sua sobrevivência em nome do desenvolvimento.

As empresas privadas têm os Estados nacionais como aliados na privatização dos recursos naturais e na sua exploração sem levar em consideração fatores como a exaustão desses recursos, a devida contraprestação às comunidades locais e a justa remuneração pelos recursos explorados. Não existe planejamento que contemple as variáveis sociais, ambientais e a exaustão dos recursos.

Em várias partes do mundo a população tem reagido a empreendimentos que os expropriam das suas terras e das suas raízes. Muitos movimentos camponeses têm conseguido vitórias importantes sobre o capital sem pátria, que espolia as pessoas do seu meio de sobrevivência, confiscando-lhes a dignidade. O que choca a todos é a conivência e a aliança dos Estados¹³ a essa prática de constante violação dos direitos humanos.

Nas gerações passadas, os pais trabalhavam sonhando que seus filhos desfrutariam de um mundo melhor, com melhor qualidade de vida e com mais oportunidades. Esperava-se que a cada geração, o mundo propiciasse às gerações vindouras uma vida mais tranqüila, mais

¹² “Assim, a luta dos Povos da Floresta contra a derrubada da mata pelos pecuaristas e madeireiros, ou contra a poluição dos rios provocada por mineradoras e agroindústrias, ao mesmo tempo em que implica a defesa de seus meios de produção, sua fonte de vida, cada vez mais, transcendendo esta consciência, torna-se uma luta pelas fontes de vida planetária. Quando os seringueiros, em seu segundo encontro nacional, proclamaram como primeiro ponto do seu documento final a defesa de “modelos de desenvolvimento que respeitem o modo de vida, as culturas e as tradições dos Povos das Florestas, sem destruir a natureza e melhorando a sua qualidade de vida, estavam realizando a articulação entre a necessidade da preservação de um modo de vida (condição de sua humanização)”. Uma singela, porém profunda, noção de desenvolvimento sustentável que dificilmente pode encontrar seu berço em meio a escritórios envidraçados cercados de aparatos tecnológicos e bandeiras de todas as cores”. (BIRNFELD, 1998, p.84).

¹³ “Existe um direito prévio sobre o recurso em questão – qual seja, a terra, as áreas úmidas, a floresta, a pesca, a água, o ar limpo -, que é extirpado pela ação do Estado ou pelo setor empresarial em aliança com o Estado, que outorga a forasteiros concessões petrolíferas, mineiras, madeireiras ou de acesso à água. A sociedade civil existia antes do Estado, portanto se percebe uma traição: o Estado trai os pobres para tomar partido dos ricos, sejam eles nacionais ou estrangeiros.” (ALIER, 2007, p.277).

segura, mais estável. No entanto, esse sonho se esvaiu. O mundo piorou. Os espaços urbanos se deterioraram, a insegurança explodiu, a pobreza aumentou, a concentração de renda se agravou.

O mundo chegou num momento crucial, onde as velhas práticas não são mais toleradas, na medida em que os países industrializados terão que tomar medidas para controle e combate à poluição e à degradação ambiental. Os países do norte terão que desenvolver o sentimento de solidariedade para com as populações dos países do sul, onde a população está submetida à falta de alimentação, saúde, educação, habitação, enfim, de condições mínimas de sobrevivência.

Hoje o planeta enfrenta diversos problemas que tendem a se agravar se decisões eficientes e eficazes não forem tomadas. A água potável está cada vez mais escassa. A população continua crescendo e os processos produtivos também. E a água disponível para o abastecimento público e a dessedentação de animais diminui a cada ano. O solo agricultável está cada vez mais raro, e mesmo assim esse solo tem sido destinado a outros usos que não o de produção de alimentos. O combustível está competindo com os alimentos o solo cultivável.

A população excluída vem aumentando a pressão sobre o meio ambiente, acelerando o processo de degradação dos recursos naturais. E, por outro lado, esses seres humanos estão à margem das decisões políticas, já que a cada ano a situação deles se agrava. É urgente a recuperação dos espaços naturais, mas é imperioso o resgate da dignidade dessas pessoas.

3.1.2 A proteção internacional do meio ambiente e seus reflexos no direito brasileiro

O debate internacional sobre o meio ambiente tem como marco a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. A Assembléia Geral das Nações Unidas aceitou a idéia da Conferência em 1970, a convite do governo sueco. Em 1972 foi criada uma comissão que realizou quatro sessões para formatar o texto da Declaração bem como organizar a Conferência.

Os assuntos propostos para serem discutidos nessa Conferência retratavam os anseios e preocupações dos países do norte, que são países industrializados, ricos e com uma grande dívida ecológica. Os países em desenvolvimento não compartilharam dos mesmos ideais e, alguns deles, manifestaram-se totalmente contrários às idéias propostas. Foi o caso do Brasil.

Os países do sul argumentaram que o desafio deles era vencer a pobreza, o subdesenvolvimento, o analfabetismo, a fome, o déficit habitacional. Para esses países o que

lhes interessava era o desenvolvimento a qualquer custo, mesmo que sacrificando os recursos naturais. Eles sustentaram que os países do norte se industrializaram e enriqueceram em detrimento dos recursos naturais. Então, esses mesmos países, não poderiam impor aos países do sul que permanecessem pobres e subdesenvolvidos, para proteger e conservar o meio ambiente.

Os países em desenvolvimento conseguiram que os seus argumentos fossem contemplados pela Conferência, já que se reconheceu que os problemas ambientais dos países do norte e do sul apresentam raízes diferentes. Isso significa que a pobreza e as condições sub-humanas das populações dos países em desenvolvimento tinham que ser consideradas. O princípio número 1 da Declaração de Estocolmo diz que:

Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

A expressão desenvolvimento sustentável foi utilizada pela primeira vez nessa Conferência. A partir desse momento, os países assumiram que não é possível pensar o desenvolvimento econômico dissociado do desenvolvimento sócio-ambiental. É somente por meio da educação e de uma ética ambiental que será possível mudar o padrão de comportamento individual e social em relação ao meio ambiente. Importante as lições de Nalini a esse respeito:

Esse o desafio posto a uma adequada *educação ambiental*. Ela precisa inverter a *equação do êxito*. Uma idéia de felicidade fundada na posse de bens materiais e na exaltação do próprio eu é a *felicidade narcisista*. Os outros aparecem numa consideração secundária e instrumental, possuindo valor enquanto *servam* para o desenvolvimento de minha própria felicidade e bem-estar. Nessa visão nova, os outros são parceiros tripulantes do planeta Terra. O ambiente é o bem comum a *todos*, não existindo apenas para me satisfazer. Ela substituirá a *razão narcisística* pela *razão ética*. (NALINI, 2001, XXV).

As discussões sobre o meio ambiente a partir de então cresceram e tomaram consistência. Aconteceram muitos fatos em vários países que aumentaram a conscientização e a preocupação com as questões ambientais como, por exemplo, os vários desastres ambientais que ocorreram no mundo, os efeitos do aquecimento global, a diminuição significativa da

água potável pela contaminação exacerbada dos recursos hídricos, o problema das indústrias nucleares, os resíduos tóxicos.

Segundo Silva (2002), a Assembléia Geral das Nações Unidas criou em 1983 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Comissão compunha-se de dez membros escolhidos entre representantes de países em desenvolvimento e dez de países desenvolvidos. Para a Presidência foi escolhida a Senhora Gro Harlem Brundtland, da Noruega. A Comissão trabalhou intensamente durante três anos. Visitaram todos os países, ouviram milhares de pessoas e realizaram diversas reuniões deliberativas em várias cidades do mundo, inclusive Brasília.

Os trabalhos da Comissão encerraram oficialmente no dia 31 de dezembro de 1987, com a entrega do Relatório *Brundtland*. Os problemas ambientais foram aglutinados em três grandes grupos: o primeiro tratou especificamente da poluição, relatando as mudanças climatológicas, a emissão do carbono na atmosfera, a degradação dos recursos hídricos. O segundo cuidou dos assuntos ligados aos recursos naturais como a perda da diversidade, a erosão do solo, o desflorestamento, diminuição da flora e fauna. O terceiro e último versou os problemas sociais que implicam a dignidade humana como o crescimento urbano acelerado, o uso e ocupação do solo e a educação. O Relatório também recomendou que se fizesse uma Conferência Internacional para discutir e buscar avanços para as questões ambientais.

Em 1992, entre os dias 3 a 21 de junho, cento e setenta e oito delegações se reuniram no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, para a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Conferência reuniu um número extraordinário de países. Ainda que nem todos tenham ratificado as decisões ali tomadas, pelo menos foi consenso entre os países a necessidade de discutir os problemas ambientais em nível internacional. Sem dúvida foi um avanço considerável.

A Declaração do Rio contém 27 princípios onde ficou acordado: a dignidade humana como centro das atenções; o desenvolvimento sustentável; a soberania dos Estados de explorar os seus recursos segundo suas próprias políticas ambientais; a responsabilidade de não causar danos ao meio ambiente de outros Estados; a equidade intergeracional; o dever de cooperação entre os Estados para erradicar a pobreza; os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas; o acesso à informação aos cidadãos; os Estados devem agir em cooperação para desestimular a transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental e sejam nocivas à saúde; o poluidor deve arcar com o ônus decorrente da poluição; os impactos devem ser previamente avaliados; o dever de notificar outros

Estados de quaisquer desastres naturais; as mulheres desempenham papel fundamental no desenvolvimento sustentável; o dever de apoiar e fomentar a cultura e a identidade das comunidades indígenas; o dever de agir de boa-fé com os demais Estados e a busca constante pela paz.

Além da Declaração foram firmados outros três documentos: a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Agenda 21 e a Convenção sobre o Clima. A primeira traz a preocupação com as riquezas biológicas, com a diversidade genética e, principalmente, com as florestas. A segunda é um manual de comportamentos a serem adotados pelos países como o controle da poluição, o tratamento dos resíduos sólidos, a degradação dos recursos hídricos, a preocupação com as mulheres, índios e qualidade de vida. A última versa sobre as mudanças climáticas, em que os signatários deverão diminuir a emissão de gás carbônico na atmosfera e optar por tecnologias limpas.

No Brasil já se vivenciaram avanços nas questões ambientais após a Conferência do Rio 92. Em 8 de janeiro de 1997 publicou-se a Lei nº 9.433, que instituiu o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos. O modelo adotado foi o participativo, por meio dos Comitês de Bacia. A matriz de planejamento passa a ser a bacia hidrográfica. A partir de então nasce uma nova possibilidade de gestão pública democrática que servirá de alicerce para as demais políticas públicas.

Em 27 de abril de 1999, foi publicada a Lei nº 9.795, que criou a Política Nacional de Educação Ambiental. A educação ambiental passa ser um valor fundamental para o Estado brasileiro, por meio da qual se busca a construção de valores sociais, habilidades e conhecimentos voltados para a conservação do meio ambiente.

Posteriormente, no dia 18 de julho de 2000, por meio da Lei nº 9.985, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa lei trouxe os instrumentos de proteção da flora, fauna, das florestas e espaços que tenham relevância ecológica. Foram criados dois grupos de proteção com doze espécies de unidades de conservação. O primeiro grupo é o chamado de proteção integral, na qual as áreas sejam de máxima importância ecológica, e os usos são restritos e indiretos. O segundo grupo, que foi denominado de uso sustentável, procurou aliar a proteção dos recursos naturais com o desenvolvimento das comunidades.

Por fim, em 10 de julho de 2001, foi publicada a Lei nº 10.257, que criou o Estatuto da Cidade. Essa lei revolucionou os valores atribuídos ao processo de urbanização brasileira. Trouxe instrumentos importantíssimos como a obrigatoriedade do Plano Diretor para Municípios com mais de vinte mil habitantes. Inovou com a instituição de zonas especiais de

interesse social e com a concessão de uso especial para fins de moradia. O Estatuto da Cidade trouxe as questões urbanísticas para o foco das discussões. Foi um avanço extraordinário os valores e instrumentos de gestão preconizados nessa lei.

Assim, podemos perceber que no Brasil existe um arcabouço legal que está alinhado com as diretrizes traçadas na Conferência do Rio de Janeiro de 1992. As políticas públicas ambiental e hídrica avançam nas suas metas, embora ainda estejam patinando em muitas questões. O principal desafio a ser vencido é a superação dos resquícios ditatoriais e concentradores ainda existentes no nosso país. O governo federal insiste no desígnio de gerenciar toda a política e fracassa constantemente nesse desiderato. Os resultados só aparecerão quando os governantes perceberem que toda gestão deve ser feita do poder local, para o microrregional, para o estadual e depois para o federal. A Declaração do Milênio das Nações Unidas, que ocorreu entre os dias 06 a 08 de setembro de 2000 em Nova Iorque foi importante encontro de dirigentes do mundo todo. Essas lideranças convergiram para a necessidade de reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos. Propuseram-se ao desafio de inverter a propagação do HIV/AIDS, de combater a criminalidade e o terrorismo. Firmaram o compromisso de levar ajuda aos desfavorecidos e garantir o direito das crianças.

Os dirigentes comprometeram-se a cumprir oito metas¹⁴ até 2015. São elas: a) erradicar a pobreza e a fome; b) atingir o ensino básico universal; c) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; d) reduzir a mortalidade infantil; e) melhorar a saúde materna; f) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; g) garantir a sustentabilidade ambiental; h) estabelecer parceria mundial para o desenvolvimento.

Os dados apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostram que o Brasil já cumpriu a primeira meta. Reduziu pela metade o número de pessoas que vivem com menos de um dólar ao dia. Mesmo assim ainda existem 7,5 milhões de brasileiros sobrevivendo com menos de um dólar ao dia. Esses dados são de 2005. Na África e no sul da Ásia ainda terão 30 milhões de crianças abaixo do peso em 2015. Alguns países não vão conseguir cumprir essa meta.

Os dados do PNUD em 2005 apontaram que na América Latina existem 4,1 milhões de crianças fora da escola. No Brasil, 92,5% das crianças e jovens entre 07 e 17 anos estão matriculados no ensino fundamental. O Brasil já cumpriu 95% da meta. Entretanto, os índices de frequência são muito baixos e a qualidade do ensino ainda é ruim.

¹⁴ <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>> Acesso em: 30 nov. 2008.

O Brasil já cumpriu 95% da terceira meta. O relatório do PNUD informa que em 2005, no que tange ao emprego formal, os homens ocupam 35% dos postos de trabalho e as mulheres 26,7%. No entanto, elas ganham menos que os homens e ocupam cargos inferiores. Nas esferas de decisão a participação da mulher é mínima. Elas representam apenas 8,8% dos deputados e 14,8% dos senadores.

A quarta meta trata da redução da mortalidade infantil. Os dados mostram que o Brasil reduziu a mortalidade infantil pela metade e já cumpriu 100% dessa meta. Mas as crianças pobres têm o dobro de chance de morrer do que as ricas.

O Brasil tem um desempenho muito baixo na diminuição da mortalidade materna. Só conseguiu cumprir 50% da quinta meta. Nas regiões Norte e Sudeste houve redução da mortalidade materna, mas, em compensação, ela aumentou nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

No combate ao HIV/AIDS, objetivo da sexta meta, o Brasil saiu na frente. Foi o primeiro país em desenvolvimento a oferecer acesso universal e gratuito para o tratamento do HIV/AIDS na rede pública. Já cumpriu 100% da meta.

A sétima meta versa sobre a sustentabilidade ambiental. Nesse quesito o Brasil está com baixo desempenho. Só cumpriu 50%. Os desafios são as condições de moradia e saneamento básico. O desflorestamento ainda é altíssimo, embora algum êxito tenha sido atingido. Os gases de efeito estufa e a energia ainda são grandes problemas a serem enfrentados.

A última meta dispõe sobre o trabalho pelo desenvolvimento. Os dados apontam para o cumprimento de 50% da meta. É um mau desempenho levando em conta que o Brasil deveria assumir um papel de liderança no eixo dos países sul-sul¹⁵.

A análise das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro e as Metas do Milênio mostram que existem esforços convergentes trabalhando pela melhoria da qualidade de vida no mundo. Os desafios são enormes, pois erradicar a pobreza e a fome não é tarefa fácil. Tampouco é fácil vencer a criminalidade e o terrorismo.

Mas os avanços têm sido consideráveis. A disseminação da informação tem proporcionado uma mudança no padrão de comportamento das pessoas, em que novos valores

¹⁵ “Muitas vezes os governos do Sul não levam a sério a política ambiental. A prática do ecologismo dos pobres é velha, mas a teoria é nova e no geral ainda não é aceita nem no Norte tampouco no Sul. O ecologismo é freqüentemente observado – tanto nos países do Norte quanto nos do Sul – como um luxo dos ricos antes de constituir uma necessidade dos pobres. Essa assertiva se reveste de veracidade mesmo no ano de 2003, quando o governo brasileiro passa a ser exercido pelo presidente Lula, deixando claro que a esquerda tradicional joga de lado ou deprecia o ecologismo.” (ALIER, 2007, p. 313-314).

estão sendo construídos e a ética ambiental tem se fortalecido. A geração de hoje está consciente da sua dívida fiduciária para com as gerações futuras. Sabemos que não é mais possível sacrificar os recursos naturais em detrimento das futuras gerações. A degradação de hoje será o suicídio dos nossos descendentes.

O direito internacional é importante para agregar todas as nações do mundo em torno de valores a serem preservados como a vida, a liberdade, a dignidade humana, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o respeito, a solidariedade, a cooperação e a paz entre os povos.

O art. 3º da Constituição da República de 1988 traz como os fundamentos do nosso país a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os objetivos fundamentais do nosso Estado estão alinhados com os objetivos mundiais, preconizados nas Conferências para o Meio Ambiente e nas Metas do Milênio. Percebe-se que há uma convergência de valores e objetivos a serem perseguidos. No entanto, para que os valores constitucionais sejam concretizados, que deixem de ser apenas valores e passem a ser parte do nosso dia-a-dia, ainda é uma realidade muito distante.

No Brasil, se vê todos os dias cenas que mostram a aplicação do Direito Penal para os pobres e do Direito Constitucional para os ricos. As comunidades pobres estão espoliadas dos direitos mínimos consagrados no texto constitucional. Ao revés, a sociedade se pasma constantemente com as manobras políticas que os ricos e os políticos fazem para se esquivar da sanção penal. E conseguem.

Portanto, muitos são os desafios a serem enfrentados pela sociedade para que a ética e os valores sejam resgatados e a justiça realmente feita. Precisa-se evoluir da fase da indignação para a reação. Impossível manter a atual convivência com políticos corruptos, com um Judiciário inoperante e com a impunidade descontrolada que vive o país.

3.2 As conquistas e retrocessos dos Sistemas de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos

3.2.1 O Sistema de Meio Ambiente como instrumento de efetivação da política ambiental de cunho democrático

A Constituição da República de 1988 é a primeira Constituição brasileira que disciplina em seu texto a temática ambiental. O Capítulo IV do Título III foi destinado exclusivamente ao meio ambiente. O art. 225, *caput*, diz que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2009, p.139).

Esse delineamento dado pela Constituição ao meio ambiente vem de encontro aos anseios internacionais sobre o tema. A preocupação em proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado reflete a necessidade de acesso a todas as pessoas a sadia qualidade de vida, a garantia da saúde e da própria vida, e o direito de existência das gerações futuras¹⁶. O comando constitucional ditou regras e instituiu instrumentos a serem exercidos pelo Poder Público, para concretização da efetiva proteção e conservação ambiental. Machado salienta:

A Constituição foi bem-formulada ao terem sido colocados conjuntamente o Poder Público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora do meio ambiente. Não é papel isolado do Estado cuidar sozinho do meio ambiente, pois essa tarefa não pode ser eficientemente executada sem a cooperação do corpo social. (MACHADO, 2006, p.123).

As regras trazidas pela Constituição de 1988 estão devidamente contempladas na Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, que foi devidamente recepcionada pela Constituição.

A edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, introduziu no Brasil o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), por meio do qual se iniciou o processo de conscientização ambiental no âmbito nacional, inexistente até então. Essa lei foi um reflexo

¹⁶ “As presentes gerações não podem deixar para as futuras gerações uma herança de déficits ambientais ou do estoque de recursos e benefícios inferiores aos que receberam das gerações passadas. Esse é um princípio de justiça ou equidade que nos obriga a simular um diálogo com nossos filhos e netos na hora de tomar uma decisão que lhes possa prejudicar seriamente.” (SAMPAIO, 2003, p. 53).

das discussões ocorridas na Conferência de Estocolmo em 1972. Foi o primeiro passo para a construção da política ambiental no País.

A estrutura do SISNAMA é verticalizada, sendo ele constituído do Sistema Federal, do Sistema Estadual (SISEMA) e do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMMA). A sua estrutura administrativa prevê o órgão político, o órgão executivo e o órgão financiador. Na esfera federal o primeiro é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o segundo é o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o terceiro é o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Essa estrutura deveria estar implementada nas três esferas governamentais. Entretanto, apesar dos seus 27 anos de existência não é o que acontece.

Em Minas Gerais, o Sistema Estadual de Meio Ambiente está parcialmente implantado, já que ainda não foi criado o Fundo Estadual de Meio Ambiente. Temos o órgão político, que é o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o órgão executivo que é a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Os estados brasileiros implantaram o Sistema Estadual de Meio Ambiente. No entanto, quando analisamos o Sistema Municipal de Meio Ambiente, a situação é caótica. Em Minas Gerais, menos de 10% dos seus municípios implantaram o referido sistema. Segundo Trennepohl & Trennepohl (2008), o Governo do Espírito Santo vem estimulando a municipalização do licenciamento há mais de três anos. No entanto, apenas seis dos setenta e oito municípios capixabas assumiram a tarefa.

A Política Nacional do Meio Ambiente conceituou meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. (art. 3º, I, Lei nº 6.938/1981). O conceito restringiu-se ao meio ambiente natural. Foi uma opção de o legislador concentrar os esforços dessa Política apenas aos recursos naturais.

Em seu art. 9º, a lei acima citada, enumera os seus Instrumentos de ação. Dentre eles estão o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.

A determinação dos padrões de qualidade ambiental é editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por meio de resoluções. Esse Conselho tem prestado eficiente normatização dos padrões ambientais, em que pese algumas matérias terem importados os padrões internacionais que, muitas vezes, são inadequados para a nossa realidade. É o caso das emissões de poluentes no ar.

O zoneamento ambiental é um instrumento importante para o gerenciamento das atividades econômicas nos limites do espaço territorial. E esse tema não pode ser dissociado do ordenamento territorial que disciplina os planos urbanísticos. Segundo Souza Júnior (2007), o zoneamento ambiental é uma técnica que tem o intuito de identificar e dividir o espaço territorial de forma a estimular, vedar ou inibir a atividade dos particulares. Ele tem o objetivo de regular o uso do solo e da propriedade. Portanto, o zoneamento ambiental é parte dos planos urbanísticos. Isso mostra a transversalidade do meio ambiente.

A avaliação dos impactos ambientais reveste-se de grande importância, uma vez que é por meio dos estudos ambientais que o Poder Público pode regular e fiscalizar as atividades que são efetiva ou potencialmente poluidoras. O estudo prévio de impacto ambiental está previsto no inciso IV, do art. 225 da Constituição da República de 1988, que diz ser necessário “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

De acordo com Farias (2007), o impacto ambiental é o conceito-chave para saber se uma atividade está sujeita ou não ao licenciamento ambiental. Qualquer modificação que se faça no meio ambiente capaz de alterar o equilíbrio do sistema é considerada impacto ambiental.

O licenciamento ambiental introduzido no Brasil pela Política Nacional do Meio Ambiente vem recebendo efusivos elogios ao longo dos anos. O seu objetivo é conhecer os empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, por meio dos seus respectivos estudos ambientais, para que possam ser propostas medidas mitigadoras e compensatórias pelos danos ambientais causados. Para Farias (2007) é por meio do licenciamento ambiental que a Administração Pública fará com que uma atividade que pretenda ser instalada e, posteriormente, entrar em operação, se adéque à legislação ambiental vigente para o tipo de atividade que pretenda desenvolver.

No entanto, a exigência dos estudos ambientais do empreendedor pode ser vista como um atestado de incompetência do Poder Público, já que este é que deveria conhecer detalhada e minuciosamente o seu território. Se fosse assim, o Poder Público é que convidaria para investir no seu território aquelas atividades que seria sua vocação.

O sistema que se adotou é no sentido oposto: transfere para o empreendedor a responsabilidade de estudar o nosso território e dizer se a atividade que ele pretende exercer é ou não viável do ponto de vista econômico, social e ambiental. Com esse modelo de política

não aparece empreendimento que seja incompatível com o território onde se deseja instalar. Esse é o pensamento de Trennepohl:

Infelizmente, o que se tem visto em muitas oportunidades são estudos ambientais que mais parecem defesas prévias do empreendimento contra as normas ambientais, inclusive mediante a omissão de dados e informações relevantes com a finalidade de conseguir as licenças ambientais. Diante dessa prática, muito mais comum do que se imagina, os órgãos ambientais muitas vezes não conseguem cumprir a liturgia dos prazos imposta pelo art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, restando-lhes a pecha de entravar o progresso e o desenvolvimento. (TRENNEPOHL & , TRENNEPOHL 2008, p.35).

E o pior é que o Poder Público que tem o dever de tutelar o meio ambiente o transforma em objeto de barganha. Nas câmaras de compensação ambiental, por exemplo, esse mercado ambiental é facilmente perceptível. Troca-se uma área a ser desmatada por uma compensação financeira em outra, que muitas vezes é compensada em outro bioma. Muitos empreendimentos deveriam ser barrados independentemente de compensação ambiental. Algumas áreas não deveriam sequer ser passíveis de negociação.

A falta de implantação do SISNAMA traduz-se no total abandono do meio ambiente, onde detectamos todo tipo de poluição, degradação, uso desordenado e falta de planejamento, onde todos esses danos ambientais são socializados, arcando a sociedade com os custos ambientais. São o que os economistas chamam de privatização dos lucros e socialização dos prejuízos. A conscientização ambiental embora venha se fortalecendo ao longo dos últimos anos, ainda está longe de reverter esse quadro desolador.

O sucesso das políticas públicas de meio ambiente passa necessariamente pela modificação nos padrões de consumo da sociedade e na alteração do sistema capitalista. O modelo econômico imposto à coletividade adota a lógica de exploração dos recursos naturais à exaustão, sem considerar o direito das gerações futuras viver nesse planeta usufruindo desses mesmos recursos.

O sistema de meio ambiente se encontra viciado, uma vez que prevalece nas decisões dos conselhos o jogo de interesses, no qual o “lobby” é fartamente aplicado. Ressalte-se ainda que as estruturas administrativas ambientais são ineficientes, pois não contam com corpo técnico qualificado e em número suficiente para exercer a tutela ambiental. Essa situação caótica permanece por interesse do próprio Poder Público, já que não há uma política de cargos e salários que consiga trazer para os quadros da Administração Pública, especialistas capazes de gerenciar o meio ambiente.

Minas Gerais, por exemplo, que é um estado mineiro por vocação, não é dotado de política eficiente para minimizar os danos causados pela exploração mineral. O que se vê diariamente é o abuso do poder econômico sucumbir as forças políticas, deixando com que as mineradoras exterminem os recursos naturais. Pode-se citar dezenas de exemplos: os Municípios de Ouro Preto e Diamantina viveram o apogeu econômico em razão da mineração do ouro e diamante e se viram totalmente relegadas ao abandono após o declínio da exploração mineral; os Municípios de Mariana e Congonhas assistem o minério corroer todo o seu patrimônio histórico, vêem as suas estradas acabarem pela circulação dos caminhões das mineradoras nas vias públicas; o Município de Belo Horizonte assiste a derrocada da Serra do Curral, símbolo e cartão postal da cidade. O Município de Itabira acompanha a sua população adoecer e falecer em razão das doenças cardiovasculares e respiratórias decorrentes da poeira produzida pela mineração. É difícil convencer que a atividade mineraria possa ser considerada “sustentável”.

Outro instrumento previsto na Política Nacional do Meio Ambiente é a criação e implantação do Sistema Nacional de Informações sobre o meio ambiente. Esse Sistema ainda não existe. A formação desse banco de dados só será possível quando os Municípios e os Estados- membros tiverem o Sistema de Informações em escala compatível com o território deles. O Sistema Nacional é tão somente a compilação desses dados.

Outros problemas interferem na eficiência das políticas públicas ambientais, como a disputa e a concorrência entre as diversas pastas governamentais. Usualmente, dois ou três ministérios atuam isoladamente em ações que se complementam. Um anula o trabalho do outro. Geralmente as pastas ligadas ao assentamento humano e a agricultura não dialogam com a pasta de meio ambiente. Esse modelo se traduz no mau uso dos recursos públicos, já que freqüentemente assistimos ministérios distintos gastando recursos públicos em políticas semelhantes. Falta a interlocução entre os órgãos governamentais.

A Política Nacional do Meio Ambiente produziu avanços consideráveis na gestão ambiental do País. É sem dúvida o divisor de águas. O licenciamento ambiental trouxe o amadurecimento do Poder Público no que tange à avaliação dos empreendimentos do ponto de vista ambiental, social e econômico. Entretanto, muitos entraves precisam ser superados. O aparelhamento técnico e material dos órgãos ambientais é, sem dúvida, uma prioridade. O planejamento das ações deve ser levado a sério, pois só assim os resultados tornar-se-ão apreciáveis.

3.2.2 O Sistema de Recursos Hídricos como instrumento de concretização da política de recursos hídricos de forma participativa

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa lei cumpriu o disposto no art. 21, XIX, da CR/88 que diz ser competência da União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

A Política Nacional de Recursos Hídricos prevê no Capítulo VI do Título I, que os Estados-membros e o Distrito Federal deverão exercer algumas ações relativas aos recursos hídricos dentro do Sistema Nacional. Entretanto, o que ocorreu foi a implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos por parte dos Estados-membros. Hodiernamente tem-se o Sistema Nacional e os Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos. Isso se deu porque existe no Brasil segundo a Constituição da República de 1988, rios de domínio da União (art. 20, III) e rios de domínio dos Estados (art. 26, I).

Ocorre que os Estados-membros adotaram o mesmo modelo de gestão da Política Nacional. Então, criou-se as Bacias Hidrográficas Estaduais com os seus respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. As leis estaduais são cópias da lei federal. A Política Nacional adotou o órgão político, que é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacia Hidrográfica; o órgão executivo que é a Agência Nacional de Águas, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente; e o órgão financiador que é o Fundo Nacional de Recursos Hídricos, que ainda não foi criado. No Estado de Minas Gerais foram criados o órgão político, constituído pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos e pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; o órgão executivo que é o Instituto Mineiro de Gestão das Águas, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e o órgão financiador que é o Fundo de recuperação, proteção e desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas.

Entretanto, diversos problemas estão sendo enfrentados na execução dessa política pública no que tange as competências. Quanto a elas, cometeu-se lastimável equívoco na lei federal. Os comitês federais deveriam ser o espaço de interlocução e integração dos comitês estaduais. A gestão propriamente dita deveria ter ficado a cargo dos Estados-membros. Isso porque o rio federal é composto apenas da “calha” do rio principal. Os seus afluentes são geridos pelos estados, já que compõem as bacias hidrográficas estaduais. No entanto, o que se tem é a Política Nacional e as Políticas Estaduais de Recursos Hídricos constituídas com as mesmas competências e estrutura orgânica.

A proposta da Lei das Águas (Lei nº 9.433/97) é muito interessante, já que tem como objetivo fundamental democratizar a gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI). Ela trouxe um novo olhar sobre a água, já que considerou esse recurso escasso e dotado de valor econômico. Priorizou o uso em casos de escassez para o consumo humano e a dessedentação de animais. Os fundamentos da gestão hídrica têm como pilar garantir o acesso à água tanto em termos de quantidade como qualidade.

Os objetivos dessa gestão é garantir à presente e às futuras gerações o acesso à água, bem como promover a conscientização da população para o uso racional dos recursos hídricos, preservando sempre o seu uso múltiplo.

Atingir esses objetivos será tarefa árdua para os gestores, uma vez que é relevante o interesse econômico sobre esse recurso e é significativa a falta de informação por parte da população para a importância de participar das decisões por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Por fim, percebe-se o Poder Público mais alinhado com as preocupações econômicas do que com a proteção, preservação e recuperação das bacias hidrográficas. Pode-se citar como exemplo as discussões em torno da transposição do Rio São Francisco.

A estratégia de gestão utilizada pelos órgãos governamentais responsáveis tem sido no sentido de desprezar as competências atribuídas aos Comitês de Bacia Hidrográfica, já que centenas de outorgas são concedidas sem a anuência prévia dos Comitês. Debates têm sido travados para garantir o direito da sociedade se manifestar e decidir sobre as outorgas de recursos hídricos. A política, que é governamental e não estatal, como deveria ser, está preocupada é com as cifras que serão possíveis arrecadar com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Muitos autores afirmam que o objetivo principal da Lei das Águas é mercantilizar os recursos hídricos o que vai redundar na sua privatização. É fato que a lei trouxe os instrumentos de gestão e os órgãos que compõem o Sistema. Como é corriqueiro no nosso País, antes mesmo de se implantarem os instrumentos que darão suporte à tomada de decisões, são eles relegados para segundo plano e faz-se a gestão sem o mínimo de segurança e informações necessárias. É o pensamento de Caubet:

Apesar da ausência de planejamento, chave de uma ação eficiente em longo prazo, centenas de outorgas já foram realizadas. O motivo residiria no fato de que, face à pressão exercida pelos usuários e à própria necessidade de implementar instrumentos já operacionais, não é mais possível aguardar a elaboração efetiva do Plano. Com essa argumentação, legitima-se a política de colocar o carro na frente dos bois e, coincidentemente, de colocar ênfase imediata nos fatores que implicarão a mercantilização rápida dos recursos hídricos e sua privatização possivelmente irreversível, dependendo dos usos. (CAUBET, 2005, p. 163).

Dentre os Instrumentos de gestão previstos no art. 5º da Lei das Águas, dois merecem destaque pela sua importância: os Planos de Recursos Hídricos e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Os Planos de Recursos Hídricos estão sendo feitos a toque de caixa, sem estudos pormenorizados que garantam dados fidedignos. Os dados são coletados por amostragem, o que não retrata com precisão a realidade das bacias hidrográficas. Isso é preocupante, visto que os Planos de Recursos Hídricos serão os Planos Diretores da Bacia. Além disso, a população não está participando ativamente do processo de construção desses Planos. Consultorias contratadas pelo Poder Público planejam as ações da Bacia, sem conhecer os problemas e as demandas da sociedade local.

O Poder Público argumenta que os Planos de Recursos Hídricos são participativos por que são feitas audiências públicas em uns poucos Municípios da Bacia. Essas audiências nada têm de participativas. Elas apenas apresentam o trabalho já concluído. As audiências são apenas para cumprir a formalidade legal. Por exemplo, em uma Bacia Hidrográfica que seja composta por cinquenta Municípios. São feitas cinco audiências em Municípios diferentes. Não há participação alguma nesse caso. Reforça esse argumento o fato das audiências não terem ampla divulgação, o que redundará em uma participação irrisória da comunidade. Necessário trazer à colação o pensamento de Machado:

O Plano Fundamental é o “Plano por Bacia Hidrográfica”, porque a bacia hidrográfica é a unidade territorial de atuação e de planejamento do Sistema Nacional e porque a gestão hídrica é descentralizada. Assim, as prioridades de usos das águas, por exemplo, serão primeiramente procuradas a nível da bacia hidrográfica. Em seguida, fazendo-se Planos Estaduais, eles deverão integrar em seus Planos as prioridades apontadas nos Planos de bacia hidrográfica. Finalmente, ao ser elaborado o Plano do País, integrar-se-ão os Planos estaduais para estabelecerem-se as prioridades nacionais. (MACHADO, 2006, p.447).

O Sistema de Informações de Recursos Hídricos ainda não foi implantado, assim como o de Meio Ambiente também não. É opinião unânime a importância de um banco de dados e de imagens atualizados para oferecer os elementos necessários ao planejamento das ações. No entanto, não se dá prioridade ao tratamento da informação. O Sistema Nacional de Informações não funcionará se não for integrado com os Sistemas de Informação Estaduais. Ocorre, que nem Estados-membros nem a União investem na aquisição de um Sistema de Informações que deve ser único. É um disparate imaginar um sistema para meio ambiente, outro para recursos hídricos, um para planejamento urbano, outro para agricultura. As ações são interdependentes.

As políticas públicas só apresentarão resultados positivos a partir do momento que elas se tornarem políticas estatais, planejadas a médio e longo prazo. Não é possível reverter

os quadros de degradação das bacias hidrográficas com ações imediatistas e soluções superficiais. A natureza vem sendo degradada sistematicamente há séculos; portanto, as ações de recuperação levarão anos para se concretizar.

Antes da Lei nº 9.433/97, a gestão de recursos hídricos era feita pelo SISNAMA. Afinal, água é um dos elementos da natureza¹⁷. A necessidade de instituir a cobrança pelos recursos hídricos e criar uma nova sistemática de gestão, fizeram com que a opção fosse a especialização da gestão dos recursos hídricos. Existem muitas críticas a esse modelo, já que a ausência de integração entre as pastas governamentais vai se agravar nas questões ambientais, mesmo estando prevista a integração da gestão ambiental com a gestão de recursos hídricos no art. 3º, III, da referida lei. Não há como gerir os solos dissociados da água, porque as ações são interdependentes. Todas as medidas de proteção dos recursos hídricos são feitas no solo.

O Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433/97, inova de maneira salutar, na medida em que traz a bacia hidrográfica como espaço territorial de planejamento. Segundo Caubet (2005) a bacia hidrográfica é aquele conjunto espacial que drena as águas superficiais até o mar. Os pontos mais altos que circunscvem o espaço de drenagem constituem o divisor de água, que é o limite entre duas bacias de drenagem. A bacia hidrográfica¹⁸ pode ser subdividida para melhorar os níveis de gestão e de participação. Ademais, também prevê a esfera decisória de forma participativa, pois os recursos serão geridos pela sociedade, divididos entre os segmentos do Poder Público, usuários de água e sociedade civil organizada. Os Comitês Federais lamentavelmente não são paritários, erro que a lei mineira das águas corrigiu.

O Comitê de Bacia é o espaço adequado para as discussões da gestão de recursos hídricos e, porque não, também da gestão ambiental. Na medida em que os atores sociais que compõem o Comitê são pessoas que vivem na circunscrição da bacia hidrográfica, reveste as decisões ali tomadas de legitimidade. O grande mérito dos Comitês é levar as discussões e o poder de decisão para a sociedade da bacia. É um diferencial dos Conselhos ambientais que, normalmente, são compostos por pessoas que não tem qualquer vínculo com o espaço territorial que estão sob sua jurisdição.

¹⁷ “A água também tem predominado nas discussões referentes às mudanças climáticas globais. De acordo com Relatórios emitidos pelo IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas) as conseqüências do aquecimento global atingirão os recursos hídricos da Terra. Segundo estimativas da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) dentro de vinte anos, uma proporção de dois terços da população do mundo deve enfrentar escassez de água. O consumo de água dobrou em relação ao crescimento populacional no último século”. (FREITAS, 2008, p.18).

¹⁸ “As bacias hidrográficas são unidades de zoneamento ambiental que concretizam o desenvolvimento urbano sustentável regulado pelo Estatuto da Cidade ao estruturar a ordenação do espaço urbano a partir da gestão participativa da proteção de recursos hídricos”. (ROCHA, 2007, p. 40).

Esse modelo de gestão deveria ser adotado pelos Conselhos ambientais, permitindo que a sociedade afetada pelos impactos ambientais e pela instalação de novas atividades econômicas pudesse se manifestar legitimamente. As audiências públicas no formato que elas têm hoje não permitem a sociedade conhecer, discutir e fazer proposições, já que ela acontece em um único momento. A população só tem oportunidade de veto na audiência pública. Se ela utiliza esse espaço para conhecer melhor o empreendimento e discutir as maneiras possíveis de sua instalação, não é dado a ela um novo momento para usar do seu poder de veto. Com isso os anseios da população raramente são atendidos.

Outro ponto interessante do Comitê de Bacia¹⁹ é que as suas reuniões são itinerantes, percorrendo todos os Municípios que estão dentro da circunscrição da bacia hidrográfica. Isso permite que os membros do Comitê conheçam todos os Municípios e que a sociedade conheça o Comitê. É uma oportunidade impar a de poder presenciar os problemas enfrentados nas comunidades e poder ouvir os anseios, pedidos e propostas da população.

Essa dinâmica também promove o sentimento de pertença das pessoas com o território onde elas vivem. Afinal, o relevo, a culinária, o clima, a cultura, são semelhantes. Esse intercâmbio faz com que as pessoas sintam orgulho das suas tradições, dos seus recursos naturais, despertando nelas o sentimento de solidariedade.

3.3 O planejamento participativo como instrumento da gestão urbana sustentável no âmbito das bacias hidrográficas

3.3.1 A evolução das matrizes conceituais do Direito Urbanístico na busca pela concretização do urbanismo sustentável

A Revolução Industrial proporcionou o incremento da economia mundial bem como a produção de bens que melhorou a qualidade de vida das pessoas. Entretanto, apenas a burguesia e a aristocracia foram os beneficiários das melhorias trazidas pelas indústrias. Os camponeses, que sequer eram considerados cidadãos, deixaram as áreas rurais para se tornarem a mão-de-obra industrial. Em tese, evoluíram de produtores rurais a proletários urbanos.

¹⁹“Uma gestão de recursos hídricos descentralizada – que está como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – levará os Comitês de Bacia Hidrográfica a terem personalidade jurídica, o que lhes dará não somente maior autonomia, mas uma maior facilidade para caracterizar sua personalidade jurídica frente a eficiência ou ineficiência de sua atuação.” (MACHADO, 2006, p. 498).

As cidades receberam todo o excedente populacional que se encontrava no interior do país. O modelo liberal de urbanismo construiu as cidades de forma a estabelecer as diferenças no espaço urbano entre as elites e a massa trabalhadora. Os bairros pobres dos grandes centros urbanos daquela época estarreciam pela extrema pobreza dos trabalhadores, pelas péssimas condições de higiene e de moradia.

O planejamento urbano em seu início teve o caráter apenas higienista, pois visava conter a disseminação de doenças infecto-contagiosas e controlar as epidemias, principalmente durante o século XIX, em que as populações carentes viviam amontoadas, simplesmente por serem pobres. Foi a primeira vez que o Estado interferiu no processo de urbanização e ficou claro que era imprescindível a atuação estatal para melhorar as condições precárias em que se encontrava boa parcela da sociedade.

Segundo Ramón (2007) a resposta do liberalismo a esse problema foi insignificante, já que a classe operária foi submetida a operações de especulação imobiliária, que deram lugar a espaços urbanos destinados à burguesia. A operação urbanística nas grandes cidades européias se limitou a derrubada das muralhas existentes em sua volta, já que essas construções perderam a sua função de defesa em decorrência da evolução da artilharia.

Outra linha de atuação do urbanismo liberal foi a abertura de ruas para melhorar a circulação nas cidades, providência essa que não estava fundamentada em nenhum plano de ordenamento territorial. A medida ficou restrita à desapropriação de áreas particulares para promover a expansão da cidade. As novas ruas não tinham qualquer finalidade social e, do início ao fim delas, os pobres se encontraram excluídos do seu traçado.

No século XX, principalmente entre as duas grandes guerras mundiais, intensificou o movimento pelas cidades que valorizavam os espaços urbanos por meio da jardinagem. Esse novo conceito despertou o interesse pelas cidades em ordenar o seu território de forma mais justa, separando as zonas industriais das residenciais. Essa é a matriz do urbanismo social.

Esse modelo priorizou a prestação dos serviços públicos por parte do Estado, o que foi possível em razão das novas tecnologias existentes à época, como o aparecimento de novos tipos de materiais de construção, os automóveis, as ferrovias e a melhoria nos meios de comunicação. De acordo com Ramón (2007) nessa época se desenvolveram novas técnicas sanitárias que melhoraram o saneamento básico, o abastecimento público e o tratamento do lixo.

Segundo Santos (2006) a ampliação da atuação estatal no planejamento das cidades se deu por meio de reformas urbanas, em que as diversas obras públicas redesenharam as cidades. Essas transformações ampliaram os espaços públicos e introduziram a segregação

espacial, uma vez que as áreas que receberam as intervenções públicas se tornaram áreas nobres, destinada às classes abastadas. A população de baixa renda foi transferida para as periferias das cidades.

As cidades refletem a ordem econômica a que a população está submetida, já que em grande medida a especulação imobiliária promove a segregação espacial, dita as funções que os espaços urbanos devem exercer no processo de desenvolvimento e expansão dos centros urbanos.

O urbanismo social se preocupou com a melhoria na qualidade de vida das pessoas, na medida em que otimizou a prestação dos serviços públicos essenciais por parte do Poder Público, trouxe a necessidade de valorizar os espaços urbanos por meio de jardins e da melhoria das condições de higiene da população.

Sabemos que a cidade é o espaço onde as pessoas trabalham, moram, se divertem, estudam, vão às compras, adoecem, entre tantas outras atividades. Nessa perspectiva, a cidade deve oferecer à população, meios para que ela possa exercer todas as funções inerentes à vida urbanizada. Nessa perspectiva, se consolidou nova matriz conceitual urbanística: a funcionalista.

Essa teoria diz que as cidades devem ser divididas em zonas distintas que permitam a realização de todas as funções do ser humano dentro da cidade. Assim, ter-se-ão espaços reservados ao comércio, à indústria, à moradia, aqueles destinados ao ócio e à diversão, outros que terão a função de promover a saúde ou a recuperação dela, os espaços públicos como praças, parques, áreas verdes, os destinados à prestação do serviço público, entre outros. Ramón cita Brasília, capital do Brasil, como um modelo quase perfeito da teoria funcionalista. Segundo ele:

Brasilia constitui um exemplo quase perfeito do urbanismo funcional, se não fosse, entre outras coisas, porque junto a ela se localizam Taguantina e outras cidades, em boa medida espontâneas, surgidas para abrigar os trabalhadores que construíram a nova capital amazônica²⁰. (RAMÓN, 2007, p. 25). (tradução livre).

Santos (2006) salienta que foi para dar uma resposta aos diversos problemas urbanos que o modelo liberal não conseguiu solucionar é que se desenvolveu o planejamento urbano tecnocrático. Os técnicos passaram então a projetar a cidade de forma que as principais funções que são a moradia, o trabalho, a circulação e o lazer fossem devidamente articuladas.

²⁰ “Brasília constituye un ejemplo casi perfecto del urbanismo funcional, si no fuera, entre otras cosas, porque junto a ella se ubican Taguantina y otras ciudades, en buena medida espontâneas, surgidas para albergar a los obreros que construyeron la nueva capital amazônica”. (RAMÓN, 2007, p.25).

A Revolução de 1930 desencadeou no Brasil o processo de urbanização, que apesar de tardio, foi acelerado. Até esse momento as experiências de ordenamento territorial se resumiam às obras de saneamento básico e no embelezamento das cidades. A massa trabalhadora que emergiu nas cidades obrigou o poder público a reagir ao desafio de resolver o problema da moradia.

No período em que viveu o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi privilegiado na política governamental. Foi a estratégia adotada pelos militares para compensar a população brasileira das mazelas do regime ditatorial. Para ganhar a simpatia da população menos favorecida houve um expressivo investimento na habitação.

Nesse contexto Pestana (2006) lembra que o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), incluiu no capítulo destinado ao desenvolvimento urbano o controle da poluição industrial e a proteção do meio ambiente. Foi proposta então a adoção de normas de combate à poluição e uma política de adequação da localização das indústrias nas áreas densamente povoadas.

No decorrer dos anos as cidades cresceram tanto que observou-se o florescer do fenômeno das metrópoles²¹. Hoje o processo de urbanização está consolidado e é irreversível. A metropolização trouxe consigo a degradação dos espaços urbanos, agravou a segregação espacial e se deparou com problemas de difícil solução como a violência urbana, a marginalização das pessoas pobres, o caos do trânsito, a poluição hídrica e atmosférica, que somados comprometem não só a qualidade de vida mas a própria dignidade da pessoa humana.

Muitos foram os opositores da cidade funcional. O fenômeno da cidade dispersa redundou no quase desaparecimento das cidades históricas, na desvalorização dos processos culturais locais e na criação da cidade espetáculo. Essas cidades são no dizer de Ramón (2007), fragmentárias, contraditórias, encantadoras e aparentes. As cidades pós-modernas apresentam os seus reflexos negativos como a necessidade de se defender dos excluídos por meio de guardas e câmeras de segurança e de blindar-se por meio de casas-fortaleza.

A pós-modernidade enfrenta o problema de aliar a funcionalidade das cidades à promoção do seu crescimento sustentável por meio da recuperação dos espaços degradados,

²¹ “A metropolização da pobreza corresponde ao movimento de transferência da pobreza das áreas rurais para a periferia dos espaços metropolitanos, onde inexistente infra-estrutura urbanística e a terra é, por isso, barata. Essa ausência do poder público corresponde a um tipo de urbanismo populista, predominante entre 1930 e 1964, que resultou em leniência governamental com a ocupação ilegal de espaço urbano, com o que o Estado deixava de se responsabilizar, uma vez que não reconhecia a existência desses espaços de ilegalidade. O regime militar tentou, mas sem sucesso, ordenar o crescimento urbano: isso resultou na manutenção da expansão da cidade informal”. (SANTOS, 2006, p.45).

pelo esforço de diminuir a poluição dos gases estufa, pela melhoria da circulação e do trânsito, inclusive inserindo medidas de acessibilidade aos idosos e deficientes físicos. Hoje a busca é pela urbanização e humanização das favelas e aglomerados urbanos; pelo resgate da cultura e pela promoção da solidariedade. Esse é o pensamento de Orea:

Além disso, a ordenação do território se utiliza como um instrumento preventivo *de gestão ambiental* enquanto controla a localização e o comportamento das atividades humanas e como *ênfoque e metodologia para planejar o desenvolvimento sustentável*, enquanto integra as três faces: social, econômica e ambiental, e a qualidade de vida²². (OREA, 2008, p. 31). (tradução livre).

Qualquer plano de ordenamento territorial que tenha como objetivo enfrentar os problemas das cidades globalizadas e do processo irreversível da urbanização terá que romper com as metodologias ultrapassadas como a de expulsar os desfavorecidos para as periferias das cidades, como se os pobres não tivessem o direito de usufruir do mesmo solo urbano que os abastados e é um imperativo superar a segregação espacial e com ela alcançar a redução da criminalidade. Outro conceito a ser derrubado é o de sustentar a circulação das pessoas por meio do transporte individual. O meio de transporte preferencial deveria ser os metrô e os ônibus, oferecidos com qualidade e acesso universal.

Orea (2008) sustenta que o modelo territorial deve ser equilibrado, multinucleado e em rede, com assentamentos populacionais de diversos tamanhos, o que pressupõe loteamentos com lotes possíveis e não com lotes padronizados. Afirma ainda o autor que o ordenamento territorial deve promover a solidariedade intermunicipal, conectados por uma eficiente rede de infra-estrutura, transportes e de comunicações que lhes proporcionem o acesso a oportunidades semelhantes como à saúde, à ciência, à cultura e ao ócio.

3.3.2 O planejamento do sistema territorial: os marcos conceitual e legal

O ordenamento territorial segundo Orea (2008) é uma construção social que representa o estilo de desenvolvimento de uma determinada sociedade. A sua formação dá-se a partir das atividades que a população realiza sobre o meio ambiente natural e das inter-relações delas por meio dos canais de relação que dão funcionalidade ao sistema.

²² “Además, la ordenación del territorio se utiliza como un *instrumento preventivo de gestión ambiental* en cuanto controla la localización y el comportamiento de las actividades humanas y como *ênfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible*, en cuanto integra las tres facetas: social, económica y ambiental, de la calidad de vida.” (OREA, 2008, p. 31).

O planejamento territorial parte do modelo presente, com a análise do sistema vigente, e depois se planeja o modelo futuro, construindo o marco teórico e legal que irão viabilizar as metas almejadas. Entretanto, o Poder Público deve intervir no planejamento e na execução dos planos territoriais para impedir que os conflitos sejam resolvidos de molde a beneficiar o interesse privado em detrimento do coletivo. Se o planejamento público fracassa, o território passa a ser gerido pelo interesse do mais forte, com visão de curto prazo, o que certamente vai redundar em um espaço territorial indesejável do ponto de vista da sociedade.

A ordenação territorial pressupõe a convergência de três fatores para que os objetivos sejam alcançados. O diagnóstico do território é o primeiro passo para a construção de um plano eficiente. É por meio desse estudo que será feita uma análise histórica e funcional dos modelos adotados até então. Num segundo momento, far-se-á a definição do modelo futuro, abarcando todas as medidas que deverão ser tomadas para que o planejamento se concretize. É o chamado estudo de prospecção territorial. E, por fim, é a gestão territorial propriamente dita. Essa é a parte executiva do plano, em que as medidas serão aplicadas na busca do resultado almejado. O ordenamento territorial é considerado uma função pública, pois gerencia o crescimento espontâneo das atividades humanas, sejam elas públicas ou privadas, para evitar que os administrados sofram os efeitos nocivos dela, garantindo assim o que Orea (2008) denomina de justiça sócio-espacial.

Segundo Fernandes (2006) o direito urbanístico tem o objetivo primordial de promover o controle jurídico do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. E está estruturado na indissociabilidade entre direito e gestão urbana. Entretanto, a gestão urbana tem se politizado, na medida em que o controle popular cresce significativamente. Como consequência tem-se forte resistência por parte dos setores conservadores às novas regras urbanísticas. O ordenamento territorial para se efetivar precisa ser amplamente discutido para que haja consenso entre todos os segmentos envolvidos.

A Carta Européia de Ordenamento do Território de 1983, citado por Orea (2008) define o conceito de ordenamento territorial como:

A expressão espacial da política econômica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade, cujos objetivos fundamentais são o desenvolvimento socioeconômico e equilibrado das regiões, a melhora da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e, por último, a utilização racional do território²³. (OREA, 2008, p. 53). (tradução livre).

²³ “La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio.” (OREA, 2008, p. 53).

Da definição de ordenamento territorial descrita acima, percebe-se que os planos territoriais têm o objetivo de buscar qualidade de vida para as pessoas. Sendo assim, os planos terão conteúdos variáveis, nas diversas regiões do país, já que as diversidades e adversidades é que determinarão o sentido do que seja “qualidade de vida”. As assimetrias deverão ser levadas em conta na construção dos planos territoriais. No Brasil, o marco conceitual trazido pela Constituição da República de 1988 é o Plano Diretor (art. 182, § 1º).²⁴ Dessa forma, cabe ao Município gerir o seu território de forma que se busque o equilíbrio nas metas a serem alcançadas pelo Plano Diretor.

Levando-se em conta que a sensibilidade ambiental aumentou e que a qualidade de vida está associada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não é possível dissociar a variável ambiental dos demais elementos considerados na construção do Plano Diretor. E, portanto, fica difícil falar em gestão ambiental e gestão territorial de forma dissociada²⁵. Tanto no planejamento municipal, quanto no regional e no nacional, os custos e benefícios do uso dos recursos naturais entrarão no planejamento territorial.

Os problemas comuns a serem enfrentados pelos planejadores territoriais são a superação do déficit de equipamentos e infra-estrutura; a degradação de ecossistemas e paisagens; a crise de identidade cultural; a degradação do patrimônio construído, o isolamento social, a insegurança e a deficiência nos transportes (OREA, 2008, p. 65). Acredita-se que esses problemas possam ser superados com a união dos Municípios por meio de Consórcios Intermunicipais no âmbito das bacias hidrográficas.

Como visto no item 2.2.2, a bacia hidrográfica é o território que reúne as águas e, por conseqüência, também deveria reunir as pessoas. Essa é a idéia defendida neste trabalho. Reunir os Municípios adotando como unidade de planejamento a bacia hidrográfica, com o intuito de buscar a eficiência na gestão urbano-ambiental associada à superação da hipossuficiência municipal.

²⁴ “Art. 182. 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.”

§ 1º 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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, Constituição Federal, 2009, p. 122).

²⁵ “Mostra-se de grande relevância a menção ao equilíbrio ambiental como um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito assegurado, a todos, pela Constituição Federal (art. 225, caput). A questão ambiental e a questão urbana apresentam-se intrincadas de modo forte e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental.” (MEDAUAR & ALMEIDA, 2004, p. 25).

O ordenamento territorial microrregional, a partir da bacia hidrográfica é mais racional, uma vez que as semelhanças culturais, climáticas, geológicas, hídricas, sociais, de tradições, da culinária, da religiosidade, são semelhantes. As pessoas se identificarão com o território objeto do planejamento. Acredita-se que não acontecerá o mesmo, caso o planejamento parta do municipal, para o estadual, sem abrigar o planejamento microrregional. Esse é o pensamento de Santos:

A grande maioria dos municípios brasileiros não experimenta o papel de protagonista da política urbana. No entanto, essa maioria constitui uma rede urbana de grande capilaridade e importância para o controle do território nacional. Torna-se, assim, necessária a articulação entre municípios para que constituam novos arranjos territoriais que viabilizem a formulação de políticas em escala regional e sub-regional. (SANTOS, 2006, p.53).

Atualmente, segundo o Ministério das Cidades, as cidades brasileiras abrigam 82% da população nacional. Em Municípios de todos os portes multiplicam-se favelas, num processo perverso de exclusão e desigualdade. 71,4 % dos Municípios brasileiros possuem população inferior a vinte mil habitantes e totalizam apenas 17,7% da população do país. Esses números revelam a grande concentração de pessoas nas metrópoles brasileiras. E abre ao debate a necessidade de repensar o modelo do urbanismo brasileiro. Esse vazio populacional no território nacional pode representar uma ameaça do ponto de vista da segurança nacional.

Importante salientar que a construção de um planejamento territorial deve ser participativo, ou seja, as diretrizes e as propostas deveriam ser produzidas em conjunto com a sociedade, ouvindo e discutindo o projeto com os vários segmentos sociais. Planos construídos dentro de gabinetes, por técnicos que, em sua maioria, estão apartados dos anseios sociais, não refletem a realidade, estando fadados ao insucesso. As melhores soluções, as mais baratas e mais criativas são extraídas da experiência popular e não dos escritórios.

Ocorreu em Belo Horizonte, entre os dias 10 a 12 de novembro de 2003, o Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas, realizado na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que ao final, foram elencadas as suas conclusões. Citar-se-ão algumas delas em razão das recomendações feitas estarem alinhadas com as idéias aqui defendidas. São elas:

51. Utilização da bacia hidrográfica como uma das unidades de planejamento na aplicação de políticas urbanas, visando à melhoria e à preservação da qualidade da água, cabendo aos Estados e aos Municípios promoverem a devida compatibilização entre as ações de saneamento básico, de habitação, de uso e ocupação do solo, de preservação do meio ambiente e de gestão de recursos hídricos, garantida a participação das comunidades nos planos a serem implantados.

59. Priorização e incentivo à criação de consórcios públicos intermunicipais, amparados por corpo técnico, para solução integrada de questões de interesse comum.

66. Garantia de participação da coletividade no processo decisório de planejamento e avaliação dos programas e projetos que promovam o desenvolvimento regional e local. (TEIXEIRA, 2005, p. 138-140).

O Estatuto da Cidade regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição da República de 1988, tornando-se o marco conceitual e legal do ordenamento territorial no Brasil. Sem dúvida essa lei promoveu avanço nas questões urbanísticas do país. Mas foi uma lei pensada e concebida para resolver os problemas das regiões metropolitanas. Assim, as pequenas e médias cidades continuam sem um marco legal que abrigue os problemas urbanísticos por elas enfrentados. Em razão da extensão territorial e das assimetrias do país, será necessária a sensibilização dos legisladores estaduais, para que estes construam um marco legal compatível com as necessidades do seu território.

O Plano Diretor tornou-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. No entanto, pode ser que para determinados municípios brasileiros, a solução seja apenas a lei de uso e ocupação do solo ou a definição de planos e projetos estruturadores. Nem sempre o Plano Diretor será o instrumento adequado para solucionar os problemas urbanísticos²⁶. A maioria dos municípios brasileiros enfrenta problemas diferentes daqueles vivenciados pelas grandes cidades. A solução que dará resposta aos seus problemas pode ter natureza diversa da proposta de planejamento trazida pelo Plano Diretor. Assim se manifesta Leitão:

Diferentemente do que a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores sugere, a diversidade dos municípios brasileiros exige que se encontrem soluções – e instrumentos – diferenciados para problemas distintos. O modo de planejar e os instrumentos a serem utilizados devem ser, portanto, flexíveis o suficiente para que a cidade encontre o melhor caminho na organização de seu território. (LEITÃO, 2006, p. 323).

As pequenas e médias cidades perdem anualmente população para as grandes cidades. Esse fato gera declínio na arrecadação de receita do Município, já que o critério utilizado pelo Fundo de Participação dos Municípios é o tamanho da população. Portanto, municípios que

²⁶“O processo de planejamento é mais importante que o plano. Essa regra significa que um plano, para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento. O planejamento, como método, deve ser utilizado em todos os setores das atividades da Prefeitura, em todo o seu campo funcional, pois é importante para o Município que a Prefeitura passe a agir de maneira planejada nos serviços que presta, nos investimentos que aplica, na forma de influir sobre o desenvolvimento municipal ou gerir os recursos públicos. É mais importante que isso ocorra mesmo a partir de um plano sumário do que existir um plano tecnicamente perfeito que permaneça na gaveta, isto é, sem influir efetivamente nas atividades da Prefeitura.” (SILVA, 2008, p. 137).

tenham grande concentração de pessoas em um pequeno território receberão cifras consideráveis. Enquanto outro que tem um território quatro vezes maior, mas com um quarto da população, vai receber proporcionalmente à sua população. Critério injusto, na medida em que os Municípios pequenos têm a população dispersa pelo território, em condições de difícil acessibilidade. Os critérios de distribuição dos recursos sempre levam em conta as necessidades das metrópoles, o que agrava a concentração de renda e a exclusão social.

O planejamento territorial estadual deveria partir do diagnóstico de migração das pessoas pelo território. Assim, seria possível identificar as causas e as conseqüências dessa migração, para então desenvolver um plano de ordenamento territorial que priorizasse o retorno de boa parte da população das metrópoles para as pequenas e médias cidades. Resolver os problemas de assentamentos informais e de aglomerados urbanos é atacar a conseqüência e não a causa do problema. Descentralizar os serviços públicos estaduais como saúde, educação, estradas, segurança pública e acesso à justiça podem significar a melhoria na qualidade de vida das pessoas residentes nas pequenas e médias cidades, evitando assim que elas busquem novas oportunidades nos grandes centros. O investimento público em determinadas regiões, poderão atrair novos investimentos do poder privado, invertendo o processo migratório.

Portanto, o planejamento territorial é complexo, sendo necessário levar em conta as diversas variáveis como a social, econômica, ambiental, estrutural, dentre outras, na busca pelo modelo futuro almejado, sem perder de vista que o objetivo principal é proporcionar qualidade de vida às pessoas.

3.3.3 O ordenamento territorial como fator determinante na construção de cidades sustentáveis

O urbanismo é uma disciplina multidisciplinar, já que abriga conhecimentos e objetivos afetos à proteção do meio ambiente (art. 225 CR/88), à proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 23, III, IV e X; art. 24, VII, art. 30, XI CR/88), o direito à moradia (arts. 1º, III e 3º, III, art. 23, IX, CR/88 e art. 2º da Lei nº 10.257/01), o direito a cidades sustentáveis (art. 23, X; art. 24, XIV; arts. 182 e 183 da CR/88 e art. 2º da Lei nº 10.257/01) e ao ordenamento territorial (art. 21, IX e XX; art. 22, XI, art. 30, VIII, CR/88).

O direito a cidades sustentáveis surgiu dos movimentos populares, que passaram a reivindicar o usufruto coletivo da riqueza, cultura, bens e conhecimentos produzidos na cidade. É a reação à proteção discriminatória assegurada somente para àqueles que são os

donos da propriedade, dos bens e do capital. (OSÓRIO, 2006, p.195). A cidade hoje é o espaço em que reside a maior parte dos pobres do mundo, em que o modelo de desenvolvimento adotado favorece a concentração de renda, a insegurança na posse, a degradação ambiental, a privatização dos espaços públicos e a informalidade nas relações trabalhistas.

Segundo Saule Júnior (2006), vários documentos internacionais vêm postulando a necessidade de garantir o acesso à moradia às populações de baixa renda e salienta que os componentes da moradia são a segurança jurídica da posse, a disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infra-estrutura, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural e suportabilidade dos gastos. Todos esses componentes reunidos traduzem-se no desejo de alcançar a cidade sustentável. Os desfavorecidos, em razão da sua vulnerabilidade econômico-social, são obrigados a habitar lugares que não oferecem segurança pessoal, estão expostos à falta de higiene, seja porque a habitação é desprovida de água encanada e tratada; seja porque os esgotos correm a céu aberto na porta das suas casas, seja pelo acúmulo de lixo, pela ausência da coleta e tratamento do mesmo.

O direito da população a cidades sustentáveis passa necessariamente pela atuação do Poder Público²⁷, já que a este cabe a função pública de ordenar o território, buscando soluções para a erradicação da pobreza, para a promoção do bem-estar, fundados em uma sociedade plural, fraterna e harmônica. Entretanto, o que se vê nas três esferas governamentais é o descaso com os desfavorecidos, a subserviência ao capital especulativo e ao despreparo técnico e humano dos servidores públicos. É o que Alfonsin (2006) chama de histórica inadimplência do Estado em cumprir o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da CR/88. Esse princípio não traduz uma obrigação de meio e sim de resultado.

Ao Município foi dado papel determinante no planejamento territorial. Cabe a ele a construção do Plano Diretor, que será o instrumento ordenador. Todavia, os municípios não chamaram para si a responsabilidade de mudar o quadro urbanístico das suas circunscrições administrativas. Muitos deles encomendam o documento técnico a outro município, cujas diretrizes não são compatíveis com a sua realidade. A grande maioria dos municípios não faz

²⁷ “No Brasil ainda é largamente majoritária (especialmente na jurisprudência) a corrente que entende ser necessário que o legislador ordinário “discipline” o princípio constitucional pra que este tenha eficácia. Conforme observação feita por um dos mais brilhantes integrantes do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Des. José Osório de Azevedo Júnior (que efetivamente aplica diretamente os princípios constitucionais em seus ilustrados votos), para alguns juízes a invocação, pela parte, de algum princípio constitucional é tomada como indicador seguro de que ela não tem o direito que postula, pois, se tivesse, teria indicado a lei que lhe daria fundamento.” (DALLARI, 2003, p. 83).

ampla discussão com a sociedade; quando muito fazem uma audiência pública para formalizar o procedimento e para intitular o plano de participativo.

O Plano Diretor traz em seu texto a data da revisão do documento, uma vez que a realidade muda e os objetivos também. Os planos não podem ser estáticos, petrificados. No entanto, o que muitas vezes ocorre é o constante remendo dos planos, a cada vez que as suas diretrizes ferem os interesses econômicos dominantes. Antes mesmo da data prevista para a revisão, os planos já foram fartamente alterados, tendo os seus objetivos desnaturados e seu planejamento fracassado. A legitimidade de muitos planos pode ser seriamente questionada.

De modo geral os Municípios não têm dado a devida importância para o ordenamento territorial, uma vez que continuam constantes as práticas de parcelamento (loteamento e desmembramento) irregular do solo, favorecendo o crescimento desordenado da cidade, com a expansão dos chamados bolsões de pobreza, o que tem agravado a baixa qualidade da vida urbana, gerando cidades fragmentadas, poluídas, ineficientes e injustas. (FERNANDES, 2006, p.353).

Os pequenos e médios municípios brasileiros enfrentam problemas comuns aos grandes centros como os parcelamentos irregulares, a favelização da população, a carência de abastecimento público, saneamento básico, destinação incorreta dos resíduos sólidos, o desemprego, a deficiência na saúde, educação e nos meios de transporte. São problemas crônicos que exigem a articulação com os governos estadual e federal, o que passa ser um obstáculo na medida em que não existem nesse país políticas públicas convergentes e articuladas. Cada governo tem o seu plano para promover o ordenamento territorial; cada qual quer fazer à sua maneira. O resultado é o mau uso dos recursos públicos, com ações superpostas e até mesmo contraditórias.

É interessante o pensamento de Alfonsin e Fernandes (2006) a esse respeito:

Por um lado, a tradição do planejamento tecnocrático, que tudo quer regular em detalhe, mas abandona os grupos sociais mais carentes; por outro lado, a pressão (nacional e internacional) da ideologia neoliberal, que propõe a total flexibilização das regras do jogo de produção das cidades: eis o dilema dos gestores urbanos do Brasil. O equilíbrio necessário consistiria de regular mais – e melhor – os processos de produção do espaço urbano que precisam de regulação e da intervenção do Estado, deixando que o mercado imobiliário se ocupe dos outros processos mais afeitos às classes mais favorecidas. (ALFONSIN e FERNANDES, 2006, p. 348).

O desafio para os gestores públicos é grande, levando em conta a variedade de problemas a serem resolvidos, associados à histórica prática da política clientelista, que desvirtua e desqualifica as políticas públicas. As cidades sustentáveis só serão possíveis se

houver o amadurecimento político da sociedade e a superação das velhas práticas de gerir a coisa pública.

Impende ressaltar que a disciplina urbanística não está estruturada em Sistema como estão o Meio Ambiente e os Recursos Hídricos, embora haja a movimentação do Ministério das Cidades nesse sentido. Entretanto, a estruturação da Política Urbanística em Sistema não resolverá o problema, já que como vimos os outros sistemas não foram implantados até hoje a despeito dos vários anos de sua vigência.

Pode-se afirmar que o sucesso ou o fracasso das políticas públicas de meio ambiente, recursos hídricos e urbanismo não está na existência de um Sistema que a regule e sim no planejamento e execução das mesmas. O que se tem visto são políticas de governo, de cunho imediatista e eleitoreiro. Não vislumbramos nesse país políticas públicas estatais, que tenham planejamento a médio e longo prazos.

Da análise dos Sistemas de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos e da Política Urbana no Brasil, percebe-se uma clara evolução na percepção por parte do poder público, da importância da temática urbano-ambiental. Esse novo delineamento é percebido na legislação brasileira, que tem se alinhado às diretrizes internacionais na proteção do meio ambiente, bem como no esforço de melhorar a qualidade de vida das pessoas, na busca da construção de cidades sustentáveis.

Impende ressaltar que o empenho em nível federal e estadual é maior, restando à maioria dos municípios brasileiros a posição desconfortável da quase absoluta abstenção nas políticas públicas de meio ambiente e urbanismo. Os municípios ainda não chamaram para si o dever constitucional de tutela do meio ambiente natural e urbano, o que se traduz no pleno abandono dos nossos recursos naturais e do nosso patrimônio histórico, bem como na visível degradação da qualidade de vida das pessoas, na medida em que as cidades brasileiras têm se tornado em espaços insalubres, degradados e violentos.

Em que pese as dificuldades enfrentadas pelas municipalidades para implementar políticas públicas, alternativas terão que ser buscadas para viabilizar a gestão urbano-ambiental municipal. Uma das possibilidades é a associação dos municípios para a consecução de objetivos comuns.

4 A INTERMUNICIPALIDADE COMO INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

4.1 A importância das políticas públicas na ordem local em razão da crescente autonomia municipal

O contexto histórico da Administração Pública no Brasil tem sido marcado pela profunda indiferença em relação às demandas populares, já que o poder, em alguns pilares, se estruturou em práticas oficiosas, escondidos sob a roupagem da legalidade, geridas por grupos corporativos que se apoderaram do Estado para transformá-lo em aparelho de satisfação de seus interesses privados.

O Estado Nacional aliou-se à esfera privada para a acumulação de capital, consubstanciado no modelo de sustentação dos mercados capitalistas, o que desnatura e desestrutura o espaço público de negociação e mediação de conflitos. Esse modelo ainda se reflete no enfraquecimento das instâncias públicas, que se fragiliza para resolver as tensões sociais a que é reclamada.

Por outro lado, o Brasil possui uma sociedade apática politicamente, que não assume o seu papel de ator social, que se omite na transfiguração do espaço público em privado, permitindo que grupos socialmente mobilizados assumam o poder. É notório que foram criados diversos Conselhos Municipais depois da promulgação da CR/1988. A despeito disso, é uma visão romântica achar que os movimentos institucionais, sejam por si só, suficientes para promover uma administração pública dialógica. Nas palavras de Leal:

E isto, porque os modelos de democracia representativa ou participativa institucional não têm dado respostas satisfatórias ao tema da participação popular na administração das demandas públicas emergentes, em nosso sentir. Primeiro, porque não contam com um adequado diagnóstico do fenômeno político das relações sociais contemporâneas (desconsiderando a complexidade dos múltiplos aspectos de sua configuração, o que perfunctoriamente demonstramos acima); segundo, porque efetivamente não possuem práticas de ação administrativa, haja vista a relação patrimonialista que os atores políticos tradicionais mantêm com o poder. (LEAL, 2006, p. 68).

A Administração Pública precisa ser compreendida como o espaço público democrático de construção de uma nova cidadania e da mediação dos conflitos públicos e privados concorrentes, onde as regras do jogo devem ser pautadas pela transparência e pela ética, e que tenham como objetivo e mecanismos de controle a efetivação de direitos fundamentais. A sociedade deve articular espaços de atuação dentro da Administração

Pública, para que as suas aspirações sejam discutidas de forma democrática e participativa e para que possa exercer o papel de controle dos atos políticos e administrativos.

A visão clássica do Direito Administrativo, no que tange aos atos políticos, sobretudo o ato discricionário²⁸, vem sofrendo severas críticas da nova geração de administrativistas. Pela teoria clássica, os atos discricionários não são passíveis de controle judicial por encontrar-se na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. É a teoria do mérito administrativo, que elevou os atos políticos a uma espécie de imunização ao controle jurisdicional²⁹. Nas palavras de Dias:

Evidentemente, a discricionariedade, desse ponto de vista, acaba por isolar um núcleo de irresponsabilidade na ação dos governantes, totalmente incompatível com a proteção da democracia, da profissionalização e dos direitos fundamentais, que são os marcos teóricos que o próprio primado da separação dos poderes tende e busca alcançar. (DIAS, 2007, p. 102).

A idéia do controle judicial dos atos administrativos está florescendo entre a comunidade jurídica pátria, embora as decisões dos tribunais ainda sejam tímidas no acolhimento dessa visão mais democrática da Administração Pública. Os atos públicos que violem os direitos fundamentais não podem escapar ao controle jurisdicional³⁰. O ativismo judicial, criticado por muitos, poderá oferecer soluções impensáveis outrora.

Bucci (2006) argumenta que a doutrina juspublicística relativizou o conceito de atos discricionários, uma vez que cresceu a credibilidade do conceito de atividade, que é um conjunto orgânico de normas e atos com o objetivo de realização de uma finalidade determinada. Sob essa nova perspectiva, mais abrangente da atuação da Administração Pública, o ato administrativo perde espaço para outras formas como o contrato e o regulamento. Ele se torna apenas um dos aspectos da atividade administrativa.

²⁸ “Já na atividade discricionária, há um poder de escolha entre soluções diversas, todas igualmente válidas para o ordenamento jurídico; somente pode exercer-se com base em uma norma legal que confira esse específico poder a exercer-se com base em uma norma legal que confira esse específico poder a determinado órgão público; esse poder implica a capacidade de criar situações jurídicas novas, e não somente o de integrar situações jurídicas já definidas.” (PIETRO, 2001, p.123).

²⁹ “Assim, tanto em uma como em outra, se for o caso, terá que concluir que o ato administrativo não é passível de censura porque a Administração atuou *dentro de esfera legítima, isto é, dentro do campo de liberdade (intelectiva ou volitiva) que a lei lhe proporcionava*, seja porque não excedeu a esfera de intelecção razoável de um conceito fluido, seja porque não se excedeu ao decidir que tal ou qual comportamento era o mais conveniente e oportuno, por ter se mantido dentro dos limites da razoabilidade.” (MELLO, 2003, p. 27).

³⁰ “A redemocratização e o novo marco constitucional darão maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos. Sem surpresa, os instrumentos jurídicos que estavam presentes no período autoritário, como a ação popular e ação civil pública, passam a ser largamente utilizados só depois de 1988. Um caso exemplar do recurso à intervenção judiciária para impedir o desmantelamento do Estado desenvolvimentista brasileiro foi o das várias ações judiciais propostas para anular os editais de privatização das empresas estatais, sobretudo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.” (SANTOS, 2007, p.18).

Ainda segundo a autora, a Administração Pública padece do excesso de legislação minuciosa, que busca normatizar a conduta administrativa até que se esgotem todas as possibilidades. Ocorre que esse modelo não traz a garantia de lisura e proteção aos cidadãos contra os abusos da Administração, abusos esses que poderiam ser intimidados pelo controle popular.

Outro fenômeno vivenciado pela Administração Pública pátria é o paradoxo entre o regime jurídico formal, dotado de forte positividade e rigidez, e a criação de estruturas paralelas para escapar aos rigores do direito positivo. O direito positivado é bom enquanto fachada, para justificar os atos administrativos, no entanto, é ruim como direito aplicado. As pessoas detentoras de poder político utilizam as regras jurídico-administrativas até o momento que elas não contrariem os seus objetivos. A partir de então, essas mesmas regras são abandonadas e criam-se novas formas jurídicas para atender tais demandas ou atuam à margem do direito posto.

Pode-se afirmar que o Direito Administrativo encontra-se dotado de limitações e insuficiências que o tornam retrógrado e antiquado nas suas relações com a sociedade nas suas várias faces. Por essa razão novas formas jurídicas vêm sendo buscadas como forma de aparelhar o Estado para atender as novas demandas sociais e àquelas oriundas do mundo globalizado. O Direito Administrativo gravita entre a legalidade e a ilicitude, na busca de adequar as necessidades e os interesses dos setores público e privado.

Outra razão que permite que alguns detentores de cargos públicos atuem com regras de conduta paralelas às formas prescritas pelo Direito Administrativo clássico é a certeza da impunidade. A utilização de mecanismos de confiabilidade duvidosa, no qual pairam a penumbra do obscurantismo, garantem aos políticos as manobras necessárias para que eles alcancem os seus objetivos, nem sempre lícitos. Esse fato denota o descompasso entre a realidade da Administração Pública, tendo em vista a expectativa que a população tem do cumprimento das regras jurídicas e a estrutura jurídico-institucional que a organiza.

O argumento utilizado para se buscar novas formas jurídicas no intuito de organizar a Administração Pública é a rigidez da administração clássica. Para alcançar a maleabilidade necessária a uma atuação eficaz seria preciso revogar as antigas regras e instituir novos arranjos jurídicos capazes de superar a estrutura emperrada e ineficiente que se tornaram nocivas à consecução dos seus objetivos. O Estado não enfrenta esse problema com a seriedade que deveria e engana-se a si próprio: transfere para outras entidades e instituições as suas atribuições, por serem esses organismos dotados de regime jurídico que lhes permite escapar às formas de controle e coação existentes.

O gerencialismo tem sido a bandeira adotada pela Administração Pública brasileira para alcançar a reforma administrativa, que foi introduzida na Constituição da República de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. As experiências do direito privado são constantemente avocadas com o objetivo de utilizar esses mecanismos na esfera pública. Assim, fala-se hoje em parcerias, em franquia, na delegação do serviço público à administração indireta como as autarquias e empresas públicas. Não se pode perder de vista que o administrador público não é o detentor do capital, como o são os administradores do setor privado. A contratação de pessoal, os investimentos e os gastos públicos devem se pautar por regras de direito público, daí a imprescindibilidade do direito administrativo.

A ineficiência é o grande óbice à satisfação das demandas sociais e à concretização dos direitos fundamentais. E esse fato não pode ser atribuído apenas às regras ultrapassadas do Direito Administrativo. Possui também um conteúdo histórico, já que é fato que muitos grupos se apoderaram do Estado para satisfazer os seus interesses privados, afirmando a distância existente entre o Estado e o cidadão. Essa fissura entre as instituições político-administrativas e a sociedade configuram a desvirtuação na gerência da coisa pública. As relações deixam de ser entre Estado e sociedade para se transfigurar em relações entre o Estado e a sociedade abastada (as elites econômicas e políticas), e entre o Estado e a sociedade excluída (a classe média assalariada e os pobres). À primeira relação, cabe o amparo e os privilégios do Estado e à segunda cabe a violação dos direitos humanos, a vulnerabilidade econômica e a segregação sócio-espacial e ambiental.

As mudanças administrativas almejadas pela sociedade brasileira têm que se pautar pela materialização dos valores consagrados na Constituição³¹. A reforma da Administração Pública brasileira só terá sentido se for para concretizar os valores constitucionais, sem o que a reforma da condução dos negócios públicos se torna apenas em justificativa de manutenção do poder. A mudança estrutural reclamada pela sociedade deve ser portadora de legitimidade, trazendo para o seio social a força normativa da Constituição.

A esfera municipal enfrenta todos esses problemas discutidos e padece de uma estrutura administrativa, material e operacional débil. Implementar a reforma administrativa na ordem local é uma tarefa árdua, já que inexistem nos quadros da maioria dessas Administrações corpo técnico capaz de promover as mudanças necessárias. Além disso, elas

³¹ “No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional, tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição, de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais.” (SANTOS, 2007, p.18).

não possuem os recursos necessários para viabilizar uma reestruturação da administração local.

A Constituição da República de 1988 atribuiu às municipalidades competências que eram da União ou dos Estados, opção adequada do Constituinte, já que a administração local está mais próxima da população e, por isso, mais sensível aos problemas locais. O governo estadual e, sobretudo o federal, estão muito distantes da população, desconhecendo boa parte das dificuldades enfrentadas pelas comunidades locais. Foi também uma resposta aos anos de total centralização política adotada pela ditadura militar.

Com a redemocratização do país a partir do ano de 1994, e mais intensamente após a Constituição da República de 1988, surgiu o fenômeno da multiplicação de municípios. Segundo Gomes e Dowell (2000), entre os anos de 1984 a 1997 foram criados 1.403 municípios no Brasil, o que significou um crescimento de 34,2%. Em 1984 eram 4.182 municípios e em 1997, já eram 5.505. Se considerarmos os municípios com até 10.000 habitantes, eles representam 50% dos municípios brasileiros.

Esses números trazem à reflexão a análise da viabilidade desses entes federados. A maioria dos municípios brasileiros não arrecada o suficiente para custear os gastos com pessoal e com as Câmaras de Vereadores. A arrecadação municipal com impostos e taxas é muito inferior aos gastos públicos nos pequenos municípios. Assim, pode-se perceber que em matéria fiscal a explosão do número de municípios traz mais prejuízos do que benefícios.

Esse fenômeno encontrou abrigo na forma de distribuição tributária trazida pela CR/1988, já que todos os municípios recebem recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios. Desse modo, as forças políticas locais encontraram o respaldo que precisavam para convencer a população dos distritos municipais a reclamarem a sua emancipação. De outro lado, a situação é avaliada a partir de alguns indicadores como o grau de dependência dos governos municipais em relação ao governo estadual e federal; a capacidade de arrecadação própria; as despesas com pessoal e a capacidade de poupança.

As Câmaras Municipais a despeito de ter assegurada a sua competência legislativa na Constituição da República de 1988 e na respectiva Lei Orgânica Municipal, não fazem uso dela, já que as mesmas praticamente se limitam em aprovar os projetos de lei enviados pelo Executivo. O Legislativo municipal, até o presente momento, não chamou para si a responsabilidade do planejamento estratégico do município.

Outro ponto que mostra a fragilidade do Legislativo municipal é a inconsistência das Leis Orgânicas Municipais. Muitos municípios contrataram consultorias para a criação das suas Leis Orgânicas, sem que fossem contemplados estudos científicos que subsidiassem

esses documentos como a realidade social, econômica, ambiental, urbanística, as questões relativas à saúde, educação, cultura, patrimônio histórico, turismo, entre outros. Não houve, na maioria dos casos, estudos que avaliassem as condições técnicas dos servidores públicos, para que pudesse ser planejada uma reforma administrativa com o objetivo de melhorar o quadro de servidores e, conseqüentemente, alcançar a tão falada eficiência na prestação do serviço público.

O funcionalismo público da maioria dos municípios brasileiros carece de investimentos em treinamentos, de reconhecimento salarial pelas titulações acadêmicas que possua, de plano de cargos e salários que valorize o servidor que invista na sua formação técnica e que disponha de eficiente modelo de avaliação de desempenho. A modalidade de gratificação por tempo de serviço deveria ser extinta, uma vez que esse tipo de benefício não promove o desenvolvimento e a motivação do servidor público.

A avaliação de desempenho, quando existe, normalmente é feita sem a devida metodologia de acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo servidor. E, muitas vezes, não há sequer uma pessoa responsável por esse acompanhamento. Ilustrativo os dizeres de Melo Filho a esse respeito:

(Com relação à avaliação de servidores, lembro-me de um exemplo que, à época, me causou certa perplexidade quanto ao desvirtuamento do instituto. Na ocasião, trabalhava em um mandado de segurança, cujo principal documento probatório era a avaliação de seis servidores municipais. Solicitando à Prefeitura tais documentos, os mesmos me vieram às mãos e, quando fui consultá-los constatei que a avaliação de todos os seis servidores era idêntica, e o que é pior, mas destas avaliações era feita à caneta e as outras cinco com papel carbono!). (MELO FILHO, 2000, p.280).

Constitui óbice ao desenvolvimento das municipalidades a falta de planejamento estratégico das ações governamentais. O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias são diuturnamente violados no seu núcleo que é o planejamento. Esses dois projetos de lei de competência do Executivo são elaborados às pressas, às vésperas de serem encaminhados à Câmara Municipal. Por isso, nem sempre se tem o devido cuidado no planejamento das ações governamentais, como se espera de uma boa gestão municipal.

A autonomia conquistada pelos municípios com a Constituição de 1988 trouxe também a descentralização³² das políticas públicas, fazendo com que os municípios

³² “A **Descentralização** é vista como processo de **transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores**, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.” (ARAÚJO, 2000, p. 145).

assumissem a gestão de funções relevantes no contexto nacional. Entretanto, boa parte deles não está preparada para assumir essas demandas sociais, seja pela falta de recursos financeiros, seja pela ausência de pessoal qualificado ou pela baixa qualidade da infraestrutura disponível.

O reflexo da autonomia municipal é o expressivo crescimento da despesa pública, que se dá tanto em razão das pressões da sociedade como pela crescente atribuição de novas competências aos governos locais advindos do processo de descentralização. (CLEMENTINO, 2000, p.111). Araújo (2000) argumenta que os municípios devem ser catalisadores das forças econômicas e das energias sociais e buscar a convergência na atuação com as diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Essa articulação se faz necessária para não promover o isolamento espacial do município em relação aos demais atores políticos.

Essa aproximação entre o poder local e a sociedade é a materialização do princípio da subsidiariedade, que teve a sua primeira formulação nas Encíclicas Papais, principalmente na Encíclica *Quadragesimo Anno*. Por esse princípio as esferas superiores devem abster-se de fazer tudo o que a ordem local é capaz de realizar. O Estado deve, ainda, limitar-se apenas naquelas prestações ou serviços que a esfera privada não tem condições de fazer. É o pensamento de Pietro:

Devem ficar a cargo do Estado as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia); e devem ser regidas pelo princípio da subsidiariedade as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ela for deficiente. (PIETRO, 2006, p.38).

A atribuição aos municípios da execução de diversas políticas públicas não teve a devida correspondência em matéria orçamentária. As municipalidades receberam várias atribuições que não eram inicialmente da sua competência, mas não houve a devida contraprestação financeira por parte do Estado. Assim, o que poderia representar a melhoria da qualidade de vida das pessoas, pode revestir-se no agravamento das mazelas sociais.

Os desafios a serem enfrentados para que seja possível solucionar a ineficiência das Administrações Públicas municipais é enorme, pois lhe faltam receita, mão-de-obra qualificada, infra-estrutura, capacidade de endividamento, tudo isso associado à multiplicação desses entes, se constitui em uma missão difícil. Promover a fusão e incorporação de municípios é meta difícil de atingir, tendo em vista que os detentores do poder local não

abrem mão do seu poder, ainda que ele pouco ou nada represente nas esferas regional e nacional.

Melo Filho (2000) argumenta que outro item importante é a valorização do associativismo local, com a valorização da microrregião, principalmente por meio dos consórcios intermunicipais que ganharam força com a sua previsão expressa no art. 241 da CR/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A saída para a superação da hipossuficiência municipal parece ser mesmo a união dos municípios por meio dos consórcios intermunicipais, como forma de superação das suas dificuldades e pela real possibilidade de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Os municípios receberam a competência da materialização de diversas políticas públicas como a de transporte, de ordenamento territorial, de saúde, educação, defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural, dentre tantas outras. A consecução de todas essas políticas demanda recursos públicos, pessoal qualificado, infra-estrutura, equipamentos, instrumentos de monitoramento e controle, além da articulação político-institucional e jurídico-administrativa.

Nessa seara, pode-se afirmar que a estrutura jurídico-institucional brasileira aparta a realidade política da administrativa. O Direito Administrativo trabalha com o conceito jurídico de ato administrativo, não contemplando o conceito de políticas públicas. Estas segundo Bucci (2006) são programas governamentais que visam a realização de objetivos exigidos socialmente e que tenham o vetor político definido. A separação entre Estado e Administração Pública precisa ser revista pelo Direito, porque toda política pública é a expressão de uma vontade política que é gerida pelos administradores públicos. Política Pública é na visão de Parada:

Digamos que uma política pública corresponde a cursos de ação e fluxos de informação relacionados com um objetivo público definido de forma democrática; os que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e o setor privado. Uma política pública de qualidade incluirá orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão de seus resultados³³. (PARADA, 2002, p. 16). (tradução livre).

³³ “Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.” (PARADA, 2002, p. 16).

Assim, a consecução de políticas públicas só terá legitimidade e somente alcançará os seus desígnios se forem devidamente articuladas política, social e internamente no aparelho administrativo. O sucesso de uma política pública depende do profundo conhecimento do seu objeto e da sua devida internalização entre os atores políticos e administrativos. A implantação de uma política pública será eficaz se devidamente debatida com a sociedade, que de alguma forma intervêm no seu resultado.

Analisar as políticas públicas na visão clássica do Direito Administrativo importa identificar a vontade do Estado na implantação de um programa de governo devidamente construído para alcançar uma finalidade determinada. O Estado era assim o detentor isolado da consecução das políticas públicas, abarcando todo o controle da execução das mesmas. Não havia a preocupação em abrir o conteúdo das políticas ao debate público, provocando a participação e o envolvimento da sociedade que, em última análise, é a destinatária dos resultados almejados.

O mundo globalizado que ao revés constrói um mundo especializado e singular, promoveu a inovação tecnológica nos meios de comunicação de massa e na informação, o que favoreceu novo conceito de políticas públicas. O acesso à informação dos dados públicos melhorou a própria comunicação interna da Administração Pública quanto proporcionou a elevação da participação popular nos negócios públicos. Portanto, as políticas públicas³⁴ hoje são revestidas de ampla divulgação, o que não garante o sucesso do seu conteúdo, que por vezes pode estar equivocado e inconsistente. Nesse caso, a política certamente será abandonada ou substituída por outra.

Vários modelos podem ser utilizados para definir o conteúdo de uma política pública. Dias (2007) argumenta que a definição de uma política pública pode acontecer a partir do diagnóstico que o próprio Estado faz das demandas sociais e procura satisfazê-las de alguma forma. E para avaliar as metas almejadas cria parâmetros como identificação, formulação, legitimação e implementação. Sustenta ainda o autor que as políticas públicas podem surgir da correlação de forças entre os grupos interessados. Um modelo muito comum é aquele pensado para atender as demandas da elite da sociedade, o que reflete as preferências dos grupos que dominam as estruturas do governo.

³⁴ “El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución.” (PARADA, 2002, p. 17). “O conceito de políticas públicas inclui tanto as políticas de governo quanto as de Estado. Estas últimas são, na realidade, políticas de mais de um governo. Também é possível considerar como políticas de Estado aquelas que envolvem o conjunto dos poderes estatais em seu desenho ou execução.” (tradução livre).

Essa multiplicidade de modelos que as políticas públicas tendem a se revestir deixa claro que nem sempre elas são pensadas para satisfazer as demandas sociais. Muitas vezes a finalidade de uma política pública pode se desvirtuar do interesse comum.

As políticas públicas são dotadas de dinâmica, já que elas trazem consigo normas a serem cumpridas e resultados a serem alcançados, o que evidencia que todo o seu percurso ocorre dentro de um processo em que os atores políticos, administrativos e sociais se comunicam. E isso se dá porque as políticas públicas envolvem uma pluralidade de executores e aplicação de recursos que podem ser de fontes diversas.

As políticas públicas podem ser analisadas em conjunto para que se possa obter a valoração da eficiência de um determinado plano de governo, já que nelas estão expressas as demandas sociais que serão atendidas, bem como aquelas que serão reprimidas. Demonstra-se ainda a maneira como o dinheiro público será gasto, o que permite a avaliação da seriedade e transparência na utilização dos recursos públicos.

A teoria da justiça oferece alguns mecanismos de avaliação das políticas públicas. Dias (2007) faz a análise partindo da correlação entre política e equidade. Assim, a aquisição de bens e serviços para implementação de uma política pública pode acontecer beneficiando uns em detrimento de outros, distribuindo de forma desigual os ativos sociais. Esse princípio preconiza a distribuição de ativos sociais primários a toda a sociedade, independentemente das aspirações individuais.

Em um segundo momento sustenta o referido autor a comunicação entre política e eficiência. Em se tratando de uma política pública não é suficiente apenas a análise entre as opções escolhidas e os resultados alcançados. A eficiência será atingida se houver uma distribuição equitativa da distribuição dos ativos sociais na comunidade.

Dias (2007) analisa a política pública sob a ótica da necessidade e da liberdade. A necessidade de satisfação dos interesses individuais ou coletivos da população é que provocará a Administração Pública a reagir positiva ou negativamente a essas demandas. Elas terão então o objetivo de oferecer a cada pessoa a igualdade de oportunidades no acesso dos seus ideais de vida. A liberdade implicaria, segundo o autor, que as pessoas deveriam ter asseguradas a sua capacidade de julgamento e de ação para mudar o estado de coisas, conforme a sua concepção de mundo.

A Administração Pública como indutora do desenvolvimento sócio-econômico da sociedade enfrentará a complexidade fática e material pelos quais se desenvolverão a atividade administrativa. É o pensamento de Bucci:

A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do Poder Público, que levarão a resultados desejados. E essa é a conexão das políticas públicas com o direito administrativo. Cada vez mais os atos, contratos, regulamentos e operações materiais encetados pela Administração Pública, mesmo no exercício de competências discricionárias, devem exprimir não a decisão isolada e pessoal do agente público, mas escolhas politicamente informadas que por essa via demonstrem os interesses públicos a concretizar. (BUCCI, 2006, p. 267-268).

A realidade em que se encontram elevado número de municípios brasileiros não lhes permite a concretização dos valores preconizados na CR/1988. As municipalidades terão que vencer o isolamento político-territorial e buscar ações conjuntas que lhes ofereçam a possibilidade de superar as dificuldades na disponibilização dos serviços públicos reclamados pelo tecido social. Individualmente, os municípios não conseguirão superar a hipossuficiência em que se encontram, na média em que estão submetidos a um alto grau de dependência das transferências constitucionais.

4.2 A cooperação intermunicipal como mecanismo de concretização do federalismo cooperativo

As adversidades e as várias formas de insatisfação³⁵ são os fatores que levam o ser humano a buscar colaboração e ajuda de outras pessoas. É do sentimento de injustiça e de exclusão que nascem as práticas altruístas como a solidariedade, a cooperação e as parcerias. Como a sociedade enfrenta diferenças, indiferenças, exclusão e discriminação de toda sorte, acaba por buscar alternativas para resolver ou mesmo amenizar as insatisfações vividas.

Essas modalidades de ajuda recíproca são válidas tanto em ações entre os particulares, como entre eles e o setor público, ou mesmo entre esferas diferentes do próprio Poder Público. A saúde no Brasil sempre foi protagonista de insatisfações, já que sempre houve a insuficiência de infra-estrutura nos hospitais e postos de saúde, na ausência de remédios, na falta de médicos, de leitos e de procedimentos médicos especializados. O sofrimento dos pacientes e de suas famílias gerou reações por todo o país na busca de um atendimento digno no Sistema de Saúde do País.

O modelo de política pública de saúde no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 foi duramente criticado por um movimento de médicos denominados sanitaristas. Esse

³⁵ “Em verdade, já se compreendeu que a sede para o conflito repousa no “sentir-se desigual”, na percepção de carências intrínsecas que podem levar o meio à completa estagnação. Aí se assenta a possibilidade dicotômica do conflito: em sua manifestação maléfica que seria a guerra, ou em uma alternativa mais voltada para a integração das sociedades, a alternativa benéfica que é a cooperação.” (DURÃO, 2007, p. 28).

movimento articulou a necessidade da implantação de novos paradigmas da saúde coletiva no Brasil. O resultado foi o pioneirismo da área da saúde no processo de descentralização da política de saúde. E foi justamente a saúde que saiu na vanguarda com a cooperação intermunicipal.

São inúmeros os consórcios de saúde espalhados pelo país, o que mostra que esse tipo de cooperação surte efeitos positivos. Como toda política pública apresenta momentos de sucessos e fracassos. A instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1988 trouxe o conceito de universalização, que foi prontamente adotado em todo o país e que significou um avanço na promoção dos direitos sociais.

Os consórcios intermunicipais de saúde não foram os pioneiros no Brasil, pois existiram experiências pretéritas de cooperação intermunicipal que lhes foram inspiradoras. A fragmentação do poder municipal aliado à baixa população dos mesmos, cria o cenário favorável ao aparecimento da união das municipalidades para a consecução de objetivos comuns.

Nesse cenário, segundo Diniz Filho (2006) na Espanha a experiência dos consórcios intermunicipais data da Idade Média, e esse fenômeno floresceu em razão do país possuir extensão territorial um pouco menor que a de Minas Gerais e possuir 8.097 municípios, número altíssimo se comparados aos 5.561 municípios brasileiros e se levar em conta os 853 municípios mineiros. Ainda segundo o autor, a Espanha possui 1.310 associações intermunicipais, que tem por finalidade a prestação de todos os tipos de serviços públicos.

Na Alemanha as associações de municípios são entes da federação, tendo poder legislativo, executivo e Constituição próprios. Diniz Filho (2006) correlaciona a Espanha com a Alemanha pelas semelhanças no que tange ao número de municípios. A Alemanha possui um território que corresponde a 60% do território de Minas Gerais e possui 14.561 municípios, dos quais 81,2% têm população inferior a cinco mil habitantes.

No Brasil, a atuação consorciada ainda é tímida se comparada aos exemplos europeus. A primeira cooperação intermunicipal brasileira ocorreu na década de 1960, com a criação do “Consórcio Intermunicipal de Promoção Social do Governo do Rio Claro”, sediado no município de Bauru-SP. Os Estados do Sul do país foram os pioneiros na prática associativista. (DINIZ FILHO, 2006, p. 61).

Devido à necessidade da descentralização da política de saúde muitos consórcios nasceram da indução dos Estados-membros. Vários Estados investiram na formação dos consórcios intermunicipais como vetores de democratização na prestação do serviço de saúde. Alguns adotaram a estratégia de alocar o serviço público para cidades pólo, já que estas eram

detentoras da infra-estrutura necessária à prestação do serviço de saúde. Cumpre salientar que muitos consórcios foram extintos pela insuficiência dos recursos transferidos pelo Estado-membro.

Importante ressaltar que num mesmo Estado-membro são constituídos diversos consórcios intermunicipais com características totalmente diversas. A variedade vai desde o regime jurídico adotado até aos objetivos traçados, isso sem contar o grau de proximidade existente entre o consórcio e o Estado-membro e a União.

Os consórcios de saúde se estruturaram em dois grandes grupos: aqueles que prestam diretamente o serviço e aqueles que compram o serviço. No primeiro modelo, o consórcio possui instalações próprias onde são oferecidos os serviços e o segundo, são aqueles que compram os serviços da rede privada de saúde, possuindo uma estrutura reduzida e barata. O problema enfrentado pelos consórcios de saúde compradores de serviços é que eles ficam limitados à oferta de saúde da região em que estão situados e da maneira como arrecadam e distribuem os recursos. A criação do Sistema Único de Saúde proporcionou base mais sólida para a atuação dos consórcios intermunicipais já que os procedimentos passaram a ser tabelados.

Assim, pode-se afirmar que a realidade dos municípios brasileiros favorece a formação da cooperação intermunicipal, já que o território nacional encontra-se fragmentado em mais de cinco mil municípios que, na sua maioria, possui uma profunda dependência dos recursos transferidos pelos Estados-membros e pela União³⁶. Além disso, a realidade dessas municipalidades é da carência quase absoluta de recursos humanos, materiais e técnicos que lhes seriam necessários para a consecução das políticas públicas que são da sua competência.

A ênfase que a Constituição da República de 1988 deu aos municípios traz à baila o reconhecimento da sua importância na consecução de políticas públicas e, notadamente, na sua capacidade de auto-organização, o que lhes deu autonomia em relação ao Estado-membro.

A Administração Pública está sendo repensada nas suas várias faces, já que os paradigmas clássicos não oferecem respostas satisfatórias às várias demandas sociais oriundas de uma sociedade plural e complexa. As reflexões têm apontado a descentralização como um dos vetores capazes de enfrentar a ineficiência na prestação dos serviços públicos e de promover o diálogo e a busca da consensualidade entre os entes federados.

³⁶ “Tenho, às vezes, a impressão de que o constituinte quis se vingar dos Municípios. Farto das pressões para que o texto constitucional o consagrasse ente da federação, o Constituinte acolheu o pedido, mas atribuiu-lhe tarefas desacompanhadas da necessária receita.” (FORTINI, 2007, p.43).

O óbice à eficiência das políticas públicas brasileiras é a ausência de planejamento e a análise da sua viabilidade técnica, bem como a falta de diplomacia política entre a União e os entes subnacionais. Essas dificuldades transformam-se no mau uso dos recursos públicos, o que redundará na prestação deficiente do serviço público, o que vai refletir na sociedade.

A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos) é um marco no que tange à criação de consórcios públicos, já que trouxe a possibilidade de instituição de consórcios entre os entes federados. Essa nova modelagem superou a antiga dicotomia entre convênios e consórcios administrativos. Boa parte da doutrina pátria defendia a tese de que os convênios poderiam ser firmados entre entes de espécies distintas como, por exemplo, entre um município e uma Universidade. Entretanto, os consórcios administrativos só poderiam ser criados por entes da mesma espécie como, por exemplo, entre dois municípios.

A Lei dos Consórcios Públicos pôs fim ao debate doutrinário acerca da natureza jurídica dos consórcios públicos. Trouxe à baila a natureza contratual dos consórcios. Medauar (2006) coaduna com esse pensamento argumentando que acertou o legislador em adotar a natureza contratual dos consórcios. Vários objetivos concertados nos ajustes interfederativos são tipicamente contratuais, como a realização de obras e a prestação de serviços.

Carvalho Filho (2009), entende que os consórcios não possuem natureza contratual, já que para ele os consórcios são um acordo plurilateral de cooperação recíproca, figura que está muito mais próxima dos convênios, já que estes adotam um ajuste para a realização de finalidades comuns.

Os convênios e os consórcios administrativos que foram constituídos anteriormente à Lei nº 11.107/2005 continuarão exercendo as suas atividades normalmente, já que não foram atingidos pela referida norma. Carvalho Filho (2009) argumenta que a lei não atingirá os convênios e consórcios celebrados após a sua vigência, desde que observados a formação clássica de forma associativa e despersonalizada. Para ele então será possível a instituição de novos convênios e consórcios adotando a forma clássica ou a trazida pela nova Lei dos Consórcios Públicos.

Contrariamente a esse entendimento, Machado e Dantas assim se manifestaram:

Fica claro nesse dispositivo que a lei não fulminou a existência dos consórcios constituídos antes da Lei nº 11.107/2005. Para estes consórcios a lei abre a possibilidade de se converterem ao regime público. Todavia, aparentemente, o objetivo de tal dispositivo não é facultar aos entes federados a manutenção de um consórcio em desconformidade com a nova lei. (MACHADO; DANTAS, 2008, p. 188).

A lei nacional não põe fim aos consórcios constituídos anteriormente à sua edição, entretanto, deverão essas associações se adequarem às novas regras. Esse é o entendimento inclusive para os numerosos consórcios de saúde existentes no País.

A Constituição da República de 1988 diz em seu art. 241 que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 2009, p. 243).

O dispositivo constitucional deixa claro que a intenção do Constituinte era a de promover a colaboração entre os entes federados, por meio de gestão associada³⁷, que permitisse a prestação do serviço público de qualidade à sociedade. Era a estratégia para fomentar entre os entes federados, principalmente nos hipossuficientes, o desejo de superar as dificuldades por eles enfrentadas, oferecendo o instrumento que viabilizaria tais ajustes. A análise do dispositivo constitucional leva a entender que cada um dos entes federados estaria autorizado a criar lei disciplinando os consórcios públicos e os convênios de cooperação.

Com a edição da Lei nº 11.107/2005 viu-se que a orientação do legislador foi no sentido de editar uma lei nacional, já que não foi feita para cumprimento apenas por parte da União, tendo ela abrangência sobre todos os entes da federação, no esforço de efetivar em bases sólidas a cooperação interfederativa. O intuito da Lei dos Consórcios Públicos foi o de disciplinar a matéria em caráter geral, no entanto, em muitos dispositivos traçaram-se regras minudentes no que diz respeito à gestão associada entre os entes federativos, o que dificultará a suplementação das regras pelos Estados-membros e municípios. Segundo Pires e Barbosa (2008) a regulamentação excessiva da matéria invade a autonomia dos demais entes federados, o que deixa vários dispositivos da lei numa difícil adaptação como norma geral.

A sistemática adotada pela Lei dos Consórcios Públicos rompe com as matrizes³⁸ do Direito Administrativo e demonstra que veio revolucionar esse ramo do Direito, na medida em que trouxe à tona a interdisciplinaridade da matéria. Não será mais possível tratar de forma apartada o direito administrativo, da política, da economia e da participação popular. (PIRES; BARBOSA, 2008, p.25). Entendimento que se coaduna com a superação do conceito

³⁷ “A gestão associada de serviços públicos pode ser concebida como o exercício compartilhado, por duas ou mais entidades federativas, de competências que envolvem a prestação de um ou mais serviços públicos.” (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p.62).

³⁸ “Por isso, uma das linhas de transformação do direito administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos que habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade”. (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 32).

jurídico de ato administrativo para o conceito jurídico de políticas públicas, o que reflete a necessidade de uma nova arquitetura no ordenamento jurídico-administrativo pátrio.

A ementa da Lei nº 11.107/2005 diz que: “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências”. A lei não trouxe na ementa qual o dispositivo constitucional que ela veio regulamentar. Na tentativa de descortinar o fundamento constitucional da referida lei, é possível identificar alguns dispositivos constitucionais como o art. 22, XXVII, art. 23, parágrafo único e art. 241.

O art. 22, XXVII diz que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Como a lei determinou que os consórcios possuem natureza contratual e que a lei refere-se à regulamentação de normas gerais de contratação de consórcios públicos, estaria aí o seu fundamento. Por outro lado, o art. 23 trata das competências comuns aos entes da federação. E o seu parágrafo único prescreve que a regulamentação da cooperação entre os entes federais dar-se-ia por meio de lei complementar. Entretanto, a Lei dos Consórcios Públicos é uma lei ordinária e não complementar, mas que sem dúvida, regulamenta a cooperação entre os entes federativos. E, por fim, o art. 241 trata da gestão associada entre os entes federativos.

O § 1º do art. 1º da Lei dos Consórcios Públicos prescreve que “o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.” Portanto, os consórcios poderão ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado³⁹. Introduziu-se no ordenamento jurídico pátrio uma nova espécie de ente público: a associação pública, que será constituída sob a forma de autarquia, que alguns autores denominam de autarquia interfederativa e outros de autarquia associativa. Essa autarquia integrará a Administração indireta de todos os entes consorciados. No que diz respeito às formas privadas, a única que se coaduna com a natureza dos consórcios são as associações civis. Paira a dúvida sobre a inserção das associações civis como integrantes da Administração indireta dos entes federativos consorciados.

O art. 3º da Lei nº 11.107/2005 prescreve que “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” e o art. 5º diz que “o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.” O Protocolo de Intenções é um pré-contrato, um pré-ajuste, no

³⁹ “Não nos parece que a personalidade de direito privado seja adequada para reger as relações a serem travadas exclusivamente entre pessoas de direito público interno. Ainda mais quando a Lei em comento traçou uma série de competências para os consórcios públicos em geral, (...) sem distinguir-lhes a espécie de regime jurídico. Ora, o desempenho de algumas dessas competências efetivamente não se coaduna com um regime de direito privado.” (BORGES, 2005, p.238).

qual todos os entes que formarão o consórcio discutirão todos os termos e todas as cláusulas que darão forma aos objetivos para o qual está sendo constituído. O Protocolo de Intenções deverá ser subscrito pelo Chefe do Poder Executivo dos entes que irão se consorciar.

A personalidade jurídica do consórcio só passa a existir com a ratificação do Protocolo de Intenções por todas as Casas Legislativas dos entes que buscam o consorciamento. Para não dificultar, ou mesmo impedir, que um consórcio seja constituído por desavenças entre o Executivo e o Legislativo, o § 1º do art. 5º da Lei de Consórcios Públicos prevê a possibilidade de celebração do contrato do consórcio com apenas uma parcela dos entes que tenham ratificado o Protocolo de Intenções. Entretanto, tal faculdade deverá vir expressa no Protocolo de Intenções, senão o consórcio somente será constituído após a ratificação do Protocolo de Intenções por todos os entes consorciados.

A criação do consórcio público pela subscrição do Protocolo de Intenções pelo Chefe do Executivo e pela ratificação deste por todas as Casas Legislativas, só se aplica aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público. Aqueles criados como pessoas jurídicas de direito privado ainda terão que registrar o contrato do consórcio com as suas respectivas ratificações, bem como com o seu estatuto junto ao registro das pessoas jurídicas civis.

Segundo Machado e Dantas (2008) a Lei nº 11.107/2005 foi buscar inspiração nas regras do direito internacional para tornar possível a cooperação interfederativa ao estabelecer o Protocolo de Intenções como um ajuste prévio, e a ratificação como forma de garantir força de lei aos consórcios. A possibilidade de o Legislativo ratificar o Protocolo de Intenções com reservas é também uma inspiração do Direito das Gentes.

O art. 1º da Lei dos Consórcios Públicos diz que “Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de interesse comum e dá outras providências”.

Impende analisar neste dispositivo que os entes federados podem estabelecer objetivo único ou finalidades múltiplas para a consecução de políticas públicas de interesse comum. Todas as matérias elencadas no art. 23 da CR/1988 se enquadram como atribuições de interesse comum, o que por si só, já delinea a importância da união de esforços dos entes federados para alcançar objetivos comuns. Não há no referido art. 1º a menção expressa ao art. 23 da CR/1988, o que abre a possibilidade da associação conjunta para outras matérias não elencadas no dispositivo constitucional comentado.

A gestão associada intermunicipal favorece a captação de recursos junto às esferas estaduais e federal, no âmbito nacional, e também dos organismos internacionais. Existem

muitos recursos destinados à infra-estrutura, por exemplo, que não alcançam às municipalidades pela falta de informação e pela escassez de meios técnicos e financeiros o que inviabiliza a captação desses recursos. Unidos, por meio do consórcio, as municipalidades conseguirão suprir as deficiências técnicas e melhorar a articulação política em nível regional e nacional.

O art. 241 da CR/1988 regulamentado pela Lei Nacional nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, acolhendo os argumentos defendidos acerca da necessidade de abrir a Administração Pública à prática da negociação e da parceria por meio de decisões consensuais, acabou por inserir em seu seio práticas inovadoras. Assim se manifesta Teixeira sobre o tema:

A nova era da Administração Pública contratual repousa seus ideais na busca do diálogo, do equilíbrio, da composição de interesses e do compartilhamento de responsabilidades. O objetivo é o de conjugação, de união de esforços, para a realização de objetivos comuns, convergindo os interesses e as ações, para o melhor atendimento ao bem-estar dos cidadãos. (TEIXEIRA, 2008, p.147).

A Administração Pública centrada na prática de imposição de regras, que justificava seus atos pela supremacia do interesse público e pela discricionariedade dos atos administrativos está em crise. Há muito que o Estado não suporta o ônus de produzir todos os bens, serviços e atribuições que lhe são competentes. A parceria com a esfera privada vem se intensificando nas últimas décadas, mas faltavam os instrumentos jurídicos que superassem os velhos institutos e desse às relações público-privadas e às relações público-públicas a devida segurança jurídica. Atentos a essa realidade, o legislador já colocou à disposição da sociedade a Lei das Parcerias Público-Privadas e a Lei dos Consórcios Públicos. Isso sinaliza a mudança estrutural que vem ocorrendo nas matrizes clássicas do Direito Administrativo.

A Lei nº 11.107/2005 estruturou o consórcio público em três contratos: a) o protocolo de intenções; b) o contrato de rateio e c) o contrato de programa. O protocolo de intenções é o instrumento jurídico no qual os pactuantes delinearão o destino da cooperação. Ali estará o objeto do ajuste e todas as obrigações dos consorciados. É um documento preliminar e essencial à criação do consórcio público. O contrato de rateio é o instrumento jurídico pelo qual os consorciados assumirão o ônus financeiro do consórcio. Existirão tantos contratos de rateio quantos forem os consorciados. As despesas assumidas pelo ente federado junto ao consórcio deverão constar da sua Lei Orçamentária Anual.

É vedada a transferência de recursos ao consórcio que não esteja devidamente contemplada no contrato de rateio, o quê, se ocorrer, dará ensejo à responsabilização do ente

doador por improbidade administrativa. As despesas orçamentárias e financeiras do consórcio deverão ser pautadas pela transparência, estando eles sujeitos à contabilidade pública, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os entes consorciados deverão integrar em seus respectivos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual as atividades objeto da pactuação com o consórcio, bem como as despesas que serão geradas. Nas palavras de Faria:

A formalização de contrato de rateio dependerá da previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual, de cada ente consorciado, destinados a esse fim, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O consorciado que não consignar em seu orçamento anual ou em créditos adicionais, dotações para repassar ao consórcio, se sujeita à exclusão do mesmo, depois de prévia suspensão e à sanção por improbidade administrativa nos termos do art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429/92, conforme redação conferida pela Lei nº 11.107/2005. (FARIA, 2008, p. 399).

Ressalte-se que os entes consorciados deverão cumprir as obrigações financeiras assumidas com o consórcio, sob pena de suspensão de participação no consórcio. Com o objetivo de atender os comandos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o art. 8º, § 4º da Lei dos Consórcios Públicos determinou que os consórcios devem fornecer as informações necessárias para a consolidação das despesas de cada consorciado.

O contrato de programa é o ajuste feito entre os pactuantes no intuito de traçar as metas a serem alcançadas, os resultados esperados, bem como o planejamento das ações e do desembolso financeiro. É um verdadeiro plano de trabalho, em que estarão delineadas as etapas do planejamento e execução das obrigações, bem como a maneira como serão prestados os serviços e as atividades objeto do acordo. O contrato de programa pode se restringir à transferência da execução do serviço ou a execução do serviço acompanhada da transferência de encargos, bens e pessoal necessários à sua prestação.

O § 3º do art. 13 da Lei dos Consórcios dispõe que “é nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.”

Seria um contra-senso o prestador de serviço ser o seu próprio fiscalizador. Aos entes federados integrantes do consórcio é que cabe a atribuição de planejamento e fiscalização da execução dos trabalhos do consórcio. Todos esses instrumentos têm o claro objetivo de dar segurança jurídica e transparência para a sociedade brasileira dos compromissos interfederativos.

A Lei nº 11.107/2005 trouxe no art. 4º, inciso IX e § 4º e no art. 6º, § 2º as normas que se referem à contratação e à cessão de empregados públicos para o consórcio. Para as

entidades consorciais de direito privado restou claro que a contratação deve aplicar as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e para os consórcios de direito público, apesar de não vir expressa a aplicação das regras da CLT, o melhor entendimento é que se aplique as suas regras. (MEDAUAR, 2006; CARVALHO FILHO, 2009; SORBILI FILHO, 2008).

Foi muito feliz o legislador ao determinar a contratação dos empregados públicos pelo regime da CLT, já que em regra os consórcios públicos serão contratados por tempo determinado. Dessa forma, seria despropositada a contratação de servidores públicos pelo regime estatutário, uma vez que não seria possível conferir a esses agentes a garantia da estabilidade, o direito à disponibilidade remunerada e o regime próprio de previdência. Entretanto, é obrigatória a realização de concurso público para a contratação dos empregados públicos do consórcio em cumprimento do disposto no art. 37, II, da CR/1988.

Por outro lado, os empregados públicos terão direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, serão regidos pelas regras de aposentação do Regime de Previdência Social e a anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social. Algumas regras da CLT e do Estatuto do Servidor Público (Lei nº 8.112/1990) terão que ser compatibilizadas para não dar tratamento diferente a servidores públicos e empregados públicos que trabalhem no mesmo consórcio. É o caso, por exemplo, da jornada de trabalho, das férias e do adicional noturno.

O regime jurídico-administrativo incide nas relações de trabalho do empregado público, na medida em que estes estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa e à fiscalização do Tribunal de Contas. Essa interferência acontece porque o empregado público realiza atividade pública e maneja recursos públicos.

A Lei dos Consórcios Públicos prevê ainda a possibilidade da contratação temporária de empregados públicos. Saliente-se a necessária seleção pública desses trabalhadores, para que haja a devida transparência nas contratações dos consórcios públicos. As contratações nessa modalidade deverão ser justificadas, já que elas só podem ser feitas para atender à necessidade temporária e de excepcional interesse público.

A cessão de servidores públicos pelos entes federados aos consórcios está prevista no art.4º, § 4º, da Lei nº 11.107/2005. A responsabilidade pelo ônus desse servidor é do ente cedente, já que é com ele que o funcionário firmou a relação de trabalho. As despesas decorrentes da atuação profissional desse trabalhador junto ao consórcio deverá se encontrar contemplada no contrato de rateio. Caso o servidor não desempenhe as funções como acordado, o consórcio poderá devolvê-lo ao ente cedente. Se for necessária a aplicação de penalidade ao servidor cedido, o ideal é que o processo administrativo seja conduzido pelo ente cedente, com o subsídio do consórcio.

Outro ponto da Lei dos Consórcios Públicos que merece reflexão é o relativo aos bens do consórcio público. Os bens poderão ser transferidos ao consórcio por meio do instituto da cessão, como podem ingressar ao seu patrimônio pelos demais institutos como a desapropriação, pela cobrança de preço público, pela doação, pela compra e venda, dentre outros.

Saliente-se que os bens são necessários para a realização das finalidades para as quais o consórcio foi criado, sendo alguns essenciais para a prestação do serviço ou atividade desempenhada pelo consórcio. De acordo com o art. 4º, § 3º da Lei nº 11.107/2005 a doação, destinação ou cessão de bens ao consórcio deverá constar no contrato do consórcio. E o art. 13, § 2º, V, da mesma Lei, prescreve que no contrato de programa deverão constar as cláusulas inerentes à identificação dos bens que terão apenas a sua administração transferida ao consórcio bem como o preço daqueles que serão efetivamente alienados ao contratado.

Segundo Barbosa (2008), os bens públicos podem ser cedidos, destinados ou alienados ao consórcio sem que haja a necessidade da sua desafetação. Os bens poderão ser alienados pelos entes federativos ao consórcio, já que os referidos bens continuarão destinados à finalidade pública. Pode ser transferida ao consórcio, pelos entes consorciados, qualquer modalidade de bem.

O art. 2º, § 2º da Lei dos Consórcios prescreve que:

Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado. (BRASIL, 2009, p.644).

Carvalho Filho (2009) argumenta que a arrecadação de tarifas é atribuição decorrente da prestação de um serviço público ou do uso de um bem. O consórcio público será criado para a prestação de um serviço ou atividade pública do interesse dos consorciados. Assim, a tarifa é o preço cobrado pelo consórcio pela prestação do serviço ou da atividade. É fonte de receita do consórcio, já que ele precisa de recursos para exercer as suas atividades.

O preço público pode ser oriundo tanto da prestação de serviços quanto pela outorga onerosa de uso do seu patrimônio. É o caso, por exemplo, quando a Prefeitura Municipal aluga os seus teatros para eventos ou quando aluga bens imóveis para particulares. Essa exploração patrimonial do poder público é fonte legal de auferir receitas.

A reversão dos bens ao patrimônio do órgão cedente mereceu tratamento específico na Lei dos Consórcios Públicos, em razão da sua importância para o cumprimento das finalidades para as quais o consórcio foi constituído. Reza o art. 11, § 1º que:

Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação. (BRASIL, 2009, p.646).

O objetivo de permitir a reversão dos bens ao patrimônio do cedente somente com expressa previsão contratual é garantir a continuidade do serviço público. Isso porque os bens são necessários à prestação do serviço público, sendo que alguns, dependendo da natureza do serviço prestado, poderão ser imprescindíveis.

A saída inesperada de um dos consorciados poderá acarretar a frustração dos serviços prestados pelo consórcio, caso sejam revertidos bens necessários à consecução do serviço público. Esse dispositivo não foi bem aceito por Medauar e Oliveira (2006) que defendem que a regra deveria ser a da reversibilidade imediata ou ao final das prestações vinculadas ao uso do bem.

Inferre-se do dispositivo analisado que não há nos consórcios federativos interesses públicos e privados contrapostos, já que a cooperação é formada por entes federados. O serviço público continuará sendo prestado para os demais consorciados, ainda que um dos pactuantes se retire do consórcio antes do seu término.

A Lei Nacional nº 11.107/2005 modificou alguns dispositivos da Lei nº 8.666/1993 com o intuito de flexibilizar o uso da licitação quando o consórcio público for o licitante. O art. 17 da Lei dos Consórcios Públicos alterou a redação dos arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666/1993. Essas modificações aumentaram as possibilidades de dispensa de licitação e introduziu a licitação compartilhada.

O art. 23, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 estabelece os limites de preços que determinam em qual modalidade a licitação ocorrerá: convite, tomada de preços ou concorrência. A alteração promovida neste artigo pela Lei nº 11.107/2005, aumentou os limites quando o consórcio for o licitante. Assim, se o consórcio for formado por até três consorciados, o valor aplicado será o dobro daqueles previstos no art. 23; e se o consórcio for constituído por mais de três consorciados os valores serão triplicados.

A Lei dos Consórcios acrescentou o inciso XXVI ao art. 24 da Lei nº 8.666/1993, para possibilitar a contratação do consórcio sem licitação por ente da federação ou por entidades da administração indireta. O parágrafo único do art. 24 ganhou nova redação que desobrigam os consórcios federativos realizar o certame licitatório para a contratação de obras e de serviços de engenharia cujo valor não exceda 20% do limite previsto para a modalidade “convite”.

Os consórcios ficaram dispensados do procedimento licitatório também nas hipóteses de compras e serviços por eles contratados cujo valor não exceda 20% do limite previsto para a modalidade “convite”.

A última alteração feita pela Lei nº 11.107/2005 à Lei nº 8.666/1993, foi dar nova redação ao § 1º do art.112, que autorizam os consórcios federativos realizarem certames licitatórios, muito embora os futuros contratos sejam celebrados pelos entes consorciados.

A esse respeito o pensamento de Fortini e Pereira:

O previsto no art. 3º, inc.III, do Decreto nº 6.017/07, que se refere ao uso do consórcio para “compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal” não pode ser interpretado de forma isolada e distante do comando do art. 241 da Constituição da República a ponto de se admitir a existência de consórcios públicos que se limitam a licitar para seus consorciados. (FORTINI; PEREIRA, 2008, p.237).

Os consórcios federativos são um avanço nas relações interfederativas brasileiras. A busca pela Administração Pública consensual se traduz nos anseios da população de fazer jus a serviços públicos de qualidade, de observar a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos, de dispor de mecanismo que possibilitem o diálogo e a parceria entre sociedade e poder público.

A análise da Lei dos Consórcios Públicos se cingiu àqueles pontos reputados como os mais importantes. As reflexões foram a tentativa de demonstrar a necessidade de cooperação entre os entes federados, principalmente entre as municipalidades. Acredita-se que a formação dos consórcios intermunicipais é uma necessidade premente na realidade brasileira, diante da pulverização do poder local, da hipossuficiência da maioria desses entes, pela insuficiência de mão-de-obra qualificada, da carência de recursos materiais, técnicos e de infra-estrutura.

4.3 O consórcio intermunicipal como instrumento de viabilidade de construção e efetivação de gestão urbano-ambiental, tendo como matriz de planejamento a bacia hidrográfica

As reflexões deste trabalho têm sido no sentido de mostrar a realidade dos municípios brasileiros, que a despeito das muitas competências que lhe foram conferidas pela Constituição da República de 1988, não tiveram o devido respaldo financeiro. Diante desse quadro caótico a criação dos consórcios públicos parece uma solução animadora, já que se configura instrumento efetivo de diálogo e parceria entre os entes federados.

A Lei Nacional nº 11.107/2005 diz em seu art. 3º, § 1º, I, II e IV que a área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos entes consorciados (Municípios e Estados), independentemente da União figurar como consorciada. A proposta deste trabalho é desenvolver a idéia do consórcio intermunicipal cuja área de atuação seja a de uma bacia hidrográfica, o que não contraria a Lei, já que a área da bacia hidrográfica é a soma dos territórios municipais que a compõe.

Entende-se que para tornar viável o consórcio intermunicipal com espacialidade determinada pela bacia hidrográfica, deve-se considerar a bacia hidrográfica estadual. As bacias hidrográficas federais têm o território muito extenso, o que inviabilizaria a proposta do consórcio.

A estrutura, ou melhor, a sistemática adotada pelo Sistema de Meio Ambiente e os praticados pela legislação urbanística são com base no território dos entes federados. Apenas o Sistema de Recursos Hídricos adotou a bacia hidrográfica como matriz de planejamento. Essa visão espacial da bacia hidrográfica é a que parece ser mais consentânea com a necessidade de desenhar a micro-regionalização dos Estados-membros.

A experiência dos comitês de bacia tem sido muito rica no que tange à promoção da integração da população da bacia. Os membros do comitê de bacia são eleitos entre os segmentos da sociedade que reside, trabalha, estuda, enfim, que vive na bacia hidrográfica e tem laços afetivos com ela. As reuniões do comitê de bacia são itinerantes, o que permite aos seus membros conhecer todos os Municípios integrantes da bacia e que a sociedade de todos os Municípios conheça o comitê.

Os problemas vivenciados pelas municipalidades de uma bacia hidrográfica são muito parecidos, o que mostra a necessidade de articulação política desses municípios. Em sua maioria, os Prefeitos Municipais enfrentam problemas semelhantes como abastecimento público, saneamento básico, destinação correta dos resíduos sólidos, coleta do lixo, queimadas, desmatamentos, poluição dos rios, crescimento desordenado das cidades, favelização, violência, entre tantos outros.

A união de esforços dos municípios que compõem uma bacia hidrográfica em um consórcio intermunicipal pode auferir resultados bastante positivos, na medida em que muitas obras de infra-estrutura podem atender a vários municípios ao mesmo tempo. Outro argumento favorável é que se pode ganhar capacidade técnica, já que a própria Lei dos Consórcios Públicos facultou a possibilidade de cessão de pessoal ao consórcio. Essa é uma saída para que os municípios consigam montar uma equipe multidisciplinar para buscar soluções para os problemas comuns.

Outro argumento favorável é a utilização coletiva de equipamentos e materiais necessários à prestação dos serviços públicos, na medida em que seria inviável às municipalidades adquirir esses bens individualmente, dada a carência financeira de boa parte delas. A Lei nº 11.107/2005 prevê a possibilidade de o consórcio adquirir bens por meio de cessão, doação, desapropriação, compra e venda. A ação conjunta assim ganharia especialização, o que se traduz na melhoria do serviço público prestado à coletividade.

Este trabalho teve foco na gestão urbano-ambiental, primeiro porque é impossível dissociar uma da outra, já que a atuação em uma reflete na outra. Segundo, porque são áreas periféricas dentro das Administrações Públicas municipais. O núcleo da atuação municipal fica centralizado quase que exclusivamente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

As áreas ambiental e urbanística são praticamente esquecidas nas administrações locais. A grande maioria dos municípios não possui políticas públicas nessas áreas. Meio ambiente é visto como um problema, já que a política ambiental é tida como aquela que vai impedir o desenvolvimento do município, a que vai dificultar o ingresso de receita nos cofres públicos municipais. A área urbanística é vista quase que exclusivamente como pavimentação de ruas e abertura de novos loteamentos.

Essa ausência das administrações locais na implementação da gestão urbano-ambiental está associada a vários fatores, quais sejam: a desinformação dos gestores municipais, a baixa escolaridade da população, o êxodo populacional para os grandes centros, a falta de identidade da população com o local em que vive, a fraca percepção da importância do patrimônio natural, cultural e histórico do próprio Município, como fonte geradora de renda e trabalho.

Outro ponto que merece atenção é que os municípios vivem isolados espacialmente, já que os Prefeitos Municipais não possuem a devida articulação política capaz de agregar benefícios ao seu município. O poder local não influencia em nada nas decisões estaduais e federal, com exceção para os municípios de grande porte ou aqueles que são detentores de uma robusta receita.

A cooperação intermunicipal propiciará que as forças políticas se unam em torno de objetivos comuns, o que certamente fortalecerá o poder político que será microrregional, o que resultará na conquista de espaço de negociação e articulação junto aos governos estadual e federal. Os consórcios públicos que obtiverem boa articulação política certamente serão agraciados com repasses da União e do Estado-membro para a consecução de políticas públicas. Esse novo modelo fomentará também a circulação da informação entre os entes consorciados o que refletirá no amadurecimento político dessa sociedade.

Interessante comparar os consórcios públicos que se trata de cooperação horizontal, já que formado livremente pelos pactuantes, das regiões metropolitanas aglomerações e microrregiões que são instituídas por meio de lei, se tratando então de uma cooperação vertical de caráter vinculante. A gestão associada ainda que instrumento hábil ao oferecimento de serviços públicos de qualidade, não são impostas, mas de livre escolha dos pactuantes.

O art. 25, § 3º da CR/1988 prescreve que:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2009, p. 43).

A criação dessas unidades é de competência do Estado-membro, que a instrumentaliza por meio de lei complementar⁴⁰. Daí se infere a vinculação desses municípios a essa organização espacial. O Estado sequer precisa ouvir a posição dos municípios quanto à criação das referidas regiões. Usando de sua autonomia é que o Estado decide estabelecer a relação intergovernamental, criando inclusive as estruturas de planejamento e execução dos interesses comuns.

Machado e Pires (2008) argumentam que as demandas sociais decorrentes das relações dos municípios limítrofes inseridos dentro do espaço geográfico onde há uma forte dinâmica sócio-econômica e demográfica, exigem soluções que extrapolam a capacidade dos municípios. A atuação política, os recursos financeiros e a capacidade de investimento não lhes permitem uma atuação satisfatória.

A organização espacial proposta neste trabalho tem por objetivo a constituição de uma agência executiva que terá a atribuição de auxiliar os municípios consorciados na implantação das políticas ambiental, hídrica e urbanística em seus respectivos territórios. Será o órgão que sustentará as políticas dos Municípios por meio de um corpo técnico multidisciplinar, que acompanhará a execução das referidas políticas nos territórios dos entes consorciados.

Proposta que está alinhada com o pensamento do Estado mineiro no que diz respeito à gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Em 12 de janeiro de 2009, por meio da Lei Complementar nº 107, foi criada a autarquia estadual denominada Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A idéia da agência executiva

⁴⁰ Em Minas Gerais, a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada por meio das Leis Complementares, nº 88 e 89, ambas de 12 de janeiro de 2006.

da Região Metropolitana é a mesma defendida neste trabalho, porém com o desenho espacial diferente: aqui a matriz de planejamento é a bacia hidrográfica.

Entre as competências elencadas para a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) encontram-se algumas que foram defendidas ao longo deste trabalho como fundamentais para a promoção do desenvolvimento microrregional. Citar-se-á algumas prescrições contidas no art. 4º da Lei Complementar nº 107, de 12-01-2009:

III – elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizado-os com os interesses do Estado e dos Municípios integrantes da RMBH;

(...)

VI – articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH;

VII – articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento das funções públicas de interesse comum;

VIII – assistir tecnicamente os Municípios integrantes da RMBH;

(...)

XII – constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas;

XIII – exercer poder de polícia administrativa.

Faz-se necessário ressaltar que a Agência de Desenvolvimento da RMBH foi instituída por meio de Lei Complementar, o que a caracteriza como um arranjo federativo vertical, de caráter obrigatório. Os municípios da RMBH não poderão se desligar da referida Agência caso queiram, já que essa associação não é livre como são os consórcios federativos. Por outro lado, esse arranjo oferece a possibilidade de continuidade da Agência, já que ela foi criada por tempo indeterminado e só poderá ser extinta por meio de nova Lei Complementar.

Outro ponto que se pode diferenciar a RMBH com a proposta do consórcio intermunicipal no âmbito das bacias hidrográficas é que aquelas concentram em seu território um expressivo percentual da riqueza produzida no Estado de Minas Gerais bem como boa parte da sua população; enquanto estas possuem em regra um enorme vazio populacional e receita inexpressiva.

Entretanto, muitos problemas são comuns aos dois modelos de associação interfederativa, inclusive quanto aos aspectos ambiental e urbanístico aqui abordados. O que vai diferenciar é a capacidade de articulação político-institucional de resolver os problemas comuns, já que na RMBH estão situadas as forças políticas e os recursos financeiros

necessários, enquanto nas demais regiões o poder político é frágil e os recursos financeiros escassos.

Certo é que isoladamente os municípios não vão conseguir superar a hipossuficiência a que estão relegados, nem oferecer à população os serviços públicos que ela espera ser destinatária. Os consórcios federativos permitirão que as municipalidades enfrentem juntos os mais variados problemas, permitindo assim, a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

No sentido de avaliar os argumentos aqui defendidos com dados primários que fossem capazes de traduzir a realidade da gestão urbano-ambiental dos municípios de uma determinada Bacia Hidrográfica, realizou-se um trabalho de campo para levantamento dos referidos dados.

A Bacia Hidrográfica escolhida para o diagnóstico foi a do Rio Santo Antônio-MG, na qual foi submetido um questionário às 29 municipalidades integrantes da referida bacia. O questionário foi construído em conjunto com os técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itabira, onde foram escolhidos os principais pontos para avaliação da existência e eficiência da gestão urbano-ambiental municipal. O questionário foi preenchido pelos agentes públicos municipais responsáveis pelas áreas abordadas. Os resultados encontrados serão analisados no próximo capítulo.

5 O CASO CONCRETO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SANTO ANTÔNIO - MG

5.1 Contextualização da Bacia Hidrográfica

A Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio está situada no Estado de Minas Gerais. Possui uma área total estimada em 10.799 km² e uma população de 240 mil habitantes, distribuída por 29 municípios. A maioria deles apresenta grande vazão urbano, já que somente o município de Itabira possui 105.000 habitantes. Em 20 dos seus municípios integrantes a população rural é maior que a urbana. Essa Bacia Hidrográfica é estadual e é denominada pelo Estado de Minas Gerais como DO3, uma vez que ela é um dos afluentes do Rio Doce. A bacia abriga parte da Serra do Espinhaço, que é a maior cordilheira do Brasil e que foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Reserva da Biosfera. Saliente-se ainda que o que restou de ictiofauna na Bacia Hidrográfica do Rio Doce encontra-se na Bacia do Santo Antônio.

Essa é uma típica região que apresenta boas condições dos recursos naturais tais como a fauna, a flora e os recursos hídricos. Mas essa preservação se deu por ausência de políticas públicas e de investimentos privados na região. O esquecimento dessa bacia pelo Estado de Minas Gerais foi o que possibilitou a sua preservação.

O território da bacia possui belezas cênicas exuberantes, água de excelente qualidade e belíssimas cachoeiras. O patrimônio histórico é importante e têm cidades em estilo barroco, já que foi rota do ciclo do ouro e de diamantes. A região é marcada por forte religiosidade mantendo viva a tradição da marujada e do congado. A culinária também oferece pratos típicos saborosos. Existem também comunidades indígenas e de quilombolas que dão à região identidade cultural peculiar.

A Bacia do Santo Antônio possui vocação para o turismo em contato com a natureza, turismo rural, turismo religioso e a prática de esportes radicais. As potencialidades existem, mas a população e o poder público local não sabem da importância do patrimônio natural que eles possuem. O turismo que se tem praticado é aquele chamado de predatório.

Por outro lado, a região é pobre em serviços públicos como estradas, hospitais, escolas, empregos e outros serviços disponíveis nos centros urbanos. A Bacia do Santo Antônio é uma região onde a população tem baixa escolaridade, uma vez que a oferta de cursos técnicos profissionalizantes e superiores são escassas. O acesso aos meios de

comunicação é restrito e a ligação a esses municípios, na sua maioria, é feito por meio de estrada de terra.

A oferta de empregos na região é incipiente, uma vez que a economia gira em torno das atividades agrícolas. São poucas as atividades empresariais no território da bacia hidrográfica. Atualmente se têm vislumbrado atividades de energia e de mineração de ferro e fosfato. Essas atividades têm sido vistas por algumas municipalidades como a única oportunidade de desenvolvimento econômico.

Para a realização deste trabalho estudou-se a Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio/MG por meio de visita a cada um dos seus 29 municípios, onde submeteu-se ao poder público local um questionário com o objetivo de levantar a situação sócio-econômica dos Municípios bem como a realidade urbano-ambiental dos mesmos. As visitas foram extremamente positivas no sentido de conhecer melhor a realidade de cada uma das municipalidades. A maioria dos municípios da bacia depende dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); são carentes de infra-estrutura e de profissionais especializados.

O objetivo da pesquisa foi comprovar que os municípios isoladamente não têm condições de realizar todas as políticas públicas que são da sua competência. E também a busca por uma matriz de planejamento que seja capaz de aglutiná-los em torno de um objetivo comum.

A análise far-se-á tomando as questões por grupos, para facilitar a discussão. Primeiramente, estudar-se-á a realidade sócio-econômica dos municípios. Depois, como se encontra a gestão das municipalidades no que tange ao saneamento básico, abastecimento público e tratamento dos resíduos sólidos. Em seguida, estudar-se-á a situação das áreas protegidas da região.

Posteriormente, a análise será a de conhecer as atividades que impactam o meio ambiente. Por fim, o estudo identificará a situação da estrutura administrativa urbano-ambiental das municipalidades.

Esses estudos têm por objetivo fazer um diagnóstico da gestão pública das áreas urbana e ambiental dos Municípios que, na sua maioria, possui menos de 5.000 habitantes e que tem suas receitas oriundas das transferências federais e estaduais.

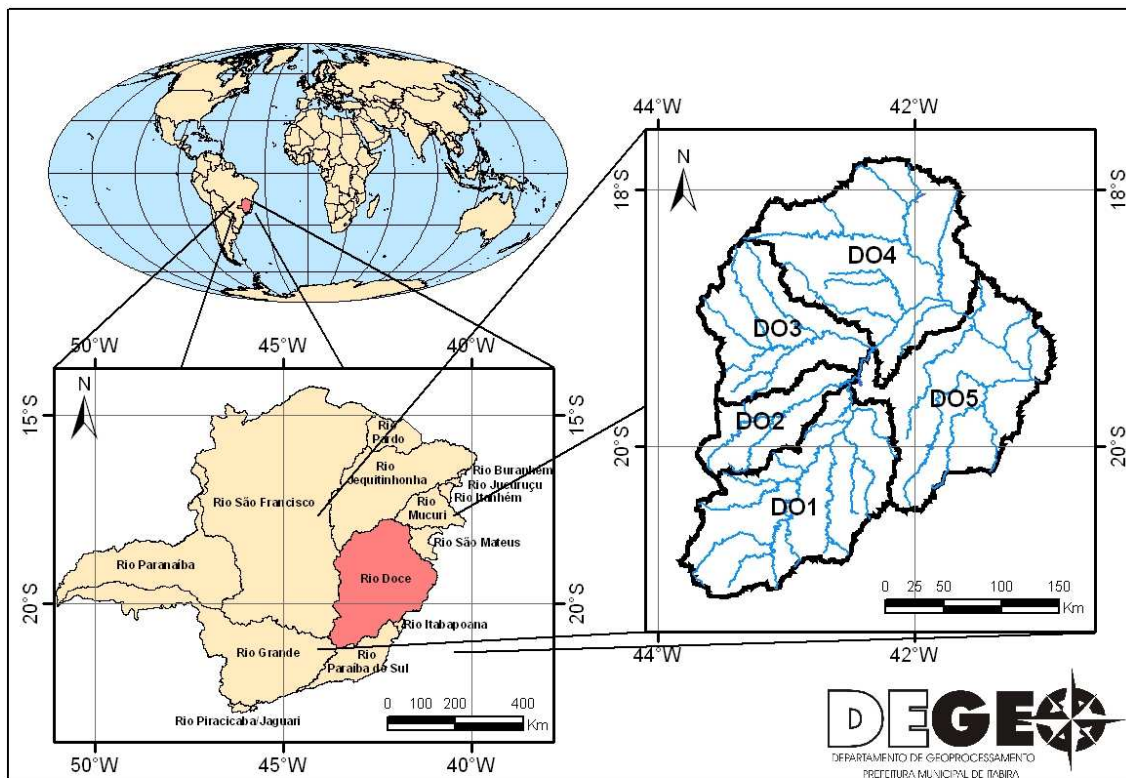


Figura 1: Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

Fonte: ITABIRA (2007).

O mapa acima localiza o estado mineiro dividido por bacias hidrográficas. A Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio (DO3), é sub-bacia da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

5.2 Análise sócio-econômica dos Municípios

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice que foi criado para avaliar aspectos do desenvolvimento humano como a longevidade e a educação, com o objetivo de fazer um contraponto com o Produto Interno Bruto per capita, que é um índice apenas econômico. O IDH então é um índice que abrange as três dimensões: a econômica, a longevidade e a educação. As três têm o mesmo peso e variam de zero a um. O IDH do Brasil no ano de 2000 foi de 0,766. O do Estado de Minas Gerais no mesmo ano foi de 0,773. O da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio no ano 2000 foi de 0,681, ou seja, 11% menor que a média nacional.

A renda per capita do Brasil no ano de 2000 foi de R\$ 297,23. A de Minas Gerais no mesmo período foi de R\$ 276,56. A da Bacia do Santo Antônio no mesmo ano foi de R\$ 126,49, valor que representa 57,4% menor que a média nacional.

Pode-se concluir com esses dados que a Bacia do Santo Antônio é uma região pobre, onde o desenvolvimento humano é baixo, podendo ser comparado aos índices das regiões mais pobres do Estado.

Os municípios que constituem a Bacia do Santo Antônio não sobrevivem sem as receitas do Fundo de Participação dos Municípios. 63,0% deles dependem do FPM e 18,5% dependem do Fundo de Participação dos Municípios e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (FPM/ICMS), que somados, representam 81,5% dos ingressos nos cofres públicos. Esses dados nos indicam que esses municípios não possuem atividade econômica que incremente a receita municipal, o que faz com que essas municipalidades fiquem vulneráveis às políticas federais e estaduais.

A vulnerabilidade não se restringe à esfera econômica, mas também às questões sociais, políticas, de infra-estrutura, de recursos humanos. Os Prefeitos de municípios pobres não têm peso político que lhes garanta a devida articulação com o governo federal e estadual. Quando muito conseguem ser recebidos pelo Deputado Estadual da região, que pode lhes garantir uma emenda no orçamento do Estado.

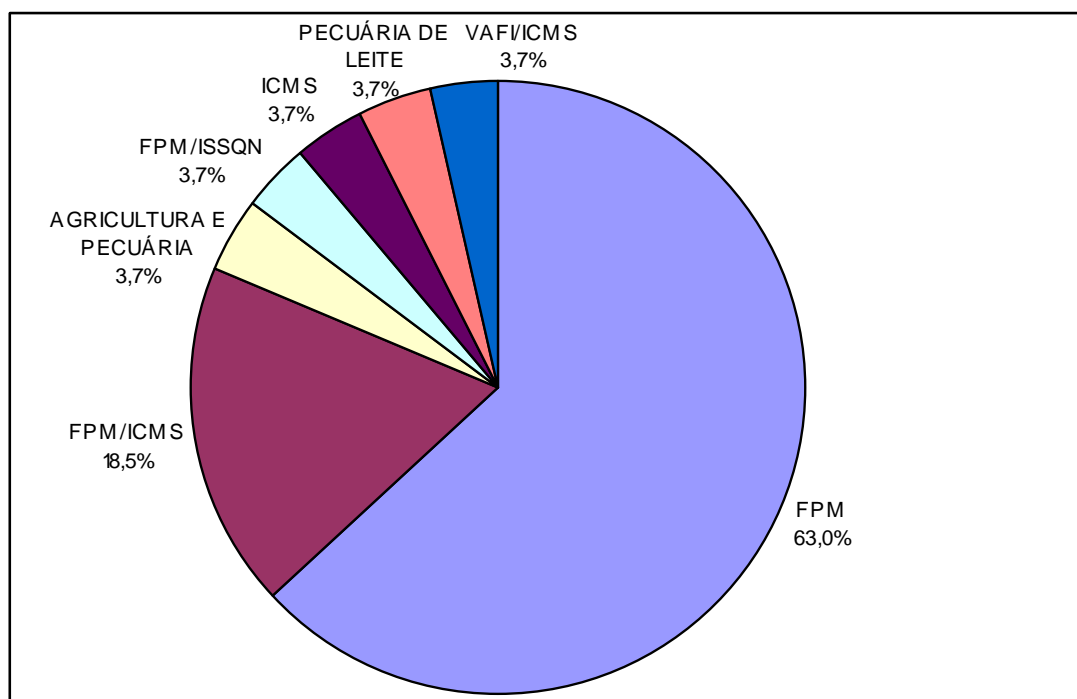


Figura 2: Fontes de receita dos Municípios.

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Na tabela abaixo, estão apresentadas as receitas dos 29 municípios da Bacia do Santo Antônio no ano de 2006. Analisando a soma das transferências oriundas dos governos federal e estadual, percebe-se que esses municípios são hipossuficientes. Nessas condições eles não conseguem exercer as prerrogativas constitucionais que lhe são inerentes. A distribuição da receita é incompatível com a distribuição das competências.

A situação desse conjunto de municípios nos revela que o nosso federalismo é muito centralizado, no qual grande parte das receitas públicas é da competência da União. Para que as municipalidades alcancem a condição de suficiência, faz-se necessário repensar o federalismo.

Esse modelo de distribuição de receitas entre os entes federados reforça a patologia endêmica do Brasil: a corrupção. As transferências oriundas da União e do Estado-membro viabilizam o clientelismo, o tráfico de influências, o favoritismo, o desvio de verbas.

TABELA 1
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Município	Arrecadação 2006	Transferências Federais	Transferências Estaduais (exceto VAF)	% Transferências Federais e Estaduais
Açucena	8.897.742	5.101.748	686.443,60	65,1%
Alvorada de Minas	4.534.254	2.998.662	424.559,47	75,5%
Antônio Dias	12.981.607	4.231.686	641.356,38	37,5%
Belo Oriente	46.250.123	9.384.149	982.973,56	22,4%
Braúnas	7.002.220	3.349.434	551.946,48	55,7%
Carmésia	6.292.433	3.278.563	715.932,67	63,5%
Conceição do Mato Dentro	13.807.318	6.805.322	1.252.722,27	58,4%
Congonhas do Norte	4.545.963	3.084.801	533.257,61	79,6%
Dom Joaquim	4.917.945	2.970.134	552.424,38	71,6%
Dores de Guanhães	nd	nd	nd	nd
Ferros	nd	nd	nd	nd

Guanhães	22.981.728	8.134.909	1.078.896,89	40,1%
Itabira	202.749.384	24.510.766	3.337.323,01	13,7%
Itambé do Mato Dentro	4.274.357	2.863.166	541.181,06	79,6%
Joanésia	5.357.875	3.184.165	536.291,47	69,4%
Materlândia	5.505.141	3.502.466	653.581,16	75,5%
Mesquita	5.443.156	3.805.106	492.724,04	79,0%
Morro do Pilar	5.577.027	2.983.716	556.695,43	63,5%
Naque	5.351.615	3.500.938	509.425,15	74,9%
Passabém	3.845.193	2.777.963	385.986,98	82,3%
Sabinópolis	12.559.286	5.413.855	934.226,26	50,5%
Santa Maria de Itabira	8.376.601	4.856.604	666.526,97	65,9%
Santana do Paraíso	15.171.964	7.119.020	1.229.431,13	55,0%
Santo Antônio do Itambé	5.207.576	3.140.563	538.029,01	70,6%
Santo Antônio do Rio Abaixo	4.081.175	2.836.305	366.909,24	78,5%
São Sebastião do Rio Preto	4.050.102	2.792.322	423.198,20	79,4%
Senhora do Porto	5.251.287	3.402.664	590.450,55	76,0%
Serra Azul de Minas	4.724.122	3.170.065	482.111,18	77,3%
Serro	11.723.544	6.540.844	958.653,37	64,0%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

5.3 Análise do saneamento básico dos Municípios

Para avaliar as condições do saneamento básico dos municípios integrantes da Bacia do Santo Antônio foram formuladas sete questões que abarcam os principais pontos. Far-se-á uma análise conjunta das respostas.

TABELA 2
PORCENTAGEM DA COLETA DO ESGOTO DOMÉSTICO

Descrição	Percentual
Até 20%	29,6%
Até 60%	22,2%
Até 80%	11,1%
Acima de 80%	22,2%
Não existe coleta	14,8%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 3
EXISTÊNCIA DE TRATAMENTO DE ESGOTO NA ÁREA URBANA

Descrição	Percentual
Não	77,8%
Sim	18,5%
Em Partes	3,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 4
PORCENTAGEM DO ESGOTO TRATADO NA ÁREA URBANA

Descrição	Percentual
Até 20%	33,3%
Até 80%	16,7%
Acima de 80%	50,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 5
MANEIRAS DE TRATAMENTO DO ESGOTO NA ÁREA RURAL

Descrição	Percentual
Fossa Negra	42,3%
Fossa Séptica	30,8%
Não Existe	19,2%
ETE	7,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 6
PORCENTAGEM DE TRATAMENTO DO ESGOTO NA ÁREA RURAL

Descrição	Percentual
Até 20%	68,8%
Até 80%	6,3%
Acima de 80%	6,3%
Não tem tratamento	18,8%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 7
INCIDÊNCIA DE DOENÇAS VEICULADAS PELA ÁGUA

Descrição	Percentual
Verminoses	100,0%
Esquistossomose	92,0%
Hepatite	24,0%
Lepstopirose	12,0%
Cólera	4,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 8
PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO INFECTADA

Descrição	Percentual
Até 20%	48,0%
Até 40%	20,0%
Até 60%	28,0%
Acima de 80%	4,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

As questões ambientais são indicadoras da qualidade de vida das pessoas. O saneamento básico está diretamente ligado à questão da saúde. Das respostas dadas pelos entrevistados fica claro que não é prioridade para os municípios do Santo Antônio o saneamento básico.

Alguns fatores podem ajudar a entender esse fenômeno. A população rural é predominante à urbana, o que é exceção nos dados estatísticos de urbanização do País, que revelam que 80% da população vive em cidades.

A carência de informação e de meios materiais, técnicos e humanos também contribuem para agravar essa situação. Os dados mostram que 40% do esgoto produzido na Bacia do Santo Antônio não é sequer coletado. Isso significa que o esgoto é jogado “in natura” nos cursos d’água ou corre a céu aberto.

É comum nessas cidades a visualização dos canos de esgoto que saem das casas e vão até o leito dos rios, onde o esgoto é despejado. E esse procedimento não é usado só no esgoto doméstico, mas também no esgoto de produção de suínos, bovinos, dos matadouros, curtumes, dentre outros.

Se o esgoto não está sendo coletado, o que dirá tratado. Dos resultados colhidos, 77,8% do esgoto não é tratado. Levando em conta os 22,2% dos municípios que coletam o esgoto, 50% deles apenas tratam o esgoto. Esses dados revelam o potencial poluidor do poder público. Um dos efluentes que mais poluem os recursos hídricos é o esgoto doméstico.

Quando se analisa a zona rural verifica-se que a situação é ainda mais grave. Os métodos utilizados de coleta do esgoto são primários, como a fossa negra, que é simplesmente a abertura de uma fossa (um buraco), onde o esgoto é lançado sem qualquer tratamento. 43,2% dos municípios encontram-se nessa situação. É alarmante saber que 19,2% dos municípios não têm qualquer tratamento do esgoto produzido na zona rural.

As fossas sépticas são utilizadas em 30,8% dos municípios. Para que essas fossas sejam eficazes elas têm que ser bem instaladas e passar por processo regular de limpeza. Ocorre que na maioria dos casos elas não são esvaziadas no período certo, nem recebem a devida manutenção. Nas zonas rurais dos municípios avaliados, em apenas 10% delas o esgoto é tratado.

Visto que é praticamente inexistente o tratamento do esgoto e que a coleta é baixíssima, o resultado é a contaminação da população por doenças veiculadas pela água. As doenças mais comuns são as verminoses, esquistossomose, hepatite, leptospirose e cólera. Existem Municípios nessa região em que 100% da população encontra-se infectada por uma dessas doenças. As patologias que apresentam as maiores incidências são as verminoses, que são encontradas em 100% dos municípios e a esquistossomose, que tem ocorrência em 92% deles. A hepatite também aparece em 24% dos municípios.

O número de infectados é altíssimo. Os resultados indicam que em 48% dos municípios, 20% da população está contaminada por uma das doenças. Somados aos demais percentuais a realidade é que praticamente toda a população da Bacia do Santo Antônio sofre com doenças veiculadas pela água. É um dado preocupante considerando que o acesso dessa população aos cuidados médicos e hospitalares é quase inexistente.

5.4 Análise do abastecimento público dos Municípios

O próximo ponto a ser abordado é o abastecimento público dos municípios. Foram formulados cinco questionamentos aos municípios sobre a situação do abastecimento público.

TABELA 9
PRESERVAÇÃO DAS NASCENTES E MATAS CILIARES DOS MANANCIAIS DE
ABASTECIMENTO PÚBLICO

Descrição	Percentual
Sim	37,0%
Não	33,3%
Em partes	29,6%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA À POPULAÇÃO POR MEIO DE ENCANAMENTO

Descrição	Percentual
Sim	100,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 11
MANEIRAS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA PARA O ABASTECIMENTO PÚBLICO

Descrição	Percentual
Curso D'água	70,0%
Poços Artesianos	30,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 12
EXISTÊNCIA DE COBRANÇA PELO TRATAMENTO DA ÁGUA

Descrição	Percentual
Sim	63,0%
Não	37,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 13
ÓRGÃO QUE EXECUTA O TRATAMENTO DA ÁGUA

Descrição	Percentual
Empresa Terceirizada	26,9%
Prefeitura	23,1%
Não há Tratamento	19,2%
Copasa	19,2%
Autarquia Municipal	11,5%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Outro ponto relevante para a gestão ambiental é o abastecimento público. Sabe-se que a demanda pela água doce e potável cresce e que a poluição desse recurso natural aumenta a cada ano.

O Brasil é privilegiado por ser contemplado com grande quantidade de água doce. O Estado de Minas Gerais é considerado a segunda “caixa d’água” do País. Mas a sociedade brasileira desperdiça e polui os recursos hídricos.

O abastecimento público ao lado do saneamento básico também é um indicativo do desenvolvimento da sociedade, bem como da qualidade da saúde dos seus munícipes.

O diagnóstico a que se chegou quanto a esse ponto é o de que o abastecimento público ainda é de baixa qualidade, mas apresenta um desempenho um pouquinho melhor que o

saneamento básico. Dos 29 municípios pesquisados, 37% deles afirmaram que os mananciais de abastecimento público têm suas nascentes e matas ciliares preservadas. É um percentual baixo considerando que a região ainda possui remanescentes de vegetação nativa em bom estado de regeneração.

Esse fato ocorre em razão da pecuária extensiva, por que o gado pisoteia as nascentes e contamina os cursos d'água. Outra razão é o crescimento urbano sem planejamento. Na maioria desses municípios existem bairros inteiros construídos às margens dos rios. Há até um trocadilho que nesses lugares existem “casas ciliares” e não matas ciliares.

Como o próprio nome indica as matas ciliares são filtros naturais para os rios. Elas impedem que o lixo seja carreado para o leito do rio, protege as margens contra a erosão, impede o assoreamento do curso d'água e ainda oferecem alimentos para a ictiofauna. Somados todos esses serviços ambientais prestados pelas matas ciliares, elas ainda favorecem a perenidade do volume de água dos rios.

Com relação ao abastecimento público propriamente dito, os resultados demonstram que 100% da população têm acesso a água encanada. Constatamos ainda que em 70,0% dos municípios a água é captada diretamente nos cursos d'água.

Outro questionamento feito é se o município cobra pelo tratamento da água. Em 63,0% deles é feita a cobrança pelo tratamento da água. Mas a qualidade desse tratamento é questionável, pois em vários deles o tratamento se resume à cloração da água. Nos outros 37,0% não há cobrança pelo tratamento da água. O município não assume o encargo de tratar a água gratuitamente para a população, simplesmente a água não recebe tratamento algum. Em pleno século XXI ainda existem municípios que não oferecem água tratada aos seus munícipes. Em 53,8% das municipalidades que possuem tratamento da água, o tratamento não é feito diretamente pela Prefeitura Municipal.

5.5 Análise do tratamento dos resíduos sólidos dos Municípios

A eficiência do tratamento dos resíduos sólidos é também um parâmetro para aferir a qualidade da gestão urbano-ambiental do município. Foram propostas seis questões sobre o tema.

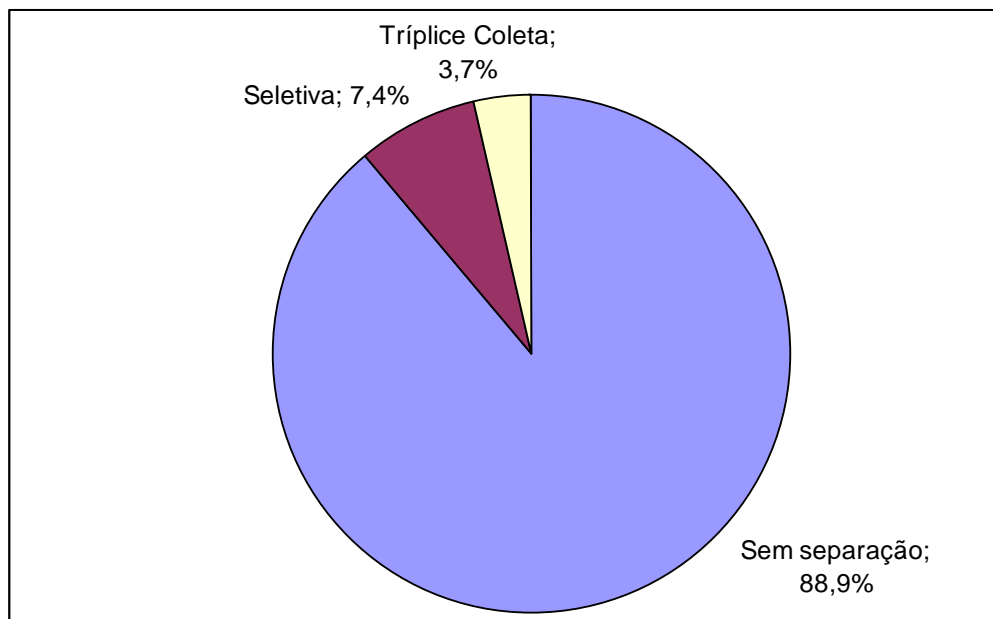


Figura 3: Tipos de coleta dos resíduos sólidos na área urbana.

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 14

EXISTÊNCIA DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA ÁREA RURAL

Descrição	Percentual
Não	77,8%
Em partes	11,1%
Sim	11,1%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 15

MANEIRAS DE DESCARTE DO LIXO ONDE NÃO HÁ COLETA

Descrição	Percentual
O lixo é queimado e enterrado	36,4%

O lixo é queimado e descartado a céu aberto	18,2%
O lixo é queimado e descartado em cursos d'água	9,1%
Aterro sanitário	4,5%
O lixo é descartado a céu aberto	4,5%
O lixo é descartado em cursos d'água	4,5%
O lixo é queimado	4,5%
O lixo é queimado e enterrado. o lixo é descartável a céu aberto	4,5%
O lixo é queimado, enterrado e descartado a céu aberto	4,5%
O lixo é queimado, enterrado, descartado a céu aberto ou em cursos d'água	4,5%
O lixo é recolhido e encaminhado ao aterro municipal	4,5%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 16
LOGÍSTICA DA COLETA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA ÁREA URBANA

Descrição	Percentual
De casa em casa	66,7%
Ponto de apoio	18,5%
Não tem coleta	7,4%
De casa em casa e ponto de apoio	3,7%
Os resíduos sólidos são coletados	3,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 17
LOCAL DE DISPOSIÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA ÁREA URBANA

Descrição	Percentual
Aterro controlado	40,7%
Aterro sanitário	22,2%
Lixão	14,8%
A céu aberto	11,1%
Em curso d'água	3,7%
Lixão, próximo de curso d'água ,céu aberto	3,7%
Usina de triagem	3,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 18
MANEIRAS DE DESCARTE DOS RESÍDUOS SÓLIDOS ESPECIAIS

Descrição	Percentual
São descartados em valas separadas	48,1%
Realizado através de empresa terceirizada que coleta os resíduos especiais	14,8%
Os resíduos especiais são misturados a lixo urbano domestico	7,4%
Recebe a mesma destinação do lixo urbano	7,4%
É coletado em valas sépticas, recebe o mesmo destino do lixo urbano	3,7%
Incinerado	3,7%

Queimado em valas separadas	3,7%
São descartados em valas separadas / incinerado	3,7%
NS	7,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Os resíduos sólidos hoje representam gravíssimo problema ambiental. O volume de lixo produzido diariamente é altíssimo, já que cada ser humano descarta por dia 1,5 kg de lixo. A saída é mesmo a reciclagem e o reaproveitamento do material descartado. Temos ainda o problema do plástico, dos pneus, dos resíduos tecnológicos, que por não serem biodegradáveis são grandes poluidores.

As técnicas de separação utilizadas hoje é a coleta seletiva que separa o material reciclável (papel, lata, vidro e plástico) do material orgânico e do rejeito (ambos coletados sem separação) e dos resíduos hospitalares. A técnica mais avançada é a coleta múltipla que separa o material reciclável (papel, lata, vidro, e plástico), o material orgânico (resto de alimentos) para compostagem, o rejeito (lixo de banheiro), material inerte (material de construção) e os resíduos hospitalares. Os materiais recicláveis são aqueles que têm valor econômico e são vendidos no mercado. Os resíduos hospitalares são destinados à incineração. O material orgânico é aproveitado como adubo e o material inerte é reaproveitado na construção civil. O rejeito é descartado nos aterros sanitários.

Na Bacia do Santo Antônio 88,9% dos municípios coletam o lixo, mas não realizam qualquer tipo de separação. Apenas 7,4% fazem coleta seletiva e 3,7% realizam a tríplice coleta (coleta múltipla). Na zona rural, a coleta do lixo é feita em apenas 11,1% dos municípios.

O descarte do lixo na zona rural é realizado da seguinte forma: queimado e enterrado em 36,4% dos municípios; queimado e descartado a céu aberto em 18,2% e queimado e descartado nos cursos d'água em 9,1%.

A logística de coleta do lixo mais utilizada pelos municípios é aquela feita de casa em casa, que acontece em 66,7 % dos municípios. Em 18,5% o lixo é coletado por meio de ponto de apoio.

A disposição dos resíduos sólidos em 40,7% dos municípios é feita em aterros controlados. Esses aterros não são nada mais do que os “lixões”. O que os diferem é que

diariamente o lixo é coberto com uma camada de terra. Em 14,8% dos municípios o lixo é destinado para os lixões e em 11,1% deles o lixo é descartado a céu aberto. Apenas 22,2% dos municípios possuem aterro sanitário.

Os resíduos hospitalares em 48,1% dos municípios são descartados nos aterros controlados e sanitário em valas separadas do lixo comum. Em 7,4% dos municípios os resíduos especiais recebem a mesma destinação do lixo doméstico. Os resíduos hospitalares são incinerados em apenas 3,7% dos municípios analisados.

O município de Itabira, que é constitutivo da Bacia do Santo Antônio, é referência em coleta seletiva do lixo. Essa coleta foi implantada lá há 17 anos e todo o lixo é separado na fonte (na casa das pessoas) e recolhido de casa em casa em dias alternados para orgânico, rejeito e para material reciclável. Esse município além de vender todo o seu material reciclável, compra os recicláveis dos municípios do entorno e os comercializam. Em Itabira a coleta é feita em 100% do município.

Essa não é a realidade dos demais municípios como aponta o resultado da pesquisa. A coleta do lixo é incipiente na Bacia do Santo Antônio. Ainda prevalecem nessa região os condenados lixões e os descartes a céu aberto e nos cursos d'água. Esse procedimento ajuda a contaminar a água, como visto no item anterior, não tem tratamento em muitos municípios, o que acaba contribuindo para contaminar a população com doenças veiculadas pela água.

Dos dados analisados entende-se que o tratamento dos resíduos sólidos na Bacia do Santo Antônio é primário e ineficiente; o que resulta em um quadro alarmante da quase inexistência da disposição adequada dos resíduos sólidos. É necessária a atenção especial por parte das autoridades públicas locais e do governo estadual, para resolver esse problema.

5.6 Avaliação das áreas protegidas do Município

A Bacia do Santo Antônio é uma região que possui remanescentes dos biomas mata atlântica e cerrado em boas condições de conservação. Para avaliar o compromisso das municipalidades com as áreas protegidas, formulamos cinco questionamentos sobre o assunto.

TABELA 19
EXISTÊNCIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Descrição	Percentual
Não	55,2%
Sim	44,8%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 20
EXISTÊNCIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Descrição	Percentual
Não	46,7%
Sim	53,3%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 21
EXISTÊNCIA DO PLANO DE MANEJO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Descrição	Percentual
Não	60,0%
Sim	32,0%
Em andamento	8,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 22
EXISTÊNCIA DE ESTRUTURA FÍSICA NAS UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

Descrição	Percentual
Não	76,0%
Em andamento	16,0%
Sim	8,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 23
EXISTÊNCIA DO CADASTRO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO
INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS – MG

Descrição	Percentual
Sim	68,0%
Não	32,0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

As áreas protegidas receberam tratamento especial com a edição da Lei nº 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Essa lei regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal.

A lei do SNUC dividiu as unidades de conservação em dois grupos: os de proteção integral e os de uso sustentável. O primeiro grupo é aquele que poderá ter uso apenas indireto dos seus recursos naturais. Será o caso do uso para pesquisas científicas, para promover a educação ambiental, para recreação. O segundo grupo será aquele que permitirá a exploração dos recursos naturais da unidade, desde que seja respeitado o seu plano de manejo.

O que vai diferir o enquadramento da área a ser protegida na categoria de proteção integral ou de uso sustentável é o valor ambiental que a área possui. Aquele espaço que abriga exemplares da fauna e flora de alta relevância ecológica merecerá proteção especial, sendo então enquadrada na categoria de proteção integral.

Encontra-se na Bacia do Santo Antônio, por exemplo, áreas que abrigam os campos rupestres. É uma espécie endêmica da flora que é encontrada apenas numa região do Santo Antônio, que é a porção da Serra do Espinhaço que está situada na bacia hidrográfica. A importância e beleza dos campos rupestres despertaram o interesse dos ambientalistas na sua proteção. Está tramitando no Congresso Nacional um projeto de lei que transforma os campos rupestres em bioma.

Procurou-se com a pesquisa entender o grau de interesse e dificuldade dos municípios em criar as áreas protegidas. Os obstáculos são muitos: a maioria dos Prefeitos desconhece a Lei nº 9985/2000; da mesma forma quase todos desconhecem o território que administram, desconhecendo se existem áreas que mereçam ser preservadas; as municipalidades não possuem pessoal técnico especializado nem infra-estrutura que lhes permitam uma avaliação do seu território; não possuem recursos financeiros para regularização fundiária e implantação da estrutura física necessária.

Existe também muita resistência por parte dos Prefeitos em criar as áreas protegidas por acreditarem que as unidades de conservação são um entrave para o desenvolvimento econômico do seu município. Isso mostra também a desinformação dos Chefes do Executivo Municipal no que tange à arrecadação do ICMS Ecológico, que o Estado de Minas Gerais paga aos municípios que possuem unidades de conservação.

A realidade da proteção da Bacia do Santo Antônio é a seguinte: 55,2% dos municípios não possuem unidades de conservação do grupo de proteção integral e 46,7% não possuem unidades de conservação do grupo de uso sustentável. Nessa região estudada percebe-se a criação de inúmeras Áreas de Preservação Ambiental (APA), com o único objetivo de receber o ICMS Ecológico: 26 unidades. Esse número reflete a desinformação dos municípios. A APA recebe o menor percentual do ICMS Ecológico.

O plano de manejo é o documento que vai definir a gestão da unidade de conservação. É nesse documento que estarão descritos os usos e formas de usos da unidade; de onde vêm os recursos para a manutenção da mesma; quem é o seu gestor. Enfim, tudo o que diz respeito ao dia-a-dia da unidade. Apenas 32% dos municípios que possuem unidades de conservação, implantaram o plano de manejo.

Apenas 8% das unidades constituídas são dotadas de estrutura física, ou seja, as unidades de conservação só existem formalmente. Foram criadas por meio de lei ou decreto municipal, que lhes deram os limites e confrontações. E só. Não foi feita a regularização fundiária, o plano de manejo e a implantação da estrutura física. Concretamente elas só existem no papel.

As unidades criadas devem ser inscritas no Instituto Estadual de Florestas (IEF), para que o Estado de Minas Gerais possa lhes pagar o ICMS Ecológico. 68% dos municípios que criaram unidades de conservação as inscreveram junto ao IEF.

No que tange às áreas protegidas fica claro que não há interesse por parte das municipalidades em criar espaços protegidos. Parte desse desinteresse ocorre em razão da desinformação e carência de recursos financeiros, técnicos e humanos.

5.7 Avaliação das atividades impactantes do meio ambiente no Município

Outro ponto relevante para se avaliar o desempenho da gestão urbano-ambiental do município é saber quais são as atividades impactantes no seu território e quais as medidas administrativas que são tomadas para planejamento, fiscalização e controle das mesmas. Para fazer esse diagnóstico foram feitos cinco questionamentos sobre o tema.

TABELA 24
ATIVIDADES QUE IMPACTAM O MEIO AMBIENTE

Descrição	Percentual
Atividades Agrícolas	79,3%
Construções Irregulares	58,6%
Plantações de Eucalipto	58,6%
Carvoarias	55,2%
Loteamento Irregular	41,4%
Mineração	37,9%

Hidrelétrica	13,8%
Indústria	10,3%
Pecuária	3,4%
Esgoto doméstico no município	3,4%
Desmatamento	3,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 25
FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS QUANTO À EXISTÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Descrição	Percentual
Sim	55,6%
Não	44,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 26
FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES IMPOSTAS PELO LICENCIAMENTO

Descrição	Percentual
Não	65,4%
Sim	34,6%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

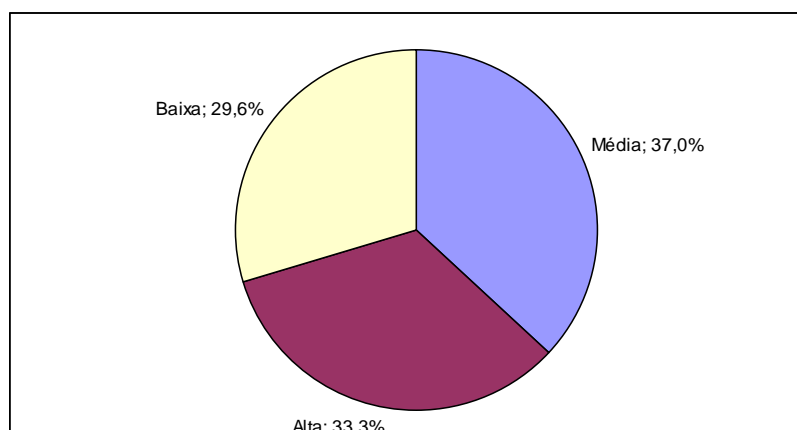


Figura 4: Intensidade do desmatamento.
Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

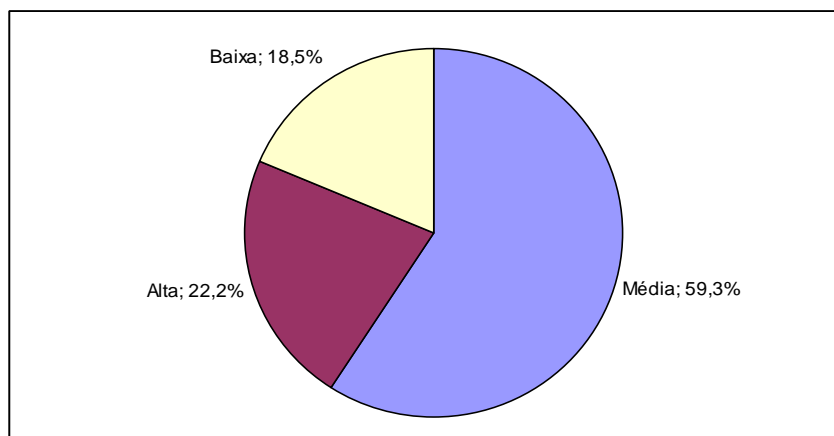


Figura 5: Intensidade de incidência de queimadas.
Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Neste tópico procurou-se mapear as principais atividades que impactam o meio ambiente do município. Primeiramente para verificar se os municípios conhecem o seu próprio território e posteriormente para avaliar a eficiência da gestão administrativa nas questões relativas ao meio ambiente natural e o urbano.

Como visto anteriormente, na Bacia do Santo Antônio há o predomínio da população rural em 20 dos seus municípios integrantes. Esse já é um indicativo de que a atividade econômica gira em torno das atividades rurais. Em 79,3% dos municípios estudados, as atividades agrícolas são as que mais impactam o território municipal. Esse dado está associado ainda às queimadas e desmatamentos, que serão analisadas.

Outras atividades rurais aparecem como importantes contribuintes para a degradação ambiental que são as plantações de eucalipto, representando 58,6% e as carvoarias 55,2% das

atividades impactantes municipais. A atividade mineradora representa 37,9% dos impactos. A mineração tem a característica peculiar da rigidez locacional, ou seja, a exploração do minério tem que ser feita onde o minério está. Não é possível alterar a localização da mineração. Esse fato geralmente produz o conflito entre a atividade mineradora, a população de entorno e o meio ambiente.

Interessante notar que o urbanismo aparece como significativo gerador de impactos ambientais. As construções irregulares são responsáveis por 58,6% dos impactos e os loteamentos irregulares com 41,4%. Os dados são relevantes se levarmos em conta que a maioria dos municípios tem população inferior a cinco mil habitantes. Esses dados mostram que não há qualquer tipo de planejamento urbano, bem como não há também medidas de controle dessas atividades.

Nessa região as indústrias não são as grandes vilãs. Elas representam 10,3% dos impactos e as hidrelétricas 13,8%. Esse fato se dá por que a região é pouco povoada e possui apenas algumas atividades de natureza industrial.

O acompanhamento dos licenciamentos ambientais das atividades impactantes pelo município denota a preocupação do mesmo com o controle e fiscalização das atividades, bem como lhes dão os subsídios necessários para o planejamento estratégico das políticas públicas municipais. 55,6% dos municípios responderam que fiscalizam se as atividades possuem licenciamento ambiental e 44,4% disseram que não fiscalizam.

Esses números mostram que quase a metade dos municípios da Bacia do Santo Antônio não tem controle algum da regularidade ambiental das atividades produtivas do seu território. As municipalidades estão ainda muito aquém de uma administração pública eficiente.

Outro ponto levantado é se os Municípios acompanham o cumprimento das condicionantes impostas às empresas ou produtores rurais pelo órgão ambiental competente. 65,4% dos Municípios responderam que não acompanham e 34,6% se manifestaram positivamente. Da mesma forma que no item anterior, os municípios ainda estão longe de gerir ambientalmente seu território.

Por fim, procurou-se conhecer a realidade dos Municípios no que tange ao desmatamento e as queimadas. Esses dados são de suma importância por que a região do Santo Antônio abriga remanescentes dos biomas mata atlântica e cerrado em boas condições de conservação e a qualidade das águas dos seus rios são muito superiores à do Rio Doce, por exemplo.

Os resultados obtidos são desoladores. Em 33,3% dos municípios o índice de desmatamento é alto. Em 37,0% o desmatamento é considerado mediano e em 29,6% considerado baixo. Isso nos leva a crer que o desmatamento está de “vento em popa” na região. Onde os índices aparecem baixos é por que não há mais vegetação para derrubar, o solo encontra-se nu. Encontrou-se aqui uma prioridade a ser adotada pelos municípios: o combate ao desmatamento. A derrubada da mata normalmente é para transformar a área em pasto, já que a pecuária extensiva é significativa nessa região, e para fornecer matéria-prima para as carvoarias.

As queimadas estão associadas às atividades agrícolas desenvolvidas na região. É uma prática antiga de limpeza do solo para iniciar uma nova plantação. Ocorre que esse método é extremamente danoso para o solo, uma vez que a queimada retira dele todos os nutrientes, transformando-a em área de solo pobre.

Os resultados obtidos mostram que em 22,2% dos municípios estudados o índice de queimadas é alto; e médio em 59,3% deles. Apenas 18,5% disseram que as queimadas são baixas. Os números mostram que ocorrem as queimadas em todos os Municípios, variando apenas o grau de intensidade da sua ocorrência. Esse é outro grave problema que deve ser enfrentado pelo Poder Público.

5.8 Avaliação da estrutura administrativa urbano-ambiental no Município

O último ponto proposto para análise foi estudar a estrutura administrativa dos municípios para avaliar o arcabouço legal, a infra-estrutura, a implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e a estrutura de planejamento e fiscalização do meio ambiente natural e urbano. Foram propostas quinze questões sobre o tema.

TABELA 27
EXISTÊNCIA DE PLANO DIRETOR

Descrição	Percentual
Não	81,5%
Sim	18,5%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 28
EXISTÊNCIA DE LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Descrição	Percentual
Não	76,9%
Sim	23,1%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 29
EXISTÊNCIA DE LEI AMBIENTAL MUNICIPAL

Descrição	Percentual
Não	66,7%
Sim	33,3%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 30
EXISTÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Descrição	Percentual
Sim	59,3%
Não	40,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 31
EXISTÊNCIA DE FUNDO PARA INVESTIMENTO NA ÁREA AMBIENTAL

Descrição	Percentual
Não	85,2%
Sim	14,8%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 32
EXISTÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Descrição	Percentual
Não	70,4%
Sim	29,6%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 33
EXISTÊNCIA DE SISTEMA GEORREFERENCIADO

Descrição	Percentual
Não	92,3%
Sim	7,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 34
RESPEITO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PELOS
LOTEAMENTOS E CONSTRUÇÕES

Descrição	Percentual
Não	63,0%
Em partes	18,5%
Sim	18,5%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 35
RESPEITO AOS MANANCIAIS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO PELOS
LOTEAMENTOS E CONSTRUÇÕES

Descrição	Percentual
Sim	55,6%
Não	37,0%
Em partes	7,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 36
EXISTÊNCIA DE PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA O PÚBLICO
INFORMAL

Descrição	Percentual
Não	70,4%
Sim	29,6%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 37
ESTRATÉGIAS PARA DESENVOLVER A INFRA-ESTRUTURA

Descrição	Percentual
Recursos próprios	92,9%
Financiamento a fundo perdido	46,4%
Convênio com o Estado	10,7%
Financiamento bancário	7,1%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 38
PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Descrição	Percentual
Sim	92,6%
Não	7,4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 39
AValiação da Participação em Consórcio Intermunicipal

Descrição	Percentual
Sim	92,6%
Em partes	3,7%
Não	3,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 40
AVALIAÇÃO DO RELACIONAMENTO COM O CBH SANTO ANTÔNIO

Descrição	Percentual
Sim	92,3%
Não	7,7%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

TABELA 41
COMPREENSÃO DO CBH SANTO ANTÔNIO COMO GESTOR DOS RECURSOS HÍDRICOS

Descrição	Percentual
Sim	95,8%
Em partes	4,2%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

O objetivo desse grupo de perguntas era levantar a estrutura administrativa que as Prefeituras Municipais dispõem para prestar os serviços públicos que são da sua competência.

A maioria dos municípios integrantes da Bacia do Santo Antônio possui menos de 5.000 habitantes. Isso explica por que 81,5% desses municípios não possuem plano diretor. A Constituição da República de 1988 em seu art. 182, § 1º, impõe a obrigatoriedade desse instrumento legal apenas para aqueles municípios cuja população seja superior a 20.000 habitantes. Em apenas 18,5% deles o plano diretor foi feito.

No entanto, percebeu-se a fragilidade do tratamento da questão urbana, já que em 76,9% dos municípios não existe a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Esses números dizem que não há na grande maioria desses municípios legislação urbana. As cidades se desenvolvem sem nenhum instrumento regulatório. Apenas 23,1% deles possuem a referida lei. Mas

mesmo assim são instrumentos antigos, arcaicos, que não respondem mais às necessidades atuais.

Para entender o grau de desenvolvimento que se encontra a gestão ambiental municipal, propusemos três questionamentos: a) se o município possui lei ambiental municipal; b) se possui Conselho Municipal de Meio Ambiente e c) se possui um fundo municipal para investimento na área ambiental. Esses três instrumentos juntos é que constituem o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMMA). As perguntas foram desmembradas para facilitar o entendimento das pessoas que responderam o questionário, uma vez que muitas delas não sabem como se estrutura o SIMMA.

Em 66,7% dos municípios não há legislação ambiental municipal. Essa legislação só é encontrada em 33,3% deles. O Conselho Municipal de Meio Ambiente já foi instituído em 59,3% das municipalidades, restando 40,7% sem a criação do referido Conselho. Em 85,2% dos municípios não há o fundo de investimento, sendo o mesmo instituído em apenas 14,8%.

Os resultados colhidos mostram que o Sistema Municipal de Meio Ambiente está implantado em menos de 10% dos municípios da Bacia do Santo Antônio. Essa realidade também é a do Estado de Minas Gerais, já que menos de 10% dos seus 853 municípios têm o SIMMA implantado.

Outros dados foram colhidos para avaliar a eficiência da política ambiental dos municípios: a) se eles fazem o licenciamento ambiental municipal; b) se possuem sistema georreferenciado e c) se realizam educação ambiental para o público informal.

Reflexo da falta de instituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente, 70,4% dos municípios não licenciam suas atividades enquanto 29,6% licenciam. Dos municípios pesquisados nenhum deles municipalizou a gestão ambiental, firmando o convênio com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). No Estado de Minas Gerais, apenas os municípios de Belo Horizonte, Contagem e Juiz de Fora municipalizaram sua gestão ambiental.

Para uma gestão urbano-ambiental eficiente é importante que os municípios possuam um sistema georreferenciado. Em 92,3% dos municípios pesquisados não há o referido sistema. No que tange ao programa de educação ambiental para o público informal, apenas 29,6% deles realizam esse trabalho. Nos outros 70,4%, mal possuem um programa que atenda o público formal.

No que tange a proteção do meio ambiente na área urbana procurou-se identificar se os loteamentos e as construções respeitam as áreas de preservação permanente e os mananciais de abastecimento público. Em 63,0% dos municípios as áreas de preservação permanente são

desrespeitadas, ou seja, a falta de planejamento, regulação e fiscalização do processo de urbanização nos Municípios se traduzem no assentamento de pessoas em áreas que deveriam ser de preservação.

No que tange à proteção dos mananciais de abastecimento público o resultado é um pouquinho melhor: 37,0% dos municípios não protegem os seus mananciais.

Procurou-se entender também quais as estratégias que os municípios procuram para desenvolver a sua infra-estrutura. 92,9% deles utilizam-se de recursos próprios e apenas 7,1% têm acesso ao crédito bancário. Esses números confirmam a hipossuficiência dos municípios para gerirem o seu território. Como a esmagadora maioria deles sobrevive dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, não possuem capacidade de endividamento e, portanto, são excluídos do crédito formal.

Outra maneira que os municípios encontram para modernizar a sua infra-estrutura é por meio de financiamento a fundo perdido, o que corresponde a 46,4% deles. Por fim, outra forma é a realização de convênios com o Estado de Minas Gerais, que são utilizados por 10,7% dos Municípios.

São perceptíveis as várias deficiências dos municípios e também as dificuldades que eles enfrentam para superar a carência econômica em que se encontram. É um quadro desolador, principalmente por que esses municípios não têm perspectiva de melhoras e nem meios para resolver os seus diversos problemas.

Por fim, fizeram-se questionamentos aos municípios sobre a percepção deles quanto à possibilidade de se associarem a outros municípios, como forma de buscar a superação das suas dificuldades.

Percebeu-se que os municípios vêm de forma positiva os consórcios intermunicipais, uma vez que 92,6% entendem que é importante a participação de forma associada. E, curiosamente, 92,6% deles participam de consórcios de saúde. Os consórcios de saúde são mais antigos e vem apresentando resultados positivos para os consorciados.

Por fim, investigou-se qual é a relação desses municípios com o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio, já que a proposta deste trabalho é a criação de consórcios intermunicipais por meio das bacias hidrográficas. 92,3% dos municípios afirmaram ter uma boa relação com o CBH Santo Antônio e 95,8% deles acreditam que o Comitê desempenha de maneira satisfatória o seu papel de gestor de recursos hídricos.

O estudo propiciou uma melhor percepção da realidade dos municípios mineiros, especialmente os que estão inseridos na Bacia do Santo Antônio. Ficaram transparentes as graves deficiências do poder público na execução das políticas públicas de meio ambiente e

desenvolvimento urbano, mas também trouxe o conhecimento da realidade econômica em que eles se encontram.

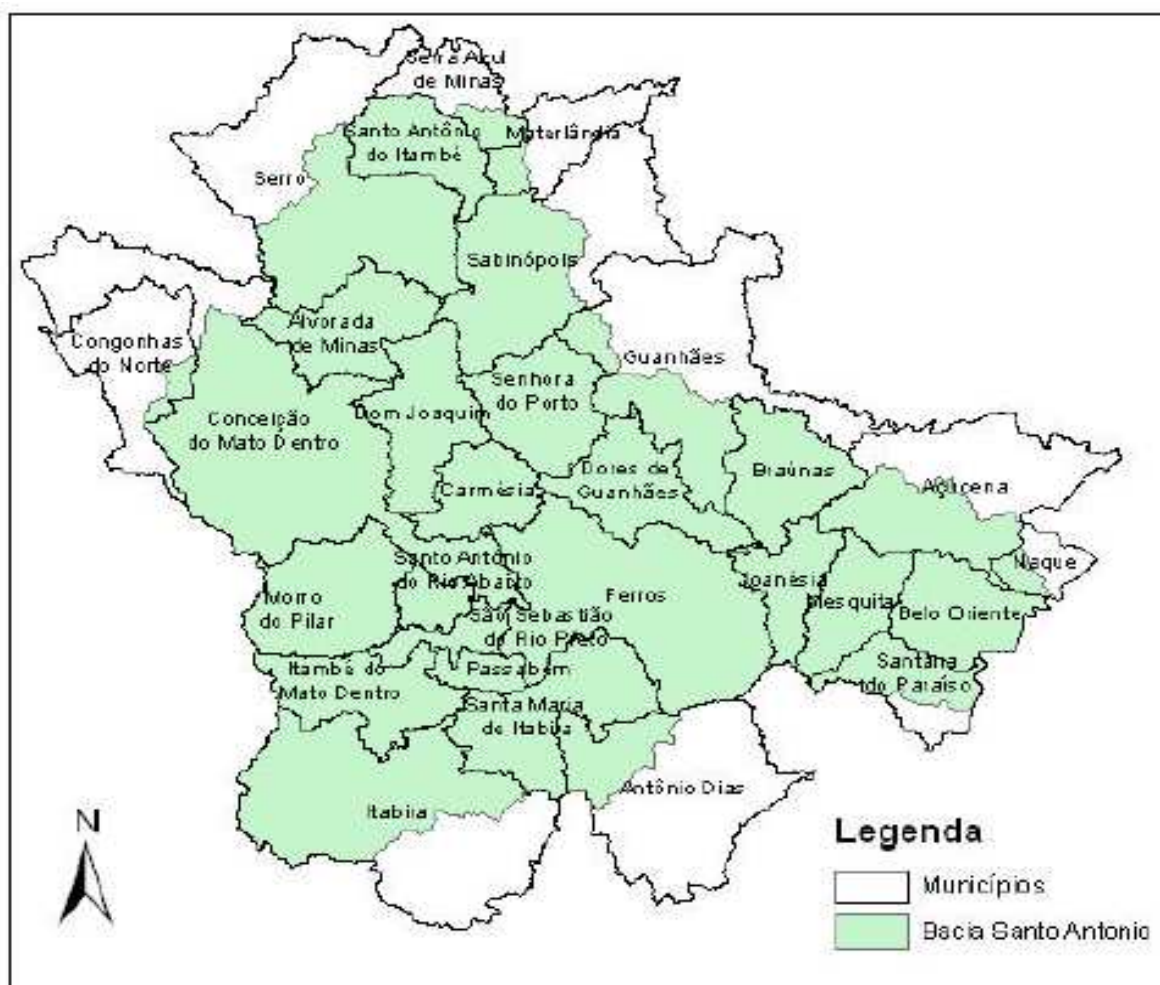
5.9 A ineficiência da gestão urbano-ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG

O diagnóstico realizado nos 29 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio teve como objetivo levantar e avaliar os dados sócio-econômicos e o desempenho da gestão urbano-ambiental deles.

Os dados levantados abarcaram os principais temas que são o saneamento básico, o abastecimento público, o gerenciamento de resíduos sólidos, as áreas protegidas, as atividades impactantes e a avaliação da estrutura administrativa urbano-ambiental das municipalidades.

Procurou-se fazer uma análise mais detalhada, utilizando-se inclusive do conhecimento de outras áreas, com o intuito de obter subsídios para o trabalho, bem como alcançar dados primários confiáveis. Os fundamentos foram buscados para que os resultados retratassem com fidelidade a realidade da gestão urbano-ambiental dos municípios.

O trabalho de pesquisa realizou-se “in loco” em cada um dos 29 municípios da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio, como se pode ver no mapa logo abaixo:



Área de estudo

Figura 6: Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio – MG

Fonte: ITABIRA (2007).

Como retratado, o saneamento básico na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio é precário, onde boa parte do esgoto não é sequer coletado. O tratamento do esgoto é praticamente inexistente e ainda utilizam-se em grande escala da fossa negra, que é um método primário de coleta do esgoto.

O abastecimento público tem um desempenho um pouquinho melhor, uma vez que em todos os municípios a água é distribuída por meio de encanamento. No entanto, o tratamento é ineficiente, já que em boa parte dos Municípios o tratamento se resume na cloração da água. Num século onde a grande discussão é a cobrança pelo uso da água, boa parte dos municípios estudados não cobram a distribuição da água, já que não oferecem nenhum tratamento.

Com a precariedade do saneamento básico e do abastecimento público, temos uma significativa parcela da população infectada por doenças veiculadas pela água, como é o caso das verminoses, esquistossomose e a hepatite.

O gerenciamento dos resíduos sólidos é precário, sendo que a maioria dos municípios coletam o lixo sem nenhuma separação, e o descarte desse material em grande parte das municipalidades é destinada aos lixões, depositadas a céu aberto ou em cursos d'água. Uma pequena parcela apenas é destinada aos aterros sanitários.

Com isso verificou-se outro foco de doenças, uma vez que o lixo quando é descartado sem nenhum tratamento ou separação contamina o solo, os recursos hídricos e o lençol freático.

Uma região onde existe remanescentes bem conservados de dois biomas brasileiros importantes que é a mata atlântica e o cerrado, as municipalidades vêm a criação de áreas protegidas como um entrave ao seu desenvolvimento. São poucas as unidades de conservação criadas, e elas existem apenas formalmente. Não possuem regularização fundiária, estrutura física e plano de manejo.

As atividades que mais impactam o ambiente são as atividades agrícolas, as carvoarias, a plantação de eucalipto, a mineração, o desmatamento, as queimadas, os loteamentos e as construções clandestinas.

Os municípios desconhecem o seu próprio território. Não sabem quais as atividades possuem licenciamento ambiental, não acompanham os referidos processos, nem fiscalizam o cumprimento das condições impostas pelo órgão ambiental competente.

A questão urbana é totalmente esquecida pelos municípios. Eles não possuem Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, nem qualquer outro marco regulatório do desenvolvimento urbano. As cidades crescem seguindo a sua própria lógica, pois não existe fiscalização ou controle do uso e ocupação do solo urbano.

Como reflexo dessa política abstencionista, grande parte dos municípios impactam as áreas de preservação permanente e os mananciais de abastecimento público, com assentamento irregular da população.

Menos de 10% dos municípios estudados implantaram o Sistema Municipal de Meio Ambiente. Quando muito constituíram o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Mas as atividades desse Conselho se resumem quase que exclusivamente em autorizar o corte de árvores na zona urbana do município.

A Constituição da República de 1988 trouxe em seu art. 37, o princípio da eficiência como regra a ser cumprida pelos Poderes Públicos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais.

As estruturas administrativas precisam modernizar-se e profissionalizar-se para que a população seja atendida por serviços públicos de qualidade.

Nessa seara é importante ressaltar os ensinamentos de Faria:

A Administração Pública, embora não atue, em regra, na atividade econômica, deve desenvolver as suas atividades próprias, com eficiência, produzindo os respectivos efeitos de modo a atender com presteza às exigências e às necessidades dos administrados. (FARIA, 2004, p. 37)

No entanto, para que esse desiderato seja realmente cumprido, as municipalidades precisam do aporte financeiro que lhes dê os meios necessários para que elas alcancem a modernização e a profissionalização.

No caso concreto da Bacia do Santo Antônio percebe-se que isso não ocorre. As municipalidades são dependentes das transferências de recursos dos poderes federal e estadual, não possuem capacidade de endividamento, o que as deixam excluídas do crédito formal. Instituições de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), para financiar obras públicas exigem os projetos e o devido licenciamento ambiental das obras. Nesses municípios não existem profissionais qualificados para formatarem os projetos e, raramente, os municípios possuem os recursos para a contratação de consultorias.

A situação desses municípios é crítica, uma vez que não há perspectiva de melhorias, seja no âmbito financeiro, seja no âmbito técnico ou material. Os Prefeitos sofrem com as inúmeras cobranças feitas pela população, enfrentam todo tipo de dificuldades para conseguir driblar as adversidades e, muitas vezes, são as soluções criativas, que dispendem poucos recursos financeiros, que socorrem essas municipalidades.

A Constituição Federal determinou uma série de competências aos municípios, exige deles eficiência na prestação dos serviços públicos, mas não os oferece a contrapartida financeira necessária. Os recursos transferidos aos municípios se tornam objeto de negociação político - partidária, o que reforça as redes de corrupção.

Na Bacia do Santo Antônio tanto a gestão urbana quanto a gestão ambiental são ineficientes. Os municípios não possuem legislação que regulamente as áreas estudadas, não dispõem de aparato tecnológico que lhes permitam a fiscalização das atividades antrópicas, não existe em seu quadro de servidores pessoal técnico qualificado, não dispõem de recursos materiais e econômicos.

Nesse contexto, a eficiência é uma realidade distante dos municípios carentes. Eles hoje encontram-se esquecidos das políticas estatais, até mesmo por que nesse país não temos estadistas, mas tão somente governantes, que estão à mercê dos interesses do capital globalizado.

Percebeu-se a ausência do Poder Público Estadual, já que a situação alarmante que encontrou-se deve-se também à omissão do Estado de Minas Gerais junto aos seus Municípios nas questões que dizem respeito ao meio ambiente urbano e ao natural. A eficiência da política estadual de meio ambiente e de desenvolvimento urbano pode ser seriamente questionada em função dos números encontrados neste trabalho.

Os resultados encontrados neste trabalho confirmam a necessidade da formação de consórcios intermunicipais, com o objetivo de ajudar as municipalidades a implantar em seus territórios gestão urbano-ambiental, o que significará melhoria na qualidade de vida das pessoas que residem na circunscrição da bacia hidrográfica.

A cooperação intermunicipal poderá melhorar a integração regional, já que os municípios encontrar-se-ão articulados politicamente e tecnicamente, o que os colocará em condições de superar a realidade financeira a que estão submetidos, promovendo assim o desenvolvimento da sua região.

Por fim, entende-se que para o Estado de Minas Gerais será mais fácil implementar políticas públicas com maior eficiência em parceria com os consórcios públicos, já que os recursos, sejam eles técnicos ou financeiros, não ficarão pulverizados pelo território facilitando a avaliação dos resultados desejados.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve a pretensão de analisar os consórcios públicos como alternativa para a implantação da gestão urbano-ambiental municipal. A matriz de planejamento sugerida foi a bacia hidrográfica, por entender-se que esse arranjo espacial fosse capaz de promover a integração das comunidades que vivem nos limites da sua circunscrição e propiciar a microrregionalização estadual.

A Constituição da República de 1988 delineou seus fundamentos, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Em uma sociedade complexa e plural como a que vivemos, cumprir esse desiderato não é tarefa fácil. A Administração Pública deverá abrir-se à democracia participativa, promovendo meios para a vocalização popular, tendo em vista que a democracia representativa encontra-se em crise.

A concretização dos desígnios constitucionais deverá encontrar abrigo no meio social, nas práticas diárias da interpretação constitucional, de maneira a torná-la efetivamente em constituição real e não apenas naquela que esboçam valores a serem buscados em caráter programático.

O federalismo brasileiro possui tendências centralizadoras já que à União se destinou a competência para regular praticamente todos os assuntos afetos à federação e a arrecadação da maior fatia das receitas tributárias. Os municípios ganharam status de ente federado, embora as receitas tributárias a eles destinadas serem quase inexpressivas. Aos Estados-membros restou a situação desconfortável de só legislar naqueles assuntos que não forem da competência estadual ou municipal. Houve um desprestígio do poder estadual. O Distrito Federal acumulou as competências legislativas e tributárias dos Estados-membros e dos municípios.

Entretanto, pode-se afirmar que houve certa evolução na distribuição das competências constitucionais, na medida em que o constituinte reservou matérias para as competências concorrentes e comuns. Essa técnica de distribuição tem por escopo favorecer o federalismo de cooperação, já que atribui responsabilidade compartilhada de diversas matérias entre os entes federados.

A preocupação com o meio ambiente é recente. Há pouco tempo tinha-se a compreensão de que os recursos naturais seriam inesgotáveis e que a natureza suportaria toda a descarga de resíduos poluentes nela descartado. Os desastres ambientais de proporções assustadoras ocorridos no mundo todo abriram os debates para as questões ambientais.

Surgiram diversas correntes de ecologistas, uns defendendo a flora, a fauna e as florestas; outros argumentando a necessidade de aprimoramento da técnica para diminuir os impactos ambientais promovidos pelas empresas e, por fim, aqueles preocupados com a justiça ambiental.

Houve duas Conferências Mundiais sobre o meio ambiente: a primeira em Estocolmo na Suécia em 1972 e a outra no Rio de Janeiro – Brasil em 1992. A missão dessas duas Conferências foi reunir representantes do maior número de países na busca de soluções conjuntas para resguardar a vida no planeta. Atingir as metas do milênio constitui o objetivo para melhorar a qualidade de vida das pessoas, com várias ações, dentre elas, a redução da mortalidade infantil, da fome e da miséria. Esses documentos internacionais tem-se refletido na legislação brasileira, pois diversas leis foram editadas para adequação da realidade brasileira aos compromissos internacionais assumidos.

Realizou-se uma abordagem crítica da gestão urbano-ambiental no Brasil, por meio das agendas verde, azul e marrom. Constatou-se que os Sistemas de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos não se encontram implantados, mesmo após de terem sido criados há anos. Os recursos naturais e hídricos não têm a devida tutela do Estado, que se alia ao capital privado na exploração insustentável desses recursos. A política ambiental e hídrica não mostrou a que veio, pois a depredação ambiental e a destruição dos ecossistemas aumentam anualmente quando deveria ser o oposto.

O urbanismo não está estruturado em um Sistema como a agenda verde e a azul, encontra-se, portanto, em situação periférica na Administração Pública brasileira. As conseqüências dessa política estatal abstencionista tem se traduzido em cidades com expressivo grau de exclusão social, segregação sócio-espacial e ambiental, na produção de espaços degradados e marginalizados. A cultura de expulsar os pobres para a periferia das cidades por meio de políticas de habitação é realidade nos dias atuais, quando esse modelo já deveria ter sido extirpado das administrações públicas nacionais.

O Administrador Público brasileiro não se preocupa em planejar o uso e a ocupação do solo; o ordenamento territorial cinge-se à elaboração de leis que devido à sua técnica facilita a sua burla, o que resulta nos altos índices de ilegalidade urbana.

Os municípios médios e pequenos tem perdido população anualmente para os grandes centros em procura de uma vida melhor. Essa migração agrava ainda mais as mazelas dos grandes centros urbanos, como a falta de moradia, de saneamento ambiental, de emprego e do trânsito caótico. Favorece a concentração de renda e a segregação sócio-espacial. Por outro

lado, os municípios carentes perdem a sua força de trabalho e com ela a possibilidade de desenvolver-se economicamente.

Os consórcios intermunicipais não dispunham de um aparato jurídico-administrativo que propiciasse a cooperação em bases sólidas, que oferecesse segurança jurídica aos partícipes. Estruturavam-se em forma de associações privadas causando polêmica quanto a sua natureza jurídica. Com a edição da Lei Nacional nº 11.107, de 6 de abril de 2005 ficou superada a lacuna jurídica sobre a cooperação interfederativa.

A Lei dos Consórcios Públicos veio regulamentar a cooperação entre os entes federados. Abriu a possibilidade da cooperação horizontal e vertical, superando a doutrina clássica que defendia a tese de que os consórcios só poderiam ser realizados horizontalmente. Trouxe à baila a natureza contratual dos consórcios, pondo fim ao debate doutrinário sobre a possibilidade de contratar consórcios. Dispôs a lei que os consórcios federativos podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado.

O art. 23 da CR/1988 trata das competências comuns aos entes federados, mas que lei complementar regulamentaria essa cooperação interfederativa. Entretanto, tal lei complementar ainda não foi editada. A Lei nº 11.107/2005 não dispôs expressamente que estava regulamentando o art. 23 e ela é lei ordinária e não complementar. Assim, todas as matérias elencadas no referido art. 23 são passíveis de cooperação interfederativa e outras não disciplinadas no art.23.

A Lei dos Consórcios Públicos trouxe novidades interessantes para viabilizar a criação de consórcios públicos como a personalização do consórcio, a possibilidade de cessão de pessoal e de bens pelos entes consorciados ao consórcio, a flexibilização do procedimento licitatório. Outra novidade é a utilização de procedimentos inspirados no Direito Internacional como o documento prévio de pactuação que é o Protocolo de Intenções, que deverá ser assinado pelo Chefe do Executivo de cada ente. Esse documento deverá ser ratificado pelos Legislativos Municipais por meio de lei. E a ratificação poderá conter reservas.

A pesquisa abrangeu também o trabalho de campo em que foi feito o diagnóstico sócio-econômico e de gestão urbano-ambiental dos 29 municípios integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG. Os resultados apurados comprovam que a hipossuficiência das municipalidades, já que a maioria delas tem como principal fonte de receita o Fundo de Participação dos Municípios.

Os dados apontam para a ineficiência da gestão urbano-ambiental de todos os municípios da bacia. Pode-se afirmar que não há política ambiental, hídrica e urbana nessas municipalidades. Elas não possuem a estrutura normativa necessária, não dispõem de pessoal

técnico, não exercem o seu poder regulador e fiscalizador das atividades antrópicas. A infraestrutura quando não é inexistente é precária e não há disponibilidade de equipamentos de monitoramento e controle das atividades exercidas nos municípios.

A atuação política é precária, encontrando-se os municípios em isolamento territorial, o que lhes dificulta a interlocução com os demais municípios da bacia. A circulação da informação nessas municipalidades é deficiente o que reforça a idéia aqui defendida da atuação conjunta dos municípios em torno da implantação da gestão urbano-ambiental em seus respectivos territórios.

Por fim, restou comprovada a hipossuficiência e a ineficiência dos municípios estudados, já que inexistente gestão urbano-ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG. Fica a sugestão da criação do consórcio intermunicipal no âmbito das bacias hidrográficas como instrumento de desenvolvimento microrregional. A criação desse Consórcio possibilitará aos municípios integrantes da Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio-MG, a capacidade de captação de recursos, seja interna ou externamente; a melhoria na qualidade técnica dos servidores públicos municipais; o fortalecimento político; a visibilidade externa da bacia hidrográfica; a implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e do ordenamento territorial da bacia; a criação e implantação de mecanismos que possibilitarão a população participar e controlar as decisões tomadas pelo consórcio.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, vol.1, 2001. Parte I, p.101.

ACOT, Pascal. **História da Ecologia**. Trad. Carlota Gomes. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2ª ed., 1990.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. Da igualdade e da diferença. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p.348.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 171.

ALIER, Joan Matínez. **O ecologismo dos pobres**. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas, 2ª ed., 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (org). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

AVELAR, Lúcia. O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, vol.1, 2001. Parte II, p.134.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol.1, p. 375-384, out/dez. 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade. Conceito e Evolução.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na Constituição da República.** Belo Horizonte: Editora Forum, 2008.

BARBOSA, Maria Elisa Braz. Os bens nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte III, p. 213.

BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (coord.). **Novos rumos da autonomia municipal.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (coord.). **Novos rumos da autonomia municipal.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. Do Ambientalismo à emergência das normas de proteção ambiental no Brasil – algumas ilações necessárias. In: VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso B. (org.) **O novo em Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998. P. 84.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta.** São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Malheiros, 13ª ed. rev. e atual., 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa.** São Paulo: Malheiros Editores, 2ª ed., 2003.

BORGES, Alice Gonzales. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. **Interesse Público.** Porto Alegre, ano 6, n.32, p.227-248, jul/ago 2005.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 21-172, 2009.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 ago.1981. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 843-852, 2009.

BRASIL. Lei 9.433, de 8 de jan. 1997. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 291-301, 2009.

BRASIL. Lei 9.795, de 27 de abr. 1999. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 419-424, 2009.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de jul. de 2000. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 1033-1047, 2009.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de jul. 2001. In: MEDUAR, Odete (org.). **Coletânea de legislação ambiental e Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 8ª ed., p. 433-443, 2009.

BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abr. de 2005. In: Odete (org.). **Coletânea de legislação administrativa e Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 9ª ed., p. 644- 648, 2009.

BRASIL. Programa das nações unidas para o desenvolvimento. Sobre o projeto milênio. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>> Acesso em: 30 nov. 2008.

BROWN, Lester. **A construção da sociedade auto-sustentável**. Trad. Lamartine Navarro Júnior. São Bernardo do Campo: Imprensa Metodotista.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, vol.1, 2001. Parte I, p.71.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Edições Almedina, 7ª ed., 2003.

CASTRO, José Nilo de. O controle social nos consórcios públicos. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 9, n.27, p. 11-32, jan./mar 2008.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política...e o meio ambiente?** Curitiba: Editora Juruá, 1ª ed., 2005.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 3ª ed., 2004.

CLEMENTINO, Maria do Livramento L. Finanças públicas no nível local de governo. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (org). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição Constitucional Democrática**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 1ª ed., 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 1ª ed., 2003, p. 83.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial das políticas públicas**. São Paulo: Editora Método, 2007.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais**. 2006. 193f. Dissertação (Mestrado) – Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte.

DURÃO, Pedro. **Convênios & Consórcios Públicos**. Curitiba: Editora Juruá, 2007.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 5ª ed., rev. e ampl., 2004.

FARIA, Edimur Ferreira de. Responsabilidade fiscal dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos**.

Instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte IV, p. 399.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental. Aspectos teóricos e práticos.** Belo Horizonte: Editora Fórum, , 2007.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 12-18.

FERNANDES, Edésio. Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 353.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, vol.1, 2001. Parte I, p.51.

FILHO, Roberto Sorbilli. Regime de trabalho em consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte III, p.198.

FORTINI, Cristiana. Consórcios Públicos e outorga onerosa do direito de construir: instrumentos importantes para os Municípios. O auxílio em matéria ambiental. **Revista Brasileira de Direito Municipal.** Belo Horizonte, ano 8, n. 25, p. 31-44, jul./set. 2007.

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. Licitação compartilhada e dispensa de licitação. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte III, p. 237.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed. rev. 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas, aspectos jurídicos e ambientais.** Curitiba: Editora Juruá, 3ª ed., rev. e atual., 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. Água – considerações gerais. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas, aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Editora Juruá, 3ª ed., rev. e atual., 2008, p. 18.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Maia. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (org). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia?** Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro:Edições Tempo Brasileiro, vol.1, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor,1991.

HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22, vol.1, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 4ª ed. rev. e atual., 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2006.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho. Breves considerações sobre os limites dos planos diretores. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 323.

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte II, p.188.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 14ª ed., rev., atual. e ampl., 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros (coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder Municipal. Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2ª ed. rev e atual., 1999.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001 – comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., rev. atual. e ampl., 2004.

MEDUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos. Comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Perspectiva dos Municípios na Federação Brasileira. Afinal, o que é o Município após Constituição Federal de 1988? In: BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (coord.). **Novos rumos da autonomia municipal**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0481.03.018770-4/001. Competência legislativa do Município para legislar sobre pesca. Apelante: Prefeito Municipal de Patrocínio. Apelado: FED Pescadores do Estado de Minas Gerais. Dês. Edivaldo George dos Santos, Belo Horizonte, 23 set. 2004. Disponível em: <<http://www.tjmg.gov.br>> Acesso em: 22 dez.2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.02.786632-6/001. Competência do Município para legislar sobre matéria ambiental. Apelante: Expresso Transamazonas S/A. Apelado: Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte. Dês. Silas Vieira, Belo Horizonte, 02 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.tjmg.gov.br>> Acesso em: 22 dez.2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.00.190450-7/000. Competência do Município para legislar sobre matéria ambiental. Apelante: Parmalat – Indústria e Comércio de Laticínios Ltda. Apelado: Município de Manhuaçu. Dês. José Antônio Baía Borges, Belo Horizonte, 10 mai. 2001. Disponível em <<http://www.tjmg.gov.br>> Acesso em: 22 dez. 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0024.04.370368-5/001. Competência do Município para legislar sobre matéria ambiental. Apelante: Transporte Unidos Região Norte Ltda. Apelado: Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte. Dês. Delmival de Almeida Campos, Belo Horizonte, 08 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.tjmg.gov.br>> Acesso em: 22 dez. 2008.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do Direito Constitucional**. Trad. Peter Nauman. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 3ª ed. rev. e. ampl., 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. Revisão: Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium Editora, 2001.

OREA, Domingo Gómez. **Ordenación Territorial**. Madri: Ediciones Mundi-Prensa, 2ª ed, 2007.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, p. 195.

PARADA, Eugenio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PESTANA, Liliane Moraes. A Agenda Marrom: o planejamento urbano-ambiental. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.63-89.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed., 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

RAMÓN, Fernando López. **Introducción al Derecho Uurbanístico.** Madri: Marcial Pons, 2ª ed., 2007.

ROCHA, Rogéria Mara Lopes. Gestão ambiental participativa. O planejamento urbano-ambiental sustentável a partir das bacias hidrográficas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental.** Belo Horizonte, ano 6, n.32, p.34-43, mar/abr.2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.39-61, mai.2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SANTOS, José dos; FILHO, Carvalho. **Consórcios Públicos.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual.** Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional.** Rio de Janeiro: Thex Editora, 2ª ed., rev. e atual. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 5ª ed., rev. e atual., 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 6ª ed., 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª ed., rev. e atual., 2006.

SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (org). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

SOUZA JÚNIOR, José Rufino. **Sistema Nacional de Proteção Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana – instituição e gestão contemporânea – dimensão participativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). **Consórcios Públicos. Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Parte II, p. 147.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Editora Impetus, 2ª ed., rev. e atual., 2008.

VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso B. (org.) **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998.

WATTS, Ronald L. **Sistemas Federales Comparados**. Trad. Esther Seijas Villadangos, Madri: Editora Marcial Pons, 2006.

APÊNDICE**DIAGNÓSTICO SÓCIO-AMBIENTAL DO MUNICÍPIO****1) DADOS DO MUNICÍPIO**

- A) Qual é a população total do Município? _____
1.1. Qual é a população urbana do Município? _____
1.2. Qual é a população rural do Município? _____
- B) Qual é a receita do Município? _____
Qual é a principal fonte de receita do Município? _____

2) SANEAMENTO BÁSICO

A) Qual é a porcentagem de coleta do esgoto doméstico?

- 1) Até 20%
- 2) Até 40%
- 3) Até 60%
- 4) Até 80%
- 5) Acima de 80%
- 6) NS/NR
- 7) Outros

Especificar: _____

R: []

B) O Município possui tratamento de esgoto da área urbana?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) Em parte
- 4) NS/NR

R: []

C) Se a resposta anterior for “sim” ou “em parte”, qual é a porcentagem do esgoto tratado da área urbana do Município?

- 1) Até 20%
- 2) Até 40%
- 3) Até 60%
- 4) Até 80%
- 5) Acima de 80%
- 6) NS/NR
- 7) Outros

Especificar: _____

R: []

D) Como é feito o tratamento do esgoto da área rural do Município?

- 1) fossa séptica
- 2) fossa negra
- 3) NS/NR
- 4) Outro

Especificar: _____

R: []

E) Qual a porcentagem do esgoto tratado da área rural do Município?

- 1) Até 20%
- 2) Até 40%
- 3) Até 60%
- 4) Até 80%
- 5) Acima de 80%
- 6) NS/NR

R: []

F) Há no Município a incidência de doenças veiculadas pela água?

- 1) Esquistossomose
- 2) Hepatite
- 3) Verminoses: (desintéria, amebíase, geardíase)
- 4) Cólera
- 5) Lepstopirose
- 6) NS/NR
- 7) Outros

Especificar: _____

R: [], [], [], [], []

G) Qual a porcentagem da população infectada por essas doenças?

- 1) Até 20%
- 2) Até 40%
- 3) Até 60%
- 4) Até 80%
- 5) Acima de 80%
- 6) NS/NR
- 7) Outros

Especificar: _____

R: []

2.1) ABASTECIMENTO PÚBLICO

A) Os mananciais de abastecimento público têm suas nascentes e matas ciliares preservadas?

- 1) Sim

- 2) Não
 - 3) Em parte
 - 4) NS/NR
- R: []

B) A distribuição de água para a população é feita por meio de encanamento?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) Em parte
 - 4) NS/NR
- R: []

C) Onde é feita a captação de água para o abastecimento público?

- 1) Em cursos d'água
 - 2) Em poços artesianos
 - 3) Em cursos d'água e poços artesianos
 - 4) NS/NR
- R: []

D) Há a cobrança pelo tratamento da água?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

E) Se existe água tratada no Município, qual entidade realiza o tratamento?

- 1) Prefeitura Municipal
- 2) Empresa terceirizada
- 3) Autarquia Municipal
- 4) Empresa Pública Municipal
- 5) NS/NR
- 6) Outros

Especificar: _____
R: []

3) RESÍDUOS SÓLIDOS

A) Como é feita a coleta dos resíduos sólidos na área urbana do Município:

- 1) Sem separação
 - 2) Seletiva
 - 3) Tríplex coleta: orgânico, reciclável e rejeito
 - 4) NS/NR
 - 5) Outros
- Especificar: _____

R: []

B) Existe a coleta dos resíduos sólidos na área rural do Município:

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) Em parte
- 4) NS/NR

R: []

C) Caso exista a coleta na área rural, como ela é feita?

- 1) O lixo é queimado
- 2) O lixo é enterrado
- 3) O lixo é queimado e enterrado
- 4) O lixo é descartado a céu aberto
- 5) O lixo é descartado em cursos d'água
- 6) NS/NR
- 7) Outros

Especificar: _____

R: []

D) Qual é a logística da coleta dos resíduos sólidos na área urbana do Município?

- 1) De casa em casa
- 2) Ponto de apoio
- 3) NS/NR
- 4) Outros

Especificar: _____

R: []

E) Onde é feita a disposição dos resíduos sólidos do Município?

- 1) Aterro Sanitário
- 2) Aterro Controlado
- 3) Lixão:
 - 3.1 no curso d'água
 - 3.2 próximo ao curso d'água
 - 3.3 a céu aberto
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar: _____

R: []

F) Como é feita a destinação de resíduos especiais: (hospitalar, clínicas, farmácias, laboratórios, etc)?

- 1) Realizada através de empresa terceirizada que coleta os resíduos especiais
- 2) Recebe a mesma destinação do lixo urbano:
 - 2.1 os resíduos especiais são misturados ao lixo urbano doméstico

2.2 são descartados em valas separadas

3) NS/NR

4) Outros

Especificar: _____

R: []

4 – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A) O Município possui unidades de conservação de proteção integral?

1) Sim

2) Não

3) NS/NR

R: []

Se a resposta for sim, quantas unidades? _____

B) O Município possui unidades de conservação de uso sustentável?

1) Sim

2) Não

3) NS/NR

R: []

Se a resposta for sim, quantas unidades? _____

C) As unidades de conservação possuem plano de manejo?

1) Sim

2) Não

3) Em andamento

4) NS/NR

R: []

D) As unidades de conservação possuem estrutura física?

1) Sim

2) Não

3) Em andamento

4) NS/NR

5) Outros

Especificar: _____

E) As unidades de conservação estão inscritas no Cadastro de Unidades de Conservação do Instituto Estadual de Florestas – IEF.

1) Sim

2) Não

3) NS/NR

4) Outros

Especificar: _____

5 – ATIVIDADES IMPACTANTES NO MUNICÍPIO

A) Quais são as atividades que impactam o meio ambiente do Município?

- 1) Mineração
- 2) Indústria
- 3) Plantação de eucalipto
- 4) Hidrelétrica
- 5) Atividades agrícolas
- 6) Carvoarias
- 7) Loteamentos irregulares
- 8) Construções irregulares
- 9) NS/NR
- 10) Outras

Especificar: _____

R: [], [], [], [], [], [], [], []

B) O Município fiscaliza as atividades quanto à existência de licenciamento ambiental?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) NS/NR

R: []

C) O Município fiscaliza as atividades quanto ao cumprimento das condicionantes impostas pelo licenciamento ambiental?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) NS/NR

R: []

D) Qual é a intensidade de desmatamento do Município?

- 1) Baixa
- 2) Média
- 3) Alta
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar: _____

E) Qual é a intensidade de incidência de queimadas no Município?

- 1) Baixa
- 2) Média
- 3) Alta
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar: _____

6) ESTRUTURA ADMINISTRATIVA URBANO-AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

A) O Município possui Plano Diretor?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

B) O Município possui Lei de Uso e Ocupação do Solo?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

C) O Município possui Lei Ambiental Municipal?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

D) O Município possui o Conselho Municipal de Meio Ambiente?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

E) O Município possui um Fundo para investimento na área ambiental?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

F) O Município faz o licenciamento ambiental municipal?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) NS/NR
- R: []

G) O Município possui sistema georeferenciado?

- 1) Sim
- 1) Não
- 2) NS/NR

R: []

H) Os loteamentos e as construções do Município respeitam as áreas de preservação permanente?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) Em parte
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar: _____

I) Os loteamentos e as construções do Município respeitam os mananciais de abastecimento público?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) Em parte
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar: _____

R: []

J) O Município tem programa de educação ambiental para o público informal?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) NS/NR

R: []

K) Qual a estratégia que o município adota para desenvolver a sua infra-estrutura?

- 1) recursos próprios
- 2) financiamento a fundo perdido
- 3) financiamento bancário
- 4) NS/NR
- 5) Outros

Especificar:

R: []

L) O Município participa de algum consórcio intermunicipal?

- 1) Sim
- 2) Não
- 3) NS/NR

R: []

M) O Município avalia de forma positiva a participação em um consórcio intermunicipal?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) Em parte
 - 4) NS/NR
- R: []

N) O Município tem uma boa relação com o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) Em parte
 - 4) NS/NR
- R: []

O) O Município entende que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio tem cumprido o seu papel de gestor dos recursos hídricos?

- 1) Sim
 - 2) Não
 - 3) Em parte
 - 4) NS/NR
- R: []

ENTREVISTADO:

CARGO:

RG:

ASSINATURA:

ENTREVISTADORA: ROGÉRIA MARA LOPES ROCHA

MESTRANDA EM DIREITO PÚBLICO PELA PUC MINAS

ASSINATURA:

DATA: