

Ministério do Meio Ambiente



# Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

VOLUME

2

Cadernos de Formação

Como Estruturar  
o Sistema Municipal  
de Meio Ambiente





**Ministério do Meio Ambiente**

Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

**Cadernos de Formação**

**Volume 2: Como Estruturar o Sistema Municipal de Meio Ambiente**

Brasília, 2006

Esta publicação foi produzida no âmbito do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais com apoio das diversas secretarias do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Agência Nacional de Águas.

**COORDENAÇÃO:** Virginia Olga Koeche Müzell

**CONCEPÇÃO:** Tereza Moreira

**COMISSÃO EDITORIAL:** Gustavo de Moraes Trindade, Irineu Tamaio, Patricia Kranz, Taciana Neto Leme, Virginia Olga Koeche Müzell, Volney Zanardi Júnior.

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:** Qualitas Brasil Marketing, Comunicação e Eventos Ltda.

**REVISÃO DE CONTEÚDO:** Cláudia Magalhães, Lucia Regina Moreira Oliveira, Maria de Fátima Massimo.

**EQUIPE DO DAI:** Eugenio Spengler, Evaldo Matheus, Evandro Moretto, Jorge Gabriel Moises Filho, Lorene Lage, Neuza Gomes da Silva Vasconcellos, Renato da Silva Lino, João Vitor da Silva Oliveira.

**COLABORADORES:** Arislene Oliveira Barbosa, Auristela Monteiro, Cássio Sesana, Celina Lopes Ferreira, Celso Marcatto, Cristophe Saldanha Balmant, Daisy Mara Jayme Teixeira, Fernando Pimentel Tatagiba, Heloisa Helena Costa Ferreira, Ianaê Cassaro, Irineu Tamaio, Jandira Valença de Almeida Gouveia, Leila Affonso Swerts, Lucia Regina Moreira Oliveira, Manoel Serrão Borges de Sampaio, Márcia Fernandes Coura, Marcia Regina Lima de Oliveira, Marcio Rosa Rodrigues de Freitas, Maria de Lourdes Ribeiro Gandra, Maria Manuela Moreira, Maria Mônica Guedes de Moraes, Maria Yêda Silva de Oliveira, Marly Santos Silva, Michelle Silva Milhomem, Mônica Borges Gomes Assad, Mônica de Azevedo Costa Nogara, Nilo Sergio de Melo Diniz, Otilie Macedo Pinheiro, Patricia Kranz, Paula Cesar Ramos, Paulo Henrique de Assis Santana, Renato Boareto, Sergio Bueno da Fonseca, Taciana Neto Leme, Wilma do Couto Santos Cruz.

#### **AGRADECIMENTOS:**

Ana Paula Mendonça de Moraes - ABEMA Mato Grosso do Sul, Clotilde Maria Benevenuto - ABEMA Espírito Santo, Elizete Siqueira ANAMMA - Espírito Santo, Ivani Zecchinelli ANAMMA - Espírito Santo, Julia Salomão ABEMA - Bahia, Mauro Maciel Buarque - ANAMMA Pernambuco, Yaskara Pompermayer Trazzi - ABEMA Espírito Santo, Valtemir Goldmeier - CNM, Cary Ann Cadman - WBI (Instituto Banco Mundial), Jean Rodrigues Benevides - Caixa Econômica Federal, Ronald Walter - Caixa Econômica Federal, Flavio Torres Lopes de La Cruz - Petrobras, Rosane Aguiar - Petrobras, Américo Machado Martins - Petrobras.

E a todos os participantes do Seminário “Capacitação de Fundos Socioambientais Públicos”, ocorrido em Brasília durante a II Conferência Nacional do Meio Ambiente, pelas sugestões ao texto do capítulo 4 deste caderno.

#### **FOTOS:**

Eduardo Junqueira dos Santos, Wigold Schafer, WBI, Programa CAIXA Melhores Práticas, Projeto Rumo Forte (CEF), Virginia Müzell e Luis Paulo Romanini.

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

C122 Cadernos de formação volume 2: como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. / Ministério do Meio Ambiente. - Brasília: MMA, 2006

Conteúdo: v. 1. Política nacional de meio ambiente. v. 2. Como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. - v. 3. Planejando a intervenção ambiental no município. - v. 4. Instrumentos da gestão ambiental municipal. - v. 5. Recursos para a gestão ambiental municipal.

ISBN: 857738022X

1. Política Ambiental. 2. Gestão Ambiental. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Departamento de Articulação Institucional. III. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. IV. Título

CDU (2. ed.)32:504



# PREFÁCIO

A gestão ambiental pública é, essencialmente, uma gestão de conflitos. Esta afirmação, tão conhecida pelos gestores ambientais, implica na construção de mecanismos e ferramentas políticas capazes de atuarem com eficiência em um mundo em processo acelerado de mudanças. A utilização destas ferramentas deve ser acompanhada de uma atitude humana de humildade e capacidade de negociação como nunca antes havia sido exigido.

A consolidação da democracia no Brasil, o entendimento das questões ambientais em sua mais ampla dimensão e o propósito de progredir em direção a um desenvolvimento que seja sustentável, levaram ao afloramento de conflitos que até então não haviam se revelado. Conflitos nas relações entre segmentos sociais com interesses diferentes, conflitos na ocupação do território e na utilização dos recursos, conflitos na definição das responsabilidades de cada um.

O gestor público, antes de tudo, precisa responder ao desafio de construir democraticamente estratégias capazes de sustentar projetos de longo prazo, assumidos também por todos os que aceitem compartilhar com ele essa responsabilidade.

Para o desenvolvimento sustentável, portanto, necessita-se de uma visão de longo alcance e da capacidade de entender aspectos locais para conseguir traduzir este conceito sobre a realidade existente. Objetiva-se vislumbrar cenários futuros, mas não esquecer sua relação com decisões atuais, considerando que além da utopia é importante ter clareza de cada conceito e do papel de cada ator neste processo.

É dentro desta proposta que se coloca o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Representa um passo à frente na construção de um processo de longo prazo, que visa construir e implementar o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, fortalecendo os conselhos municipais e incentivando as prefeituras a assumirem suas importantes funções no sistema. Compartilhar este processo com o maior número possível de tomadores de decisões públicas é que dará a ele seu verdadeiro significado.

Os Cadernos de Formação são o ponto inicial deste mutirão nacional. O quanto mais eles puderem ser utilizados, mais ampliarão os horizontes neste enorme desafio que é gerir a riqueza ambiental do nosso país de forma compartilhada, descentralizada e democrática.



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
CONTEÚDO DOS CADERNOS DE FORMAÇÃO	08
PARA APROVEITAR MELHOR O CONTEÚDO DESTES CADERNOS	10
1. MOBILIZAÇÃO: início e finalidade de todo o processo	12
2. CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: instância de decisão e participação	19
3. ÓRGÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: instância executiva	28
4. FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: valioso instrumento de gestão	38
5. A IMPORTÂNCIA DE SE TER BASE LEGAL	48
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	56
ANEXO 1. GLOSSÁRIO	58
ANEXO 2. LEGISLAÇÃO REFERENTE A ESTES VOLUMES	61
ANEXO 3. INSTITUIÇÕES DE APOIO AOS MUNICÍPIOS	64



# APRESENTAÇÃO

Favorecer o desenvolvimento de seus cidadãos e proteger o bem comum. Esta é a missão do aparelho de Estado em suas diversas instâncias. A rapidez das mudanças sociais e tecnológicas atuais torna, no entanto, mais complexa a administração do cotidiano. Faz-se necessária e urgente a reorganização do Estado para que este seja capaz de enfrentar e dar respostas qualificadas aos desafios ambientais e sociais, algo que tem maior efetividade quando se pode contar com maior participação social.

O fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) é parte dessa estratégia de gerar e ampliar a base de sustentação das políticas socioambientais. O que aparece como “luz no fim do túnel” é a estruturação de instituições capazes de dar conta das questões ambientais nos diferentes níveis, sempre dentro de um enfoque de compartilhar responsabilidades, somar esforços e coordenar ações com cidadãos e cidadãs. O desenvolvimento e o amadurecimento das instituições voltadas ao meio ambiente são vitais para que estas tecam e articulem uma rede de proteção a todas as formas de vida.

Aplicado aos governos locais, isso significa compor o seu sistema municipal de meio ambiente com órgãos capazes de cumprir e fazer cumprir a legislação ambiental existente. Com a estruturação dos órgãos ambientais, o município se fortalece, pois aumenta a sua capacidade de convocar, dinamizar, mobilizar e coordenar os diversos atores locais na busca por qualidade de vida aliada à qualidade ambiental. Instituições fortalecidas e em articulação constante com as demais esferas de governo terão mais chances de administrar as contradições e conflitos inerentes a essa busca.

Ao dar esse passo, o governo municipal está promovendo uma mudança de mentalidade de grandes proporções. É preciso, pois, formar pessoas capazes de exercitar cotidianamente novas competências e prepará-las para a gestão participativa do meio ambiente. A efetiva implementação de ações de desenvolvimento sustentável relaciona-se intimamente com a qualidade da participação da sociedade organizada na tomada de decisão.

Este volume é especialmente dedicado àqueles municípios que ainda não dispõem de um sistema estruturado de meio ambiente. E também àqueles que, mesmo tendo constituído instâncias formais voltadas a essa área não estão tendo sucesso na execução de sua política ambiental, por falta de recursos, participação ou outras deficiências na institucionalização da área ambiental. Nossa intenção é auxiliá-los na necessária mudança de rota em direção ao sucesso.

**Departamento de Coordenação do SISNAMA**

# CONTEÚDO DOS CADERNOS DE FORMAÇÃO



Os cinco cadernos que compõem esta coleção fornecem linhas gerais para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente em sua inter-relação com os demais instrumentos e atores da gestão municipal. Foram concebidos para trabalhar conceitos não apenas de forma discursiva. Por meio de exercícios e exemplos pretendem promover sucessivas aproximações das pessoas com a realidade local, no sentido de qualificar a sua atuação.

Dentro de uma proposta de capacitação descentralizada e voltada a atender cada realidade específica, vale lembrar que os grupos têm liberdade de buscar informações e de criar metodologias que melhor atendam às suas necessidades. Os materiais produzidos pelo Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais - PNC pretendem apontar caminhos, fornecer sugestões e indicar possíveis fontes de consulta para que as pessoas e os grupos busquem respostas às questões suscitadas pela prática.

O **VOLUME 1** reflete sobre a importância da gestão ambiental municipal e mostra qual é a estrutura do SISNAMA em âmbitos federal, estadual e municipal. Faz ainda referências à importância estratégica do acesso à informação na democratização desse sistema.

O **VOLUME 2** mostra, passo a passo, como se faz para estruturar os órgãos que compõem o Sistema Municipal de Meio Ambiente. Discorre também sobre a legislação ambiental.

O **VOLUME 3** trata das diferentes escalas de planejamento municipal, enfatizando a Agenda 21 Local e os diversos planejamentos micro-regionais e setoriais como níveis de integração a serem concretizados em torno de um projeto de desenvolvimento sustentável para a comunidade e a região.

O **VOLUME 4** tem como objetivo mostrar como se realiza o planejamento ambiental participativo e a importância das ações de fiscalização, licenciamento, monitoramento e educação como instrumentos de uma política ambiental efetiva.

O **VOLUME 5** fornece o “mapa da mina” para reunir recursos destinados a ações na área ambiental. Ensina como montar um projeto, detalha metodologias participativas de monitoramento e avaliação das ações, além de mostrar opções de fontes de recursos.

Todos os volumes contêm a legislação referente aos temas desenvolvidos, trazem explicações sobre termos técnicos e fornecem dicas de onde obter mais informações.

Boa leitura... E mãos à obra!



# PARA APROVEITAR MELHOR O CONTEÚDO DESTE CADERNO





O gestor ambiental abre caminhos. Tem o papel de multiplicar as informações e as aprendizagens obtidas neste programa de capacitação. Sua importância está em motivar, dar o impulso, fazer acontecer. A organização não se dá de forma espontânea. É preciso traçar o rumo, colocar o pé na estrada e orientar outras pessoas dispostas a estruturar a área de meio ambiente municipal.

Nessa caminhada é muito importante obter mais informações e fazer novos contatos. Existe uma rede de apoio, cujos endereços encontram-se ao longo desta coleção, com informações e outros recursos disponíveis para facilitar o trabalho.

A estruturação dos órgãos representa apenas a metade do caminho. Há inúmeros conselhos formalizados, mas inativos. Ou órgãos criados por causa da influência de determinada administração, que foram incapazes de se firmar e atuar de forma independente da vontade individual desse ou daquele prefeito. Para isso, é preciso garantir que a estrutura criada tenha condições de seguir adiante mesmo com as constantes mudanças de governo.

Instâncias de participação e de controle social representam portas abertas da administração para os problemas municipais e servem para incluir importantes lideranças locais em espaços mais amplos de discussão nos âmbitos municipal e regional. A chave é manter os vários setores da população motivados, informados e mobilizados na busca de soluções.

A gestão ambiental demanda competência técnica e habilidade política. Portanto, é importante que gestores ambientais municipais se capacitem e envolvam na multiplicação dos conhecimentos diferentes tipos de profissionais que participarão dos órgãos a serem criados. Promover a interdisciplinaridade e a diversidade de pontos de vista servirá para qualificar a atuação desses órgãos.



# 1. MOBILIZAÇÃO: início e finalidade de todo o processo





## PANORAMA DA ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS MUNICIPAIS

É crescente o número de municípios que despertam para a necessidade de criar e fortalecer a sua área de meio ambiente. Isso representa um avanço. Porém, ainda continua bastante grande o contingente daqueles que não possuem sequer um departamento relacionado a essa área. Há também os que criam leis e órgãos somente no papel, sem qualquer efetividade.

O diagnóstico Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, mostra que a realidade brasileira ainda está distante da meta de ter o SISNAMA em pleno funcionamento. A grande maioria dos municípios (77,8%) não tem conselhos de meio ambiente ativos. Isso se aplica também aos fundos municipais de meio ambiente (93,4%) e à existência de uma legislação adaptada às condições locais (86,4%). Somente 2,2% deles possuem, ao mesmo tempo, esses três instrumentos em funcionamento. Isso representa apenas 122 municípios brasileiros com a sua área ambiental formalizada e atuante!

## O QUE DIZEM OS GESTORES MUNICIPAIS

Em março de 2005, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) fez uma enquete com os participantes da Marcha dos Prefeitos à Brasília. Esse diagnóstico informal mostrou o que pensam os chefes dos executivos municipais a respeito dos problemas que impedem maior expressão dos conselhos de meio ambiente. Entre os problemas apontados estão:

- baixo envolvimento e comprometimento dos membros do conselho;
- insuficiente capacitação e experiência de conselheiros e conselheiras;
- necessidade de pessoal qualificado e de infra-estrutura física para apoiar o funcionamento desses órgãos **colegiados**;
- falta de apoio das prefeituras, que muitas vezes não reconhecem ou até mesmo impedem a implementação das decisões do Conselho;
- falta de comunicação sobre as atividades do conselho para a população.

Esse diagnóstico pode ser estendido também aos demais órgãos do tripé que sustenta a área ambiental nos municípios, juntamente com os Conselhos de Meio Ambiente: os órgãos ambientais de caráter executivo e os fundos municipais de meio ambiente.

## VONTADE POLÍTICA É FUNDAMENTAL

A gestão ambiental bem-sucedida depende da firme vontade política do prefeito. É ele quem pode torná-la uma meta do governo e não uma mera preocupação de ambientalistas que integram a administração municipal. Depende do prefeito fazer as diferentes áreas da prefeitura, conversarem entre si e integrarem as ações voltadas à qualidade do meio ambiente. Da mesma forma, a sua capacidade de trocar idéias e realizar parcerias com o governo estadual, com os órgãos federais, com empresários e organizações da sociedade pode fazer toda a diferença.

O mesmo vale para outros poderes e forças sociais atuantes no município. A Câmara dos Vereadores, por exemplo, tem importante papel a desempenhar na gestão ambiental. A sua adesão às iniciativas pode fazer grande diferença no grau de efetividade do sistema de gestão a ser implementado.



### COLEGIADO

Órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos.



1 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 382p.



### **QUAL É O DESENHO IDEAL DO SISTEMA DE MEIO AMBIENTE?**

O volume 1 desta coleção, em seu capítulo 4 (O Sistema em Âmbito Local), traz as diferentes possibilidades de estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Para cada tipo de município existe uma organização mais compatível, considerando-se tamanho da população, complexidade no uso dos recursos naturais e outras características locais. De forma genérica, no entanto, esse sistema tem como base o tripé: conselho representativo da sociedade, órgão de caráter executivo e fundo socio-ambiental.

Cada comunidade é capaz de estabelecer suas prioridades. Quanto mais as soluções estiverem apoiadas em suas necessidades, no seu conhecimento direto, em percepções compartilhadas e no seu interesse em alcançar soluções concretas para os problemas, mais esses órgãos serão efetivos. Obviamente, nessa definição será fundamental contar com o apoio de soluções técnicas e de informações complementares sobre aspectos científicos, tecnológicos e legais.

A abrangência da participação conseguida e a democracia interna aos órgãos do sistema refletem o nível de amadurecimento e de organização da sociedade, bem como o grau de compromisso das autoridades. Na verdade, órgãos realmente representativos, mais do que um presente de políticos bondosos, significam uma conquista social.

# IDEALIZANDO O SISTEMA EM SEU MUNICÍPIO

Utilizando o volume 1 desta coleção e com base no acúmulo de informações e nos exercícios que você e seu grupo fizeram até agora, pesquise:

•1 - Qual estruturação do sistema municipal de meio ambiente reflete melhor a realidade do seu município, considerando:

- tamanho,
- vocação produtiva,
- forças políticas dominantes,
- nível de escolaridade dos quadros técnicos da prefeitura,
- orçamento da prefeitura,
- infra-estrutura física,
- capacidade de arrecadação?

2 - Quais são os grupos mais representativos que poderiam se engajar imediatamente nesse trabalho?

•3 - Quais são as forças contrárias? Que estratégias poderiam ser usadas para torná-las aliadas?

## PASSOS DA MOBILIZAÇÃO

Mobilizar-se em torno da criação dos órgãos de meio ambiente consiste no primeiro momento de um longo processo em direção à gestão do meio ambiente do município. Será necessário prever mecanismos e estratégias de envolvimento e motivação que permaneçam depois que os órgãos estiverem em funcionamento. Esse trabalho consiste em:

1 - Sensibilização, que compreende contato direto com grupos organizados e com pessoas influentes na comunidade para obter informações e promover reflexão, no sentido de estimulá-los e motivá-los a participar da criação do sistema. Fazem parte da estratégia de mobilização visitas a formadores de opinião, como professores, comunicadores, líderes comunitários e religiosos, assim como palestras e reuniões voltadas a grupos diferenciados em espaços como feiras, igrejas, clubes esportivos. O mesmo vale para artigos de jornal, entrevistas no rádio ou na TV e o uso de outros veículos de comunicação. Este será um importante recurso especialmente em municípios mais populosos ou com habitantes em áreas dispersas.

2 - Constituição de **fóruns** para identificar e priorizar os problemas ambientais do lugar e discutir de forma conjunta como a criação de instâncias formais pode auxiliar na resolução desses problemas. Os fóruns são espaços onde será possível projetar o sistema, definindo competências e atribuições, formas de funcionamento, mecanismos de transparência das ações etc.

3 - Levantamento das necessidades, em termos técnicos, jurídicos, de infra-estrutura e de custos para a instituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

4 - Criação de grupos de trabalho com a finalidade de atender a essas necessidades e formalizar os órgãos ambientais. O conjunto das atribuições e competências destes poderá ser consolidado em uma única lei que institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente. Pode também ser estabelecido gradualmente, por meio de leis específicas para cada órgão integrante do sistema, à medida que forem criados.

5 - Instituição do sistema, realizada mediante aprovação de lei, algo a ser precedido de negociação na Câmara dos Vereadores. Nesse momento convém que haja ampla divulgação, com o objetivo de tornar pública a luta pela existência de órgãos voltados para o meio ambiente municipal.

Seguindo essa trajetória, será possível construir um pacto muito mais válido do que se o sistema tivesse sido simplesmente instituído por lei, de cima para baixo.

### FÓRUM

Trata-se de um espaço permanente de discussão e de negociação de conflitos e interesses representativos da sociedade para decisão sobre ações destinadas ao desenvolvimento municipal.





## EMBASES SÓLIDAS

Por que existem órgãos que nunca conseguem sair do papel? Além de falta de mobilização anterior, estes costumam ser criados sem mecanismos que garantam representatividade e democracia. Portanto, no processo de criação dos órgãos ambientais municipais é preciso:

- estimular **paridade** na composição do fórum voltado à criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, considerando o equilíbrio entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e setor empresarial, de forma que todas as forças sociais significativas estejam ali representadas;
- envolver **atores sociais** relevantes, mas que nem sempre participam de processos como esses, como grupos, organizações e movimentos de mulheres e de jovens, organizações sindicais e de base, comunicadores, instituições religiosas, organizações não-governamentais, grupos de terceira idade, Ministério Público, artistas, organizações representativas do empresariado, da polícia, do corpo de bombeiros etc.
- garantir que essas lideranças sejam genuinamente vinculadas às suas bases;
- desenvolver mecanismos de controle social transparentes e participativos, para que o poder não se concentre nas mãos de um único segmento da sociedade;
- formar um grupo de colaboradores realmente comprometido com a gestão ambiental, que poderá compor os futuros quadros técnicos dos órgãos a serem criados;
- tornar esse espaço uma espécie de **ouvidoria** ambiental para o município. As denúncias e reclamações que costumam surgir podem ser úteis na identificação das áreas mais problemáticas da administração, bem como indicar medidas corretivas à Prefeitura;
- integrar os grupos de trabalho voltados à criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente na dinâmica dos demais órgãos municipais. Desde o início é importante que a esfera de meio ambiente envolva-se com as demais áreas da Prefeitura, sob a liderança do chefe do Executivo municipal.

## O PAPEL DE QUEM FACILITA

O sucesso desse trabalho depende em grande parte da postura de quem está coordenando o processo. Essa pessoa ou grupo de pessoas deve reunir qualidades técnicas e habilidades políticas para ter sucesso em seu trabalho. Algumas características pessoais também são desejáveis, entre as quais se destacam:

- ter humildade e flexibilidade;
- saber ouvir;
- utilizar linguagem clara e fácil de entender;
- evitar vender ilusões e soluções simplistas;
- respeitar a opinião das pessoas, por mais diferentes que sejam das suas próprias opiniões;
- assumir e demonstrar uma postura que esteja acima de qualquer interesse partidário;
- promover permanente articulação institucional e garantir o fluxo de informações;
- ter um claro compromisso com o resultado do processo, independentemente de seus interesses pessoais;
- abrir-se para as diversas formas de organização, assim como valorizar o conhecimento e a cultura locais. Muitas vezes, soluções encontradas no local podem ser altamente inovadoras e positivas,



## PARIDADE

Representação em igualdade numérica.

## ATOR SOCIAL

Pessoa, grupo ou organização que desempenha uma função social relevante, apresenta capacidade de defender seus interesses e de produzir os fatos necessários para alcançar seus objetivos, participando das decisões para alterar a realidade.

## OUVIDORIA

Espaço criado pelas instituições para acolher críticas e sugestões de clientes e usuários de seus serviços.

tornando-se modelo para ações em âmbito regional e estadual;

- adaptar os programas de trabalho aos hábitos locais;

- ser pontual no cumprimento de prazos e cronogramas;

- desenvolver cada vez mais a noção do sistema que está sendo criado e pensar de forma sistêmica, inspirando as demais pessoas a fazerem o mesmo.

## EM RESUMO...

Embora exista um claro movimento pela constituição de órgãos ambientais nos municípios, a realidade ainda está muito distante do SISNAMA que pretendemos. Muitas vezes, os órgãos do sistema municipal de meio ambiente só existem no papel. Um diagnóstico informal do CONAMA revelou que os principais problemas que estes vivenciam são: falta de estrutura e de apoio das prefeituras; deficiente envolvimento e capacitação dos quadros técnicos e dos conselheiros de meio ambiente; falta de comunicação com a sociedade.

A criação de órgãos realmente atuantes e representativos começa com a mobilização da sociedade. Os passos necessários para isso envolvem constituição de fóruns de debates representativos, grupos de trabalho que aliem conhecimentos sobre a realidade local ao aparato técnico, tecnológico e legal necessários para a instituição do sistema municipal de meio ambiente. Os órgãos podem ser criados por meio de uma única lei, que institui o Sistema Municipal de Meio Ambiente, ou por meio de leis específicas para cada órgão.

Além de tomar alguns cuidados para garantir representatividade dos envolvidos, o grupo que coordena este processo deve desenvolver uma postura que facilite a formalização do Sistema. Isso inclui um elenco de habilidades pessoais, técnicas e políticas. Deve também identificar as diferentes expectativas e formas de participação possíveis para os diversos atores.

## 2. CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: instância de decisão e participação



### **TODOS EM TORNO DA MESA**

Cada vez mais a população, juntamente com o Poder Público, tem sido chamada a participar da gestão do meio ambiente. Para isso, é necessário que sejam criados mecanismos institucionais que promovam aumento de consciência ambiental e mudança de hábitos e de comportamentos. O Conselho Municipal de Meio Ambiente é um órgão criado para esse fim.

Trata-se de um instrumento de:

- exercício da democracia,
- educação para a cidadania,
- convívio entre diferentes setores da sociedade.

Esse espaço destina-se a colocar em torno da mesma mesa os órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil no debate e na busca de soluções para o uso dos recursos naturais, a recuperação dos danos ambientais, a qualidade ambiental do município e o alcance do desenvolvimento sustentável.

### **A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO**

O Conselho é, por excelência, um fórum de diálogos e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local. É também um espaço mais adequado para administrar conflitos, propor acordos e construir uma gestão ambiental que esteja em consonância com os interesses econômicos e sociais locais.

A criação de um conselho ativo e de composição democrática atende aos princípios que estruturam o SISNAMA. Com acesso às informações necessárias, cidadãos e cidadãs saberão de seus direitos e deveres e se sentirão mais responsáveis pela qualidade ambiental do lugar em que vivem. Ao debater publicamente questões relevantes à qualidade de vida, o Conselho pode ser um valioso aliado da democratização da informação.

Isso motiva os políticos, técnicos e cidadãos a conhecerem mais sobre as questões ambientais e ultrapassarem a fronteira de criar fóruns apenas para “marcar posições”. Nesse sentido, é importante que os conselhos sejam dinâmicos, interativos e tecnicamente preparados.





### **PRA QUE SERVE O CONSELHO?**

O Conselho Municipal de Meio Ambiente tem como função principal opinar e assessorar o poder executivo municipal - a Prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal - nas questões relativas ao meio ambiente. Nos assuntos de sua competência, é também um fórum para se tomar decisões. Entre as possíveis atribuições do Conselho estão:

- elaborar o seu regimento interno a partir de princípios e diretrizes previamente estabelecidos, que orientem inclusive o seu funcionamento preliminar;
- propor a política ambiental do município e fiscalizar o seu cumprimento;
- analisar e, dependendo da legislação municipal, conceder licenças ambientais para atividades potencialmente poluidoras em âmbito municipal;
- analisar recursos quanto a aplicação de multas e outras penalidades;
- promover a educação ambiental;
- aprovar ou referendar o uso de recursos destinados ao meio ambiente, fiscalizando sua alocação, bem como as ações do Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- propor a criação de normas legais, bem como a adequação e a regulamentação de leis, padrões e normas às condições municipais;
- acompanhar a implementação das unidades de conservação do município;
- estabelecer sistemática de divulgação de seus trabalhos;
- opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município;
- receber e apurar denúncias feitas pela população sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.

Essas são algumas das atribuições possíveis, mas cada município pode estabelecer as competências do seu Conselho de acordo com a realidade local.

### **O CONSELHO NÃO TEM A FUNÇÃO DE CRIAR LEIS**

Criar leis compete ao legislativo municipal, ou seja, à Câmara de Vereadores. O Conselho pode, no entanto, sugerir a criação de leis, bem como a adequação e a regulamentação das já existentes, quando isso significar o estabelecimento de limites mais rigorosos para a qualidade ambiental ou facilitar a ação do órgão executivo.

Da mesma forma, o Conselho não tem poder de polícia. Pode indicar ao órgão ambiental municipal a fiscalização de atividades poluidoras, mas não exerce diretamente ações administrativas de fiscalização. O Conselho pode expedir resoluções, como o fazem o CONAMA e alguns Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMAS).

### **QUEM PARTICIPA?**

Um Conselho Municipal de Meio Ambiente que seja representativo dos diversos setores da sociedade cumpre melhor suas atribuições. A sua composição pode ser paritária, apresentando em igualdade numérica representantes do poder público (municipal, estadual e federal) e da sociedade civil organizada (setor empresarial, setor sindical, universidades, entidades ambientalistas etc.).

Cada conselho deve espelhar em sua composição as forças atuantes no local. Por isso, é necessário conhecer antes quais são essas forças. De forma genérica, podem fazer parte do Conselho Municipal de Meio Ambiente representantes de:

- secretarias municipais de saúde, educação, meio ambiente, obras, planejamento e outras cujas ações interfiram no meio ambiente,
- Câmara de Vereadores,
- órgãos estaduais e federais presentes no município,
- sindicatos,
- entidades ambientalistas,
- grupos de produtores rurais,
- instituições de defesa do consumidor,
- associações de bairros,
- grupos de mulheres, de jovens e de pessoas da terceira idade,
- entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados, professores etc.),
- entidades representativas do empresariado,
- instituições de pesquisa e de extensão,
- movimentos sociais e de minorias que sejam importantes para o município.

### **IMPORTANTE:**

Os conselheiros municipais de meio ambiente são pessoas que agem de forma voluntária em benefício da comunidade e, portanto, não recebem pagamento pelos serviços prestados.



## COMPOSIÇÃO NUMÉRICA

Aconselha-se que o Conselho Municipal de Meio Ambiente seja proporcional ao número de habitantes do município, tal como consta da tabela abaixo<sup>2</sup>:

Número de conselheiros	População do município
10	Menos de 20 mil habitantes
12	Entre 20 mil e 50 mil habitantes
14	Entre 50 mil e 100 mil habitantes
16	Entre 100 mil e 200 mil habitantes
18	Entre 200 mil e 500 mil habitantes
20	Mais de 500 mil habitantes

## REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHOS

Os conselhos podem ser:

- Paritários, quando possuem composição equilibrada em número de membros por categoria.
- Majoritários, com representação diferenciada em número de membros por categoria.

## QUEM PRESIDE?

A presidência do Conselho, em geral, é exercida pelo próprio prefeito ou por pessoa designada a representá-lo, como, por exemplo, o secretário de meio ambiente. Há, no entanto, experiências bem-sucedidas de designação do presidente pelos próprios membros do conselho.

## CÂMARAS TÉCNICAS E GRUPOS DE TRABALHO

Esta não é uma prática comum aos conselhos de municípios pequenos. Mas nos municípios mais populosos, por exemplo, o trabalho do conselho pode estar mais distribuído por meio de câmaras técnicas, grupos de trabalho temáticos ou **ad hoc** para questões específicas. Veja no [link](#) do CONAMA, no [site](#) do Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama)), os temas e as atividades das câmaras técnicas e dos grupos de trabalho, bem como sua composição e funcionamento.

## OUTRAS ÁREAS DE ATUAÇÃO PARA O CONSELHO?

Não há impedimento legal para que o conselho se dedique a outra área de atuação, além de meio ambiente. Se o município assim o desejar, poderá criar um conselho de meio ambiente e turismo, meio ambiente e agricultura etc. Esse tipo de arranjo pode atender às necessidades de pequenos municípios ou daqueles em que a questão ambiental está intimamente ligada a uma atividade específica, como é o caso das estâncias hidrominerais ou dos municípios litorâneos, que se dedicam principalmente ao turismo.



## AD HOC

A expressão latina *ad hoc* significa: para isto; para tal fim. Portanto, um consultor “ad hoc” é designado, por se tratar de perito, para executar determinada tarefa.



2 Extraído de *Manual de Orientação para Formação de COMDEMAS Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente*. Texto-Base. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Manual de Orientação para formação de COMDEMAS Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente. Brasília: CONAMA, 2005.



# QUAL É O CONSELHO IDEAL PARA O SEU MUNICÍPIO?

Caso no seu município não exista Conselho Municipal de Meio Ambiente é importante criá-lo. Com base nas informações obtidas até agora e na minuta que consta do CD, construa com seus companheiros e companheiras o Conselho de seu município, considerando:

- finalidades,
- composição,
- organização dos trabalhos,
- funcionamento.

Avalie suas escolhas, considerando os seguintes princípios:

- **representatividade:** a composição do Conselho reflete as principais forças e segmentos sociais atuantes no município?
- **credibilidade:** as organizações selecionadas e seus representantes espelham a estima e o respeito da sociedade? São considerados idôneos?
- **operacionalidade:** quais providências foram pensadas para que o Conselho tenha sessões ordinárias regulares?
- **publicidade e transparência:** que mecanismos foram pensados para garantir acesso do público a reuniões, documentos e deliberações do Conselho?

Caso seu município já possua conselho de meio ambiente, verifique, com base nos princípios citados acima, de que forma este atende aos requisitos de bom funcionamento.



### **PASSOS PARA A FORMAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

A criação do Conselho se dá por meio de lei, mediante iniciativa do Poder Executivo municipal. Pode ser também iniciativa do Poder Legislativo, quando o Prefeito não se interessar ou se omitir. Porém, como está vinculado ao Poder Executivo e implica despesas e criação de cargos, convém que a iniciativa parta do Prefeito.

1- Mobilização. A comunidade deve estar envolvida e debater os termos de criação da lei que institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente. É importante que tenha espaço para conversar sobre o porquê da existência do conselho e o papel que este exercerá no município, bem como a sua composição. Esse momento é importante também para identificar pessoas e grupos interessados em integrar o órgão.

2- Redação e aprovação da lei. O Conselho deve ser instituído por meio de lei elaborada e aprovada pela Câmara de Vereadores do município. O texto da lei conterá finalidades, competências, composição, estrutura e funcionamento do Conselho. Uma minuta de lei está disponível no CD que acompanha esta coleção.

3 - Nomeação de conselheiros e conselheiras. Cabe ao Poder Executivo municipal nomear e dar posse aos integrantes do Conselho e a seus respectivos suplentes, bem como facilitar a escolha de quem deverá exercer a sua presidência.

4- Criação e aprovação do Regimento Interno. Depois de empossados, os integrantes discutem e aprovam o Regimento Interno do Conselho. Trata-se de um documento que, de acordo com a lei, define a estrutura de funcionamento do órgão, suas competências e forma de organização. Veja minuta de Regimento Interno no CD que acompanha esta obra.

5 - Reuniões periódicas. O Conselho Municipal de Meio Ambiente deve se reunir com periodicidade regular e é importante que esses encontros sejam abertos à participação dos demais membros da comunidade, na condição de ouvintes.

## **RELAÇÃO COM A PREFEITURA**

A Prefeitura deve fornecer todas as condições para o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente por meio do Órgão Municipal de Meio Ambiente. Por isso, convém que antes da sua criação este já esteja instalado. O Órgão Municipal de Meio Ambiente deverá ter capacidade técnica suficiente para dar apoio, inclusive administrativo, ao funcionamento do Conselho. Cabe ainda ao Executivo municipal, juntamente com a sociedade, colocar em prática as decisões do Conselho para que este se torne um efetivo instrumento de promoção de qualidade ambiental no município. A lei de criação do Conselho deve garantir todos esses aspectos.

## **A REDE, UMA ASPIRAÇÃO DO CONAMA**

Como fortalecer o Conselho Municipal de Meio Ambiente? Além do processo permanente de debates e mobilizações no próprio município, vale a pena que o Conselho promova constante intercâmbio com instâncias similares de outros municípios, com os Conselhos Estaduais e com o CONAMA. Este órgão, na condição de “avô” e referência permanente para os conselhos municipais, tem grande interesse na constituição de uma rede de conselhos de meio ambiente, no intuito de fortalecê-los como instâncias de controle social.

## **O PREFEITO PODE IMPEDIR AS ATIVIDADES DO CONSELHO?**

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é instituído por lei da Câmara Municipal. O Executivo deve cumprir as leis proclamadas pelo Legislativo. Portanto, caso haja algum impedimento às atividades do Conselho, a questão deverá ser encaminhada à própria Câmara ou ao Ministério Público para que sejam tomadas as devidas providências.



O apelo para que a população participe mais dos cuidados com o meio ambiente tem sua expressão máxima no Conselho Municipal de Meio Ambiente. Este possui as funções de opinar, assessorar a Prefeitura e decidir questões municipais relativas ao meio ambiente e à qualidade de vida. Destina-se também a colocar em torno da mesma mesa todos os setores sociais em busca do desenvolvimento sustentável.

Em termos da representação de seus membros, o Conselho pode ser paritário ou majoritário. Entre suas múltiplas atribuições destacam-se: debater e propor o planejamento ambiental do município; criar resoluções para a qualidade ambiental do município (mas não leis, já que estas são prerrogativa da Câmara Municipal); analisar e conceder licenças ambientais; avaliar recursos sobre aplicação de multas; receber e apurar denúncias; fiscalizar as ações e a destinação de recursos etc.

O ideal é que o Conselho represente as forças sociais mais importantes e tenha um funcionamento regular e transparente. Nos municípios maiores, as suas tarefas são distribuídas por meio de uma estruturação que prevê a existência de câmaras técnicas e grupos de trabalho. A prefeitura é encarregada de prover as condições de funcionamento do conselho. Em locais onde já exista um ou mais conselhos atuantes em áreas afins, pode-se introduzir a questão ambiental, como forma de otimizar a atuação destes.

Entre os passos para a formação dos conselhos estão: mobilização, composição da lei (que deve conter finalidades, competências, composição, organização dos trabalhos e regras de funcionamento) e sua aprovação, nomeação de conselheiros e conselheiras, bem como definição da presidência, criação e aprovação do regimento interno e a realização de reuniões periódicas.



### 3. ÓRGÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: instância executiva



## ATRIBUIÇÕES DO SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O campo de atuação do município na área de meio ambiente inclui um elenco bastante diversificado de atribuições, que podem ser agrupadas em:

Agendas positivas - envolvem medidas que auxiliam na definição das diretrizes ambientais municipais, visando mostrar “como fazer” o desenvolvimento local sustentável. Tais práticas apóiam-se em ações de planejamento e de educação ambiental, nas normatizações necessárias e em uma **política tributária** voltada a incentivar formas sustentáveis de produção.

Ações de comando e controle - essas atividades englobam o licenciamento, o monitoramento, a fiscalização e o exercício do poder de polícia ambiental. Também faz parte dessa área a geração de informações e dos dados necessários à comparação periódica da qualidade ambiental, para o exercício do chamado **monitoramento ambiental**.

**Conservação e recuperação de ecossistemas** - refere-se à gestão de **unidades de conservação** municipais, conservação de parques, jardins, arborização urbana, assim como ações de recuperação ambiental em áreas rurais (preservação de nascentes, matas ciliares etc.).

Administração interna - lida com o dia-a-dia da administração, como o orçamento, a formação permanente do corpo de profissionais da área e assessoria jurídica, entre outras atribuições.

## O “FAZ TUDO” AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

Algumas dessas atividades são novas para a maioria dos municípios e requerem pessoal qualificado, além de leis e procedimentos específicos. É preciso estruturar-se em torno de um Órgão Municipal de Meio Ambiente. A forma como este se insere na administração municipal dependerá do tamanho do município e da complexidade da questão ambiental local. O volume I desta coleção traz os diferentes arranjos do Órgão Municipal de Meio Ambiente em relação ao organograma das prefeituras.

Esse órgão adquire várias configurações. Pode ser uma assessoria especial, diretamente vinculada ao gabinete do Prefeito. Pode também funcionar como um departamento ou divisão de uma secretaria municipal já existente, como as de agricultura ou turismo. Em municípios maiores e mais complexos torna-se uma secretaria específica.

Quanto mais simples e modesta a estrutura adotada, mais importante tornar a gestão ambiental uma política de governo, mobilizando os outros órgãos dentro de um processo participativo e aberto em relação à população local. O mais importante é que não seja mais um inexpressivo quadrinho no organograma da Prefeitura, sem corpo técnico, sem recursos e sem atuação.



## POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Conjunto de medidas referentes à cobrança de impostos.

## MONITORAMENTO AMBIENTAL

Procedimento destinado a verificar a variação, ao longo do tempo, das condições ambientais em função das atividades humanas.

## CONSERVAÇÃO

O manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral. (art. 2º, Lei 9985/00).

## RECUPERAÇÃO

Ação destinada a reverter processos de degradação ambiental por meio de práticas e técnicas que visem restaurar o equilíbrio perdido.

## ECOSSISTEMA

Conjunto dos relacionamentos mútuos entre determinado meio ambiente e a flora, a fauna e os microorganismos que nele habitam, e que incluem os fatores de equilíbrio geológico, atmosférico, meteorológico e biológico.

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Porções do território nacional com características de relevante valor ecológico e paisagístico, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo poder público com limites definidos sob regimes especiais de administração, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção. Exemplos: Parque Nacional, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas.

## TRAMITAÇÃO

Sequência de procedimentos para se alcançar um efeito ou objetivo.

## INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

“Infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. (artigo 70 da lei nº 9.605/98).

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizam os recursos ambientais e são considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

## LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Considerada a “constituição” do município, dispõe sobre a estrutura, o funcionamento e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo municipais.

## DIAGNÓSTICO AMBIENTAL

Descrição das condições ambientais de determinado local.

## ZONEAMENTO AMBIENTAL

Estudo que envolve várias áreas de conhecimento e define as possíveis ocupações do solo de acordo com a sua vocação ecológica.

## INDICADOR

Dado estatístico que descreve determinada situação (número de árvores por habitante, percentagem de população servida por água tratada etc.). Constitui a base para o monitoramento da qualidade ambiental do município.

## ÓRGÃO DE CARÁTER TÉCNICO

O Órgão Municipal de Meio Ambiente é o executor da política ambiental local e tem características predominantemente técnicas. Deve ser criado por lei, na qual são esclarecidas as suas atribuições, bem como as competências dos agentes encarregados do gerenciamento ambiental e, principalmente, da fiscalização. A lei deve estabelecer também as regras para a **tramitação** dos processos administrativos instaurados na apuração das **infrações administrativas ambientais**, embasando-se para isso na Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, bem como na legislação ambiental do Estado. Vale lembrar que para realizar o **licenciamento ambiental** de obras de impacto local, o Órgão Municipal de Meio Ambiente deverá contar com um quadro técnico capaz de analisar os empreendimentos e emitir pareceres.

## PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O município possui autonomia para definir as competências de seu órgão de meio ambiente, o que deve ocorrer respeitando-se a vocação de cada local. Se o município for predominantemente agrícola, por exemplo, deve enfatizar o controle ambiental sobre os impactos dessa atividade, compondo o seu quadro com técnicos mais voltados a esse setor. Os exemplos a seguir podem servir como guias no momento de estabelecer a lei de criação do órgão. As atribuições do Órgão Municipal de Meio Ambiente envolvem:

- coordenar a política municipal de meio ambiente;
- colocar em prática o planejamento ambiental;
- fiscalizar o cumprimento da legislação em vigor, com destaque para o que estabelece a **Lei**

### Orgânica municipal;

- exercer o controle e a fiscalização ambiental;
- realizar o **diagnóstico ambiental** do município;
- realizar o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos de impacto local;
- realizar o **zoneamento ambiental** do município;
- manter a infra-estrutura necessária ao bom funcionamento do Conselho Municipal de Meio

Ambiente;

- submeter a este Conselho as propostas de normas, procedimentos e diretrizes para o gerenciamento ambiental municipal, assim como os pareceres técnicos necessários ao licenciamento ambiental;

- desenvolver atividades de educação ambiental sobre a necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente;

- acompanhar as condições do meio ambiente no âmbito do município, por meio de um conjunto de **indicadores** de qualidade ambiental.





### **DIRETRIZES PARA O APOIO EXECUTIVO**

- A administração precisa de número de funcionários condizente com as necessidades essenciais e pode contar com o apoio do “saber instalado” na comunidade. Alguns municípios da Amazônia, por exemplo, criaram a figura dos “agentes ambientais voluntários”. Trata-se de pessoas da própria comunidade que fiscalizam o uso de lagos e rios para evitar a pesca excessiva, orientam sobre práticas agrícolas sem uso do fogo, entre outras ações, agindo como elos entre o Poder Público e sociedade.

- Estruturar-se para atender prioritariamente às necessidades críticas locais, ou seja, aquelas que provoquem maiores danos e incômodos à população. Exemplo: atender a comunidades situadas em áreas de risco nas cidades, atuando de forma preventiva e evitando que se instalem em topos de morros e beiras de rios.

- Buscar cooperação com outras áreas da administração, tanto municipal quanto estadual e federal instaladas em seu território. Conflitos e superposições significam desperdício de recursos públicos, além de desgaste político e descrédito por parte da população.

- Buscar caminhos ágeis e eficazes para a resolução dos problemas, evitando a burocracia e a sensação de que os órgãos ambientais representam um freio para o desenvolvimento.

- Prestar contas à população, periodicamente, das ações desenvolvidas.

### **ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA O FUNCIONAMENTO DO ÓRGÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

Muitos dos problemas relacionados ao mau funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente devem-se a enganos na montagem da estrutura para lhe prestar apoio. Esse trabalho compete ao Órgão Municipal de Meio Ambiente. Para isso, o órgão ambiental necessita:

- dotação orçamentária: mesmo que o órgão ambiental represente uma pequena divisão de outra secretaria, deve dispor de recursos próprios previstos no Orçamento Municipal. Trata-se de um investimento que poderá reverter em recursos para o município com a cobrança de multas previstas em lei;

- infra-estrutura física condizente com suas atribuições, o que pode significar apenas uma sala ou vários prédios, dependendo do tamanho do município ou da complexidade das questões ambientais com as quais o Órgão Municipal de Meio Ambiente terá que trabalhar. O mesmo vale para os materiais, equipamentos e veículos necessários;

- quadro de pessoal capacitado para exercer as diferentes tarefas que o órgão executa.

### O PODER DO EXEMPLO

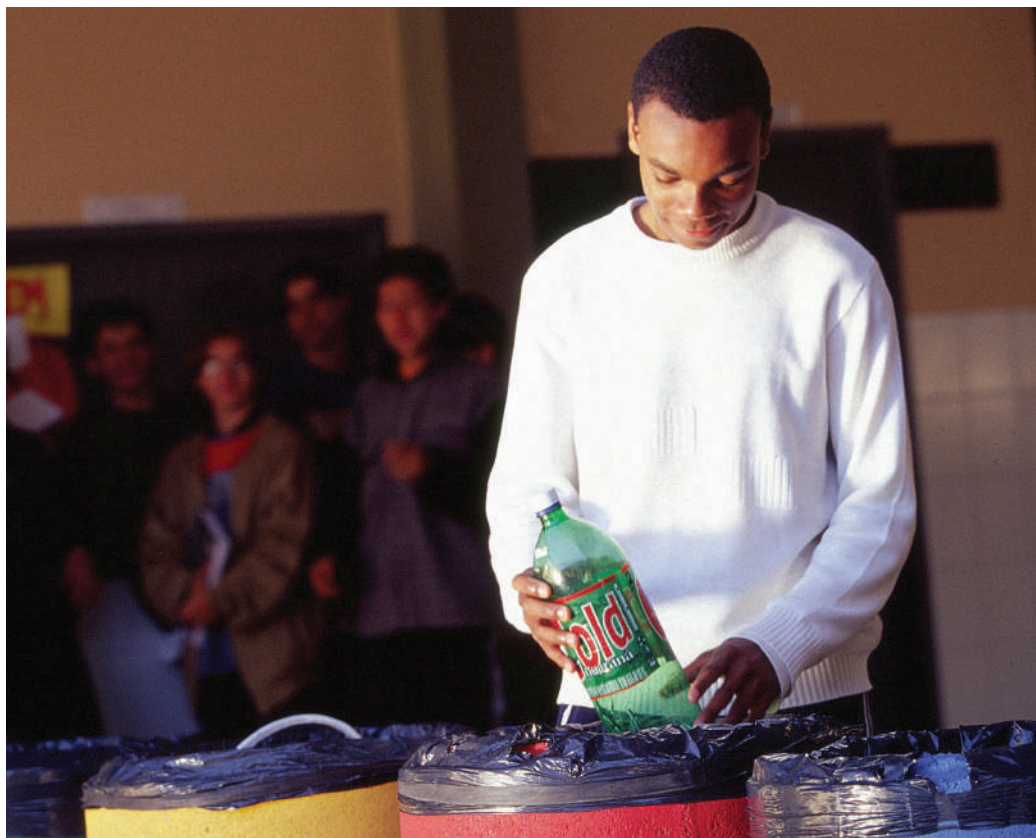
As equipes da área de meio ambiente muitas vezes são vistas como altamente criativas e inovadoras em termos das soluções que apresentam para os problemas do município. Mas nem sempre aplicam essas mesmas soluções em sua própria prática cotidiana. Um exemplo? Muito se fala nos três “erres”: reduzir, reutilizar e reciclar. Mas grande parte dos escritórios de secretarias de meio ambiente está abarrotada de copos descartáveis jogados no lixo comum. Esse é apenas um exemplo. Há muitos outros. Vamos conferir:

- nos prédios: materiais de construção caros e inadequados às condições locais; pouco aproveitamento da ventilação e da luminosidade naturais; uso intensivo de aparelhos de ar condicionado; pouco espaço destinado a áreas verdes; manutenção inadequada, desperdício de água e de eletricidade.

- na prática administrativa: uso excessivo de papel e de materiais descartáveis; desconhecimento de critérios “ambientalmente corretos” nas compras realizadas pelo órgão; desconhecimento de mecanismos para reciclagem; falta de conforto no atendimento ao público; excesso de burocracia; uso de materiais de limpeza causadores de impactos ambientais.

- na qualidade dos ambientes de trabalho: barulho excessivo; tabagismo; falta de organização e de higiene; excessiva competição; falta de pausas para exercício físico; desmotivação; desvios de conduta, especialmente quanto à corrupção, desconsideração com portadores de necessidades especiais, como pessoas em cadeiras de rodas.

Logo em seus primeiros momentos, o órgão ambiental deve esforçar-se para dar o exemplo, introduzindo novas práticas na administração pública municipal, como a implementação da A3P.



## CLAREANDO CONCEITOS

### O QUE SIGNIFICA A3P?

Significa Agenda Ambiental na Administração Pública. É uma ação de caráter voluntário, que pretende induzir a adoção de um modelo de gestão pública que corrija e diminua impactos negativos gerados durante a jornada de trabalho. Baseia-se em recomendações sobre o uso eficiente dos recursos naturais, materiais, financeiros e humanos.

A A3P propõe a construção de uma nova cultura institucional na administração pública, envolvendo os três níveis: federal, estadual e municipal. Volta-se para a qualidade de vida no trabalho, para a adoção de critérios ambientais corretos e de práticas sustentáveis. A inserção de critérios ambientais busca minimizar os impactos sobre o meio ambiente, por meio do combate ao desperdício, do incentivo a programas e práticas de reciclagem de materiais, além de uma série de outras medidas que visam tornar o espaço de trabalho o mais saudável possível.

No *site* do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br>) é possível encontrar o *link* para a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que contém dicas interessantes para iniciar este trabalho. Vale a pena ler e colocar em prática.



### **A SITUAÇÃO DO CORPOTÉCNICO**

Os ventos da renovação também devem soprar sobre a qualidade do corpo técnico do Órgão Municipal de Meio Ambiente. É preciso criar uma instituição moderna, enxuta e participativa. Esta deve ser formada por profissionais concursados, com adequada preparação técnica e grande motivação. Equipes com formação multidisciplinar são mais eficientes. Por exemplo, fiscais que atuam também como educadores são mais simpáticos à população e muito mais eficientes.

Por ser uma área que se relaciona com praticamente todas as demais secretarias do município, é mais interessante que a pessoa a encabeçar o Órgão Municipal de Meio Ambiente tenha uma visão abrangente da realidade municipal e seja capaz de dialogar com outros parceiros na Prefeitura, além de abrir-se ao convívio com a comunidade. Essa pessoa deve ter um perfil articulador e saber extrair do corpo técnico e de especialistas tudo aquilo que eles puderem oferecer em termos de soluções, sem, contudo, tornar-se prisioneira de visões estritamente técnicas.

### **RACIONALIDADE NA ESCOLHA DA EQUIPE**

A composição da equipe técnica do Órgão Municipal de Meio Ambiente é estabelecida por meio de lei que cria os cargos e determina a realização de concursos públicos para preenchê-los. Esses profissionais deverão ser escolhidos de acordo com as características de cada município. Por exemplo, um município predominantemente florestal deve dar ênfase à contratação de engenheiros florestais, biólogos ou ecólogos, os quais poderão conhecer com mais profundidade os problemas gerados ao meio ambiente por práticas como desmatamentos e queimadas.





# TAMANHO ADEQUADO DO CORPO TÉCNICO

Quais devem ser o tamanho e a composição da equipe de meio ambiente de seu município?

Considerando a realidade do seu município, utilize os critérios abaixo para compor, individualmente ou em grupo, a equipe técnica necessária ao Órgão Municipal de Meio Ambiente:

- Quais serão as atribuições dessa equipe?

- Que trabalhos cabem à equipe permanente e quais podem ser delegados a terceiros?

- Quais são as características profissionais necessárias a uma equipe permanente, considerando a realidade administrativa e ambiental do município?

- Qual o tamanho ideal da equipe, para que esta seja capaz de atender às demandas, sem que haja capacidade ociosa?

## CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Forma de associação entre municípios para a execução de interesses comuns, que possibilita, mediante esforço conjunto, assegurar prestação de serviços às populações.

### PROCEDIMENTOS PARA EFETIVAR FUNCIONÁRIOS

- Aprovação, pela câmara dos vereadores, de lei de criação de cargos técnicos, administrativos e de fiscalização (que pode estar incluída na lei que cria o Órgão Municipal de Meio Ambiente ou o Sistema Municipal de Meio Ambiente).
- Realização de concurso público para efetivar as contratações. Além das provas, a realização de entrevista e a análise dos currículos complementam os critérios de seleção. Em geral, as universidades prestam valioso auxílio na formulação e promoção de concursos públicos.
- Contratação e treinamento dos concursados.

### A NECESSÁRIA CAPACITAÇÃO PERMANENTE

A capacitação constante é fundamental para a realização de um trabalho qualificado. Trata-se de um investimento que dará sustentação ao Sistema Municipal de Meio Ambiente. Cabe ao município promover a capacitação de seu corpo técnico e administrativo, qualificando-o para executar com competência as suas funções. Para otimizar o aproveitamento de recursos humanos qualificados, **consórcios intermunicipais**, administrações regionais e associações microrregionais podem disponibilizar técnicos que assessoram vários municípios ao mesmo tempo.

## EM RESUMO...

O Órgão Municipal de Meio Ambiente, na condição de ente executor do Sistema Municipal de Meio Ambiente, possui um amplo leque de atribuições que pode ser sintetizado em: agendas positivas, ações de comando e controle, conservação e recuperação de ecossistemas e administração interna. A forma como se insere na administração municipal vai depender do tamanho do município e da complexidade das questões ambientais locais.

Para ser instituído, este órgão de caráter técnico precisa estar previsto em lei. A lei deve prever o exercício de fiscalização, bem como conferir este poder ao corpo de fiscais. Além de exercer a fiscalização, o Órgão Municipal de Meio Ambiente tem a atribuição de realizar o licenciamento ambiental, para o qual deve contar com um quadro técnico capacitado. Essa atividade só poderá ser exercida se o município tiver o Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade.

Para o seu bom funcionamento, o Órgão Municipal de Meio Ambiente deve contar com orçamento próprio, infra-estrutura física condizente e pessoal preparado para exercer as tarefas. Deve também dar o exemplo para a administração municipal, introduzindo práticas ecológica e socialmente corretas, que vão desde a escolha do espaço físico às práticas administrativas que poupem os recursos naturais e promovam maior qualidade nos ambientes de trabalho.

Para criar uma instituição moderna, enxuta e participativa, deve investir em profissionais concursados e motivados. A pessoa a encabeçar a instituição precisa conhecer a realidade municipal e dialogar com outros setores da Prefeitura, além de abrir-se ao contato com a comunidade. Suas escolhas devem se basear em critérios técnicos, porém com a necessária sensibilidade social.



## 4. FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: valioso instrumento de gestão





## **RECURSOS: O “COMBUSTÍVEL” DA GESTÃO AMBIENTAL**

Geralmente, falta de dinheiro constitui o grande empecilho para que as prefeituras estruturem sua área de meio ambiente. Com raras e louváveis exceções, mesmo quando existe, esta área é pouco priorizada por falta de recursos orçamentários. Um Fundo Municipal de Meio Ambiente operante pode ser a resposta para viabilizar financeiramente a gestão ambiental local e condição básica para a implementação de uma política de meio ambiente municipal realmente eficaz.

A ação administrativa relacionada ao meio ambiente pode gerar receitas bem-vindas aos cofres públicos. Trata-se de um círculo virtuoso: ao estruturar sua área de meio ambiente, a Prefeitura está, de fato, investindo em sua capacidade de arrecadação. Afinal, medidas como a compensação ambiental e as multas previstas na Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais podem ser revertidas na melhoria da qualidade de vida do município e de sua população.

A possibilidade de conseguir tais recursos às vezes nem sequer é percebida, justamente porque não existe uma área específica que cuide disso. Estruturar o Fundo Municipal de Meio Ambiente pode representar um outro patamar de autonomia e qualidade na captação e na destinação de recursos para a gestão ambiental municipal.

## **O FUNDO MUNICIPAL E SUAS VANTAGENS**

O Fundo Municipal de Meio Ambiente representa uma porta de entrada para recursos públicos ou não, alocados especificamente para o meio ambiente. É o instrumento financiador da política ambiental do município, responsável por captar e gerenciar recursos financeiros destinados a projetos socioambientais. Um fundo bem estruturado e bem gerido:

- pode receber recursos extra-orçamentários (públicos, privados, nacionais e internacionais) e gastá-los sem se sujeitar às regras orçamentárias convencionais, como a devolução no fim do exercício fiscal, por exemplo;
- previne que recursos arrecadados pelo município e destinados a ações socioambientais sejam gastos em obras para as quais se pode usar recursos do próprio orçamento municipal;
- possui mecanismos que facilitam a participação social na definição das suas prioridades de ação;
- permite a execução direta e descentralizada das políticas públicas municipais com maior controle da sociedade;
- pode apoiar projetos de órgãos da administração municipal e também de entidades da sociedade civil voltados à solução de problemas ambientais.
- pode executar recursos de outros setores, garantindo a transversalidade na gestão da política ambiental.

Ou seja, por meio de um Fundo Municipal de Meio Ambiente, a Prefeitura preserva recursos destinados ao órgão ambiental para aplicá-los nas próprias ações voltadas à melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.



### **ESTÁ NA LEI!**

O artigo 73 da Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (nº 9.605/98) prevê que os recursos arrecadados com multas por crimes ambientais deverão custear as ações municipais de defesa do meio ambiente por meio do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Mesmo assim, os fundos continuam a ser “ilustres desconhecidos” para a maioria das administrações municipais.

### **PANORAMA DOS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS EXISTENTES**

A experiência com a criação e o gerenciamento de fundos de caráter socioambiental é bastante recente no Brasil. Data do fim da década de 1980. Por se tratar de algo ainda em construção, vale a pena conhecer alguns exemplos de iniciativas voltadas a financiar o sistema de meio ambiente nas diferentes instâncias do Poder Executivo.

Em âmbito federal – Existem dois fundos voltados para a área de meio ambiente. O Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) é um dos instrumentos do SISNAMA, criado em 1989 pela Lei Federal nº 7.797. Trata-se do único fundo federal com foco exclusivo nas questões ambientais. Tem como missão financiar a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente. Em pouco mais de 15 anos, o FNMA já desembolsou mais de 150 milhões de reais para o apoio a cerca de 1250 projetos de cunho socioambiental. A maior parte dos projetos apoiados foi apresentada por organizações não-governamentais e prefeituras.

O Ministério da Justiça gerencia o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, entre os quais se situam as questões ambientais. Criado em 1985 pela lei nº 7.347, esse fundo pode ser acessado também pelas prefeituras para reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, bem como a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

Nos estados - Um recente diagnóstico do Ministério do Meio Ambiente (MMA) revelou que todos os estados possuem algum tipo de fundo socioambiental. Existem atualmente 50 fundos criados por lei. Destinam-se a apoiar projetos de meio ambiente, recursos hídricos, proteção de florestas, controle da poluição, saneamento e reparação de direitos difusos lesados. Destes, apenas 15 estão em funcionamento pleno, pois foram regulamentados, ou seja, têm definições claras sobre formas de apoio a projetos, linhas temáticas etc. Veja a relação dos fundos, com respectivas formas de contato, no CD que acompanha esta coleção.

Nos municípios - Mais de 90% dos municípios brasileiros desconhecem os benefícios que esse instrumento pode trazer. Segundo dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), num universo de 5.561 municípios, 148 contaram com recursos específicos para o meio ambiente em 2001. Destes, apenas 81 utilizaram recursos de fundos municipais de meio ambiente. Contudo, os dados primários dessa pesquisa demonstram a existência legal de 986 fundos ambientais municipais. A conclusão é de que, além de desconhecidos para a maioria dos municípios, os fundos existentes estão inativos. Na verdade, fundos operantes são uma realidade quase que exclusiva de cidades com mais de 500 mil habitantes, em especial no sul do País.

A rede em construção - Reconhecendo a importância dos fundos socioambientais, o Ministério do Meio Ambiente traçou como uma de suas prioridades o estímulo à criação e ao fortalecimento desses instrumentos. Em abril de 2005, por exemplo, o FNMA lançou edital específico para a criação de fundos socioambientais nos municípios com mais de 250 mil habitantes. Tal medida teve como objetivo ampliar o número de fundos existentes e facilitar a constituição da Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, cuja missão é contribuir para o fortalecimento, a aprendizagem e a cooperação entre estes.

### O EXEMPLO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Vinculado diretamente à Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, o Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA constitui um exemplo para os demais fundos em formação. Possui duas instâncias de decisão:

- **Conselho Deliberativo**, cuja missão é atuar nas decisões maiores do Fundo, estabelecer prioridades e diretrizes para sua ação, e julgar projetos. Presidido pela Ministra de Meio Ambiente, conta com a participação paritária de representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil, escolhidos entre as entidades que constam do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA). O mandato dos conselheiros é de dois anos.

- **Diretoria**, que administra o FNMA a partir de três gerências: (1) de desenvolvimento, encarregada de planejar e prover a sustentabilidade do fundo; (2) de administração e finanças, responsável pelos contratos e convênios; e (3) de projetos, que categoriza, encaminha para seleção, acompanha e avalia os projetos selecionados.

**Núcleos temáticos.** O FNMA possui seis núcleos temáticos para os quais podem ser enviados projetos: (1) água e floresta, (2) conservação e manejo da biodiversidade, (3) gestão pesqueira compartilhada, (4) planejamento e gestão territorial, (5) qualidade ambiental, (6) sociedades sustentáveis.

**Formas de apoio.** As propostas enviadas ao FNMA podem atender a duas modalidades: demanda espontânea, na qual os proponentes submetem projetos em qualquer época do ano, observando o enquadramento nos núcleos temáticos; e demanda induzida, em que as propostas apresentadas atendem a editais e a **termos de referência** específicos.

**Origem dos recursos.** Os recursos do FNMA provêm do Orçamento Federal, de doações internacionais, de empréstimos, da cota-parte do petróleo, de multas aplicadas com fundamento na Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, do imposto sobre combustíveis, entre outras fontes.

### TERMOS DE REFERÊNCIA

Conjunto de critérios exigidos para a realização de determinada atividade.

**Demandas.** Podem demandar recursos organizações governamentais de todas as esferas (federal, estadual e municipal) e também organizações não-governamentais cadastradas no CNEA ou com mais de dois anos de existência legal e que possuam finalidade ambientalista.

### COMO ESTRUTURAR O FUNDO MUNICIPAL

O Fundo Municipal de Meio Ambiente deverá ser estruturado de modo adequado ao tamanho do município e à sua capacidade de captar e destinar recursos para o meio ambiente. Da mesma forma, a prioridade para uso dos recursos dependerá grandemente do volume da arrecadação e da capacidade dos gestores em captá-los de outras fontes. As indicações a seguir podem ser aprimoradas, considerando-se as distintas realidades locais.

**Colegiado participativo** – pode ser o Conselho Municipal de Meio Ambiente ou organização similar que cumpra a mesma finalidade no município. A pessoa que exerce a presidência desse conselho poderá presidir também o Fundo Municipal de Meio Ambiente. O colegiado participativo poderá ter como funções:

- definir os critérios e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo;
- fiscalizar a aplicação dos recursos;
- apreciar a proposta orçamentária apresentada pelo órgão gestor do Fundo, antes que esta seja encaminhada para inclusão no Orçamento municipal;
- aprovar o plano anual de trabalho e o **cronograma físico-financeiro** apresentado pelo órgão gestor;
- apreciar os relatórios técnicos e as prestações de contas, antes de seu encaminhamento aos demais órgãos de controle;
- outras atribuições que lhe forem consideradas pertinentes, definidas na legislação ambiental municipal;
- aprovação, após análise do órgão gestor, dos projetos a serem financiados.

**Órgão gestor** – pode ser a assessoria de meio ambiente, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou outro órgão que tenha entre suas atribuições explícitas executar a política ambiental do município. Este órgão deverá prover os recursos humanos e materiais adequados para o bom funcionamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Caberá ao mesmo:

- elaborar a proposta orçamentária do Fundo, submetendo-a à apreciação do colegiado participativo, antes de seu encaminhamento às autoridades competentes, na época e na forma determinadas em lei ou regulamento;
- organizar o plano anual de trabalho e o cronograma de execução físico-financeiro, de acordo com os critérios e prioridades definidas pelo seu colegiado participativo;
- celebrar convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas, visando a execução das atividades custeadas com seus recursos, observando a legislação vigente;
- ordenar despesas com seus recursos, de acordo com a legislação pertinente;
- prestar contas dos recursos empregados aos órgãos competentes;
- monitorar a execução dos projetos conveniados.

**Fontes de recursos** – o município pode conseguir recursos para o funcionamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente a partir das seguintes fontes:



### CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

Representação gráfica da previsão da execução de um trabalho, na qual se indicam os prazos em que se deverão executar as suas diversas atividades e os recursos financeiros a serem desembolsados para isso.



- dotações orçamentárias específicas, definidas pela Prefeitura;
- taxas e tarifas ambientais previstas em lei;
- multas cobradas por infrações às normas ambientais, na forma da lei;
- transferências de recursos da União, do Estado ou de outras entidades públicas e privadas;
- convênios, contratos e acordos celebrados entre o município e instituições públicas ou privadas, cuja execução seja de competência do órgão ambiental municipal;
- doações em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, desde que o fundo tenha personalidade jurídica própria;
- transferência de recursos do **ICMS Ecológico**;
- rendimentos de qualquer natureza decorrentes de aplicações de seu patrimônio;
- reembolso de serviços prestados, treinamentos ou produtos vendidos (livros, manuais etc.);
- condenações judiciais de empreendimentos sediados no município ou que afetem o território municipal, decorrentes de crimes praticados contra o meio ambiente.

**Aplicação dos recursos** – Algumas indicações de onde aplicar os recursos adquiridos pelo Fundo:

- aquisição de material permanente e de consumo necessários à execução da Política Municipal de Meio Ambiente;
- desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos de gestão, planejamento e controle ambiental;
- criação, manutenção e gerenciamentos de praças, unidades de conservação e demais áreas verdes ou de proteção ambiental;
- execução de projetos e programas de interesse ambiental, incluindo a contratação de serviços de terceiros;

## ICMS ECOLÓGICO

Iniciativa destinada a incentivar a conservação ambiental por meio da adoção de critérios ambientais na distribuição dos recursos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) aos municípios. Dessa forma, recebem mais recursos aqueles que protegem suas áreas naturais.



- pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico;
- desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos em questões relacionadas ao meio ambiente;
- custeio de ações de educação e comunicação ambiental;
- pagamento de despesas relativas a contrapartidas estabelecidas em convênios e contratos com órgãos públicos e privados de pesquisa e de proteção ao meio ambiente;
- outras necessidades de âmbito local, definidas pelo órgão gestor.

**Quem pode acessar** - Os recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente podem ser utilizados por:

- órgãos da administração direta ou indireta do próprio município,
- organizações não-governamentais (ONGs),
- organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs),
- organizações de base, como sindicatos, associações de produtores, associações de reposição florestal, entre outras, desde que se configurem como organizações sem fins lucrativos.

Atenção: clubes e associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres são impedidos de receber recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, conforme Instrução Normativa nº 01/97, Art. 8, Inciso 8.

## PASSOS PARA A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O Fundo Municipal de Meio Ambiente deverá ser criado e mantido pelo próprio município para suprir as suas demandas de recursos na área ambiental. Para isso é preciso:

**Lei de criação** – A Constituição Federal diz que a criação de qualquer fundo depende de autorização do Legislativo. No município, a Câmara dos Vereadores é, portanto, quem deve autorizar a criação do fundo. Este pode ser criado mediante uma lei específica; pode, ainda, estar previsto na Lei Orgânica do Município ou em capítulo específico sobre meio ambiente de outras leis. Uma vez que mais de 90% dos municípios brasileiros ainda não contam com uma lei que trata da sua Política Municipal de Meio Ambiente, é desejável que esta seja elaborada prevendo o estabelecimento de todo o Sistema Municipal de Meio Ambiente. No sistema devem ser contemplados tanto o fundo, como o conselho e o órgão ambiental municipal. Estão disponíveis no CD-ROM que acompanha esta coleção exemplos de minutas que mostram diferentes formas de se criar fundos municipais de meio ambiente.

**Regulamentação da lei** – Às vezes, a lei que institui o fundo é genérica e não estabelece os mecanismos para o seu funcionamento. Torna-se necessário, portanto, regulamentá-la para que seja possível ao fundo operar. Geralmente, nos decretos de regulamentação estão definidos:

- natureza e finalidade do fundo;
- forma como será administrado;
- com quais recursos poderá operar;
- como serão destinados e aplicados esses recursos;
- disposições sobre **ativos, passivos**, orçamento e contabilidade.

**Implementação** – Não basta criar e **regulamentar** a lei. É preciso colocá-la em funcionamento, o que envolve:

## ATIVOS

A totalidade dos bens de uma empresa ou pessoa, incluindo dinheiro, créditos, mercadorias, imóveis, investimentos etc. (Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI).

## PASSIVOS

Conjunto de dívidas e obrigações de uma pessoa ou empresa. Num balanço, significa também o conjunto de contas que registra a origem dos recursos da empresa: capital próprio, financiamentos, etc. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

## REGULAMENTAR

Sujeitar a regulamento, regular, regularizar.



- gestão transparente, com participação e controle social;
- instância deliberativa colegiada (que pode ser um conselho especialmente criado para esse fim ou o próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente), encarregada de fiscalizar as ações, preferencialmente com auxílio do Ministério Público;
- destinação exclusiva dos recursos para projetos socioambientais, de educação ambiental, assim como de fomento e recuperação da qualidade ambiental.

**Funcionamento** – Devem constituir normas para o bom funcionamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente:

- não permitir que os seus recursos sejam usados para o pagamento de pessoal do serviço público ou para a realização de obras que podem ser pagas pelo próprio Orçamento municipal;
- agir em conformidade com as leis nº 8.666 e de Responsabilidade Fiscal, bem como com a Instrução Normativa 01/97 e outros mecanismos legais existentes;
- liberar recursos mediante apresentação de projetos, dentro de um roteiro aprovado pelo colegiado participativo;
- ter mecanismos de acompanhamento e monitoramento físico e financeiro das ações financiadas;
- adotar critérios para financiamento que estejam em consonância com a Política Nacional de Meio Ambiente.





# CONHEÇA E COMPARE

## DESENVOLVENDO O MODELO DE UM FUNDO SOCIOAMBIENTAL PARA O SEU MUNICÍPIO

No CD-ROM que acompanha esta coleção há uma relação dos fundos estaduais existentes e das formas de contato. Praticamente todos os estados possuem um fundo de caráter socioambiental. Busque informação visando conhecer:

- os desafios de sua implementação,
- as soluções inovadoras encontradas para superá-los,
- forma de funcionamento.

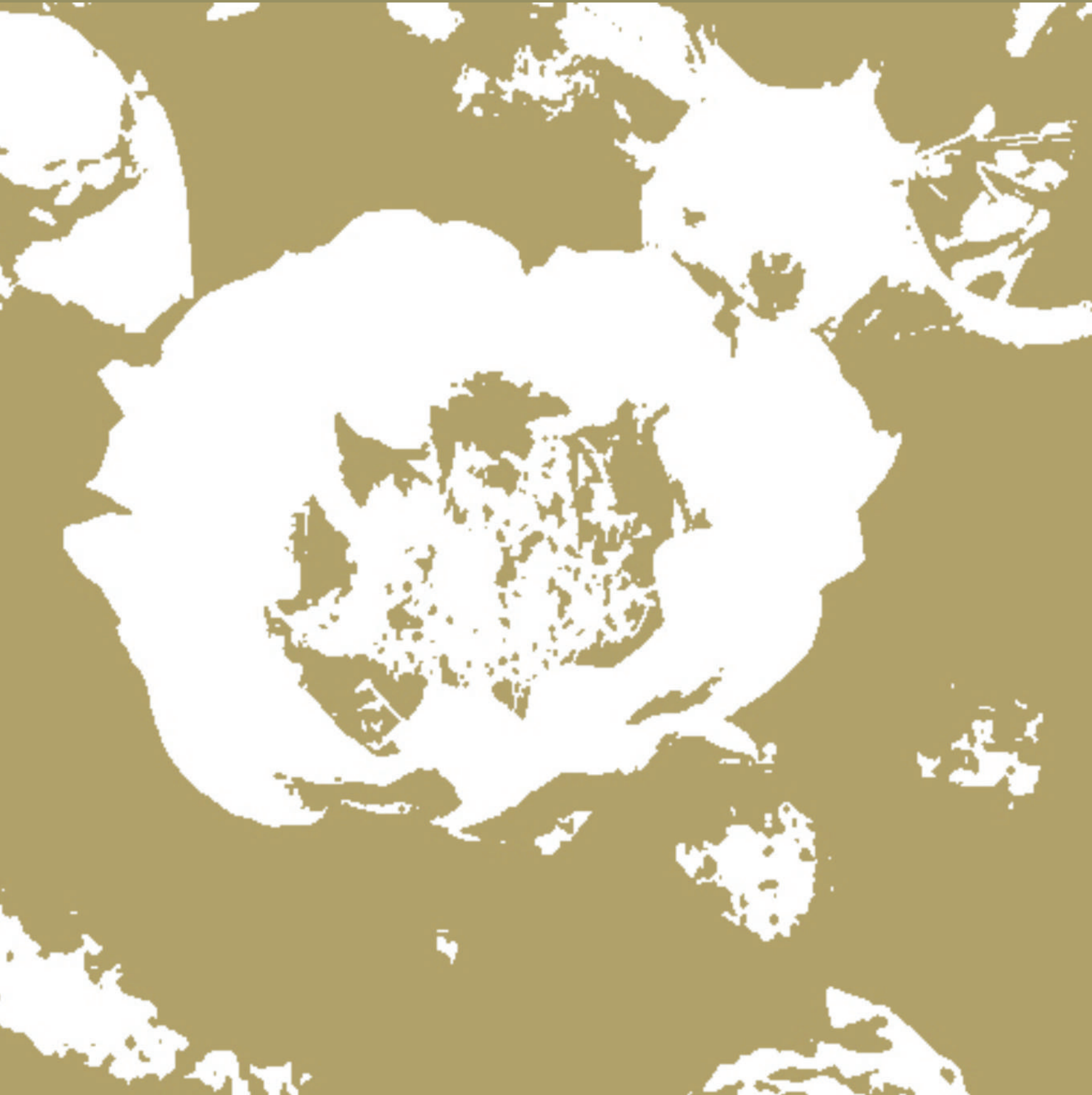
A partir dessa experiência, monte com seus colegas um modelo de fundo para o seu município, dimensionando-o de forma a considerar as características locais.

Falta de dinheiro constitui o grande empecilho para que as Prefeituras se estruturem na área de meio ambiente. No entanto, as próprias ações de defesa ambiental podem gerar recursos, como a arrecadação de multas e repasses de ICMS Ecológico, entre outros. Embora ainda seja raridade no Brasil, a constituição de fundos é muito útil para que os recursos destinados ao meio ambiente não se diluam no Orçamento municipal.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente capta e gerencia recursos de várias fontes sem sujeitar-se às regras inflexíveis do Orçamento. Além disso, possui mecanismos de participação e de controle da sociedade, podendo apoiar iniciativas da administração municipal e também das organizações civis na defesa do meio ambiente.

Há poucos fundos socioambientais instituídos no Brasil, muitos deles inativos. O mais conhecido é o Fundo Nacional do Meio Ambiente, com mais de 15 anos de existência e mais de mil projetos apoiados. Este fundo serve como exemplo para a constituição de fundos municipais, considerando a adaptação da sua estrutura e da sua forma de funcionamento a cada realidade local.

## 5. A IMPORTÂNCIA DE SE TER BASE LEGAL





## PLANO DIRETOR

Instrumento básico de planejamento de uma cidade e que dispõe sobre sua política de desenvolvimento, ordenamento territorial e expansão urbana. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

### COM AMPARO DA LEI

Todas as ações de gestão ambiental realizadas no município precisam estar amparadas em leis. Embora a legislação ambiental ainda apresente lacunas, pode-se dizer que o meio ambiente é protegido, no Brasil, por leis bastante avançadas. Os municípios têm o poder de aplicar em seu território a legislação federal e estadual vigentes. Boa parte das matérias já regulamentadas nesses âmbitos aplica-se também à esfera municipal.

Há, contudo, normas que requerem regulamentação específica. Por exemplo: a fiscalização só poderá ser exercida no município se houver lei que especifique as atribuições da equipe responsável por esse trabalho e estabeleça as penalidades aplicáveis aos infratores. O mesmo se dá com o licenciamento ambiental, que depende da existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, algo que precisa ser regulamentado em lei municipal.

Tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, habitação e saneamento, a gestão ambiental é objeto da competência comum entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Os entes federados possuem ao mesmo tempo co-responsabilidade e autonomia na esfera da legislação. Constitucionalmente, os municípios podem criar legislação ambiental própria. Isso vale tanto no sentido de ampliar a abrangência das leis federais e estaduais quanto para tratar de assuntos pertinentes ao interesse local.

A Constituição de 1988 abriu caminho à elaboração de capítulos sobre meio ambiente seja na Lei Orgânica Municipal, seja no **Plano Diretor**, ou por meio de código ambiental específico. Mas é preciso cuidado para evitar a sobreposição e o confronto de competências. Cabe à União legislar sobre normas gerais, de caráter nacional. Os estados e o Distrito Federal devem elaborar legislação suplementar ou complementar de caráter regional. Os municípios podem legislar no interesse local, desde que considerem o que já está regulamentado nos níveis estadual e federal.

### PANORAMA DAS LEIS AMBIENTAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O diagnóstico Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que 2.363 municípios, ou seja, cerca de metade das municipalidades brasileiras, possuíam pelo menos um tipo de norma ambiental na virada do século. Em 81% dos casos, a legislação ambiental está inserida em capítulos ou artigos da Lei Orgânica Municipal, e em 13% dispõe de capítulo ou artigo no Plano Diretor. Apenas 17% dos que disseram ter lei ambiental, ou seja, 398 municípios, possuem Código Ambiental.

Os dados do diagnóstico do IBGE refletem um movimento ocorrido nos municípios a partir da Constituição Federal de 1988. A existência de dez artigos específicos sobre a questão ambiental na Constituição impulsionou a inclusão da temática nas leis orgânicas municipais. Entre os que preferiram criar Códigos Ambientais estão, principalmente, aqueles que possuem mais de 500 mil habitantes, devido à maior necessidade de instrumentos adequados para lidar com questões ambientais mais complexas.

Essa é uma tendência que também se observa em âmbito federal. Inspirando-se em artigos constitucionais, muitas matérias ligadas ao meio ambiente têm sido regulamentadas. Foi o que ocorreu com as leis nº 9.985/2000 (que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação),

nº 10.257/2001 (que criou o Estatuto da Cidade), e nº 9.433/97 (que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos). Essas leis regulamentam artigos constitucionais e trazem novidades nas atribuições municipais, que precisam ser incorporadas à legislação de âmbito local.

### **MEXENDO COM A “CONSTITUIÇÃO” MUNICIPAL**

A Lei Orgânica Municipal é a lei máxima do município. Por meio dessa espécie de “constituição” municipal, torna-se possível dispor sobre a estrutura, o funcionamento e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. A Lei Orgânica contém os princípios norteadores das matérias de interesse local em termos de saúde, saneamento, transporte, educação, uso e ocupação do solo urbano, parcelamento do território, entre outros temas de interesse municipal e que possuem importantes interfaces com o meio ambiente.

Ao elaborar a Lei Orgânica, o município exerce a competência constitucionalmente garantida de legislar sobre os assuntos que afetam de forma direta seus interesses específicos, entre os quais se situam a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida. Por isso, os municípios que optarem por tratar do meio ambiente em sua Lei Orgânica deverão incluir os objetivos e os princípios da Política Municipal de Meio Ambiente.

Esta lei deve disciplinar o essencial, cabendo às chamadas leis infraconstitucionais, subordinadas a ela, o detalhamento de cada matéria específica. As leis ambientais poderão compor o Código Ambiental ou, o que é mais provável, dispersar-se por toda a legislação, considerando-se que o meio ambiente tem reflexos em quase todas as ações humanas e em todos os setores da administração.

### **IMPORTÂNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA**

Considerando o papel estratégico dos municípios para a gestão ambiental descentralizada vale a pena insistir na necessidade de leis ambientais específicas. A existência de legislação ambiental demonstra amadurecimento do município para assumir a gestão do seu território. Vem ao encontro das deliberações das duas versões da Conferência Nacional do Meio Ambiente, promovidas pelo Ministério do Meio Ambiente, que reforçam a necessidade da descentralização da gestão ambiental, no sentido de:

- - privilegiar a execução local da política ambiental, favorecendo a criação e a entrada em vigor do Sistema Municipal de Meio Ambiente;
- - fortalecer e dinamizar a articulação e a coordenação entre os entes federados;
- - conquistar legitimidade para as ações de gestão ambiental.

# SITUAÇÃO DAS LEIS

## ANALISE AS LEIS E OS CÓDIGOS EXISTENTES EM SEU MUNICÍPIO E VERIFIQUE:

- onde estão situadas as leis referentes ao meio ambiente: em código próprio, na Lei Orgânica, no Plano Diretor ou de forma esparsa?
- as leis existentes atendem às necessidades?
- com as leis atuais, quais são as possibilidades de se ter um sistema municipal de meio ambiente realmente atuante?

Conheça também a legislação ambiental de seu estado.

Nos anexos de cada volume desta coleção há uma coletânea de resumos dos principais artigos constitucionais relativos ao meio ambiente, das principais leis e decretos federais, de resoluções do CONAMA e outros instrumentos que regem as ações da União na área de meio ambiente. A versão integral de todos esses instrumentos encontra-se no CD que acompanha esta coleção. Aproveite o conteúdo!

## ABRINDO ESPAÇO NO MUNICÍPIO PARA AS LEIS AMBIENTAIS

O município poderá criar e utilizar legislação ambiental específica, permitindo que se consolide a sua Política Municipal de Meio Ambiente. Tais leis devem abordar aqueles assuntos que necessitem regulamentação para dar consistência às suas ações. É comum a prática de se “copiar” leis de outras localidades. Chegam a ser motivo de piada municípios situados em regiões serranas que possuem dispositivos para regulamentar até a pesca oceânica. Vale lembrar que fazer leis sem qualquer necessidade só contribui para esvaziar a sua importância, tornando-as “letra morta”.

Algumas orientações básicas podem subsidiar a formulação das leis municipais, entre as quais se destacam:

- definir princípios e diretrizes de planejamento e uso do solo, considerando o contexto ambiental local e regional em que o município se insere. Municípios costeiros têm necessidades diferenciadas de estâncias hidrominerais e climáticas, por exemplo. A mesma distinção deve ocorrer entre municípios com baixo número de habitantes que estão em regiões isoladas e aqueles que integram regiões metropolitanas; embora sejam igualmente pequenos, suas necessidades não são as mesmas;

- prever a criação de um conselho consultivo e de assessoramento responsável pela formulação de diretrizes da política ambiental. Este deve ser composto preferencialmente por pessoas com diferentes formações;

- estabelecer boas relações com a Câmara dos Vereadores, de forma a criar uma base **suprapartidária** que acolha as demandas de meio ambiente na formulação de leis;

- criar mecanismos legais que tornem compatíveis as normas ambientais com os procedimentos para concessões de licenças e **alvarás**. Isso simplifica os processos, encorajando a população a agir dentro da lei.

As temáticas que merecem leis específicas podem incluir aquelas iniciativas que, se colocadas em prática, terão capacidade para provocar mudanças significativas em relação ao meio ambiente e à própria prática da gestão ambiental. Eis algumas das ações que merecem regulamentação:



## SUPRAPARTIDÁRIO

Que está acima dos partidos políticos.  
(Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

## ALVARÁ

Documento passado a favor de alguém por autoridade judiciária ou administrativa, que contém ordem ou autorização para a prática de determinado ato.



## SANÇÃO

Medida repressiva infligida por uma autoridade.

## PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO

Conjunto de testemunhos materiais relativos à pré-história da humanidade.

## TOMBAMENTO

Ato ou efeito de colocar bens móveis e imóveis de interesse público sob a guarda do Estado, com a intenção de conservá-los e protegê-los, devido ao seu valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, paisagístico ou bibliográfico.

## CONSCIENTIZAÇÃO PÚBLICA

Uma das modalidades da educação ambiental, voltada a formar opinião pública sobre determinados temas relativos ao meio ambiente. Pode ser realizada mediante ações de sensibilização e mobilização, utilizando, para isso, diferentes meios de comunicação.

## INICIATIVA POPULAR DE LEI

Meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente projetos de lei ao Legislativo subscritos por um número mínimo de cidadãos.

## PLEBISCITO

Consulta de caráter geral, que objetiva decidir de forma prévia questões políticas ou institucionais.

## REFERENDO

Mecanismo de ratificação ou de regulação de matérias anteriormente decididas pelo poder público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei.

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Processo de definição do Orçamento público que possibilita a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara dos Vereadores.



- sujeitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a **sanções** administrativas (multas, reparação dos danos causados, cassação de licença); sem isso o município não pode exercer fiscalização;
- prever mecanismos de compensação financeira para quem sofrer limitações ao uso de sua propriedade, em razão de medidas de proteção ao meio ambiente;
- incluir entre os bens ambientais a serem protegidos o **patrimônio arqueológico**, histórico, cultural e paisagístico local. Por meio de lei se pode instituir o **tombamento**, por exemplo, como um instrumento a ser utilizado pelo município para garantir a integridade desses bens;
- possibilitar a formação de consórcios intermunicipais para a realização de obras, serviços e atividades de interesse comum a vários municípios, especialmente em assuntos vinculados à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;
- prever a possibilidade de firmar convênios com entidades públicas ou privadas para realizar a gestão ambiental dos ecossistemas ou das unidades de conservação.
- garantir mecanismos de informação ao público sobre obras, planos e programas que possam alterar as condições do meio ambiente em consonância com a Lei de Acesso à Informação (veja anexo do volume 1);
- prever mecanismos formais de promoção da educação ambiental e da **conscientização pública**;
- incluir mecanismos de aplicação da **iniciativa popular de lei**, do **plebiscito**, do **referendo** e do **orçamento participativo** como formas de garantir a soberania popular e, assim, efetivar a ampla democracia participativa.

### PARA SABER MAIS

O Portal Interlegis é um programa desenvolvido pelo Congresso Nacional, visando a integração do Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal. Trata-se de um projeto apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que utiliza as novas tecnologias de informação (Internet, videoconferência e transmissão de dados). Tem por objetivo permitir a comunicação e a troca de experiências entre parlamentares e destes com o público em geral. O portal Interlegis conta com um

importante banco de dados sobre legislação, o qual inclui as leis orgânicas das capitais dos estados. Este material está disponível em: [www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br).

## A RELAÇÃO COM O LEGISLATIVO

A proposta de leis deve ser realizada em estreita sintonia com o importante ator social que constitui a Câmara dos Vereadores. Cultivar boas relações com vereadores e vereadoras, compreender a correlação de forças existentes naquele espaço e reconhecer potenciais aliados do ideário da sustentabilidade socioambiental são práticas recomendáveis para quem trabalha com a gestão ambiental. A aproximação com a Câmara Municipal consiste em um trabalho de sensibilização constante para a necessária mudança de mentalidade em direção ao desenvolvimento sustentável do município.

Vereadores e vereadoras são peças-chave na formulação e aprovação de leis capazes de equilibrar as dimensões econômica, social, cultural e ambiental do município. Para isso, é indispensável o esclarecimento dos vereadores sobre a natureza e a abrangência do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

Essa forma de atuar deve estender-se também ao Legislativo estadual e ao federal, o que valoriza a função do legislador, possibilitando o surgimento de relações mais harmoniosas e colaborativas entre os poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de um importante meio de administrar os conflitos que normalmente surgem entre esses dois poderes.

## AÇÕES VOLTADAS À CÂMARA DOS VEREADORES

Deve-se trabalhar também para introduzir mudanças no funcionamento da própria Câmara dos Vereadores contribuindo para tornar a sua atuação mais transparente e permeada pela participação popular. Isso pode envolver mudanças na Lei Orgânica no sentido de:

- definir mecanismos que dificultem a alteração dos objetivos e das diretrizes gerais da Política Municipal de Meio Ambiente e do Plano Diretor, de forma a impedir ações oportunistas;
- tornar obrigatória a divulgação prévia de audiências públicas para projetos de lei como os de Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Lei de Proteção ao Patrimônio Histórico, Cultural, Paisagístico e Natural do Município, permitindo, dessa forma, amplo debate público;
- fixar **quorum qualificado** para aprovação e alteração de leis importantes como a Lei do Plano Diretor, o Código de Obras, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, entre outras;

## COM RESPALDO DA LEI

É vital que os gestores ambientais atuem em cooperação com o Ministério Público no município. Isso lhes permitirá maior consciência dos limites legais de suas ações. Dessa forma, terão mais eficácia, agindo sempre de acordo com os procedimentos legais corretos. Da mesma forma, possuirão maior capacidade de recorrer ao Judiciário sempre que houver necessidade de dar respostas rápidas a situações criadas no município e que afetem o meio ambiente e a qualidade de vida da sua população.



## QUORUM QUALIFICADO

Número mínimo de parlamentares para abrir sessão ou proceder a votação. Nas sessões há dois ritos: o quorum simples (maioria e mais um) e o quorum qualificado. Este último, em geral, requer o voto de dois terços dos membros do Poder para aprovação da matéria. Por exemplo: nas votações de Emenda à Lei Orgânica. (Portal da Câmara Municipal de Goiânia/GO)

Todas as ações municipais de gestão ambiental precisam estar respaldadas em leis. A legislação ambiental federal e dos estados é bastante ampla e possibilita aos municípios agir a partir de seus preceitos. Mas há necessidade de regulamentação específica de algumas matérias em âmbito local, como a fiscalização e o licenciamento, para que o município possa exercê-las.

A Lei Orgânica é a “constituição municipal” e dispõe sobre a estrutura, o funcionamento e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. Por isso, os municípios que optarem por tratar do meio ambiente na Lei Orgânica deverão incluir os objetivos e os princípios da Política Municipal de Meio Ambiente. Esta lei deve disciplinar o essencial, cabendo às leis infraconstitucionais, subordinadas a ela, o detalhamento de matérias específicas.

A existência de legislação ambiental municipal demonstra amadurecimento do município para assumir a gestão do seu território. Municípios que apenas “copiam” leis de outras localidades, sem adaptá-las às suas condições reais, só contribuem para esvaziar a importância das leis ambientais no município. Para realizar legislação “viva”, vale seguir algumas orientações, como considerar o contexto regional e local do município, bem como o planejamento existente, contar com apoio especializado, estabelecer boas relações com a Câmara dos Vereadores, entre outras.

Algumas leis podem servir para alavancar profundas mudanças de mentalidade e comportamento. É preciso ficar atento para definir novas maneiras de gerir o ambiente. O cultivo de boas relações com o Ministério Público também se mostra essencial para ter as ações empreendidas sempre em acordo com as normas legais e dar respostas rápidas a situações criadas no município que sejam capazes de afetar negativamente o meio ambiente e a qualidade de vida da sua população.



# BIBLIOGRAFIA CONSULTADA





**BRANDÃO**, Carlos Rodrigues. *Aqui é onde eu moro, aqui nós vivemos: escritos para conhecer, pensar e praticar o Município Educador Sustentável*. Brasília: MMA/MES, 2005. 172p.

**BRASIL**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente – 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 382p.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda ambiental na administração pública A3P*. Brasília: MMA/SDS/PNEA, 2001. 80p.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. *Municípios Educadores Sustentáveis*. Brasília: MMA. 2005. 24p.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. *Manual de Orientação para Formação de COMDEMAS – Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente*. Brasília: CONAMA, 2005.

**BRASIL**. Ministério do Meio Ambiente. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. Brasília: MMA, 2005 (mimeo).

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**. Meio Ambiente. *Coletânea Gestão Pública Municipal*. V. 9. Brasília: CNM, 2004. 115p.

**GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. FEPAM**. *Programa de Gestão Ambiental Compartilhada Estado/Município*. Elaboração da Legislação ambiental municipal. 2002.

**IRIGARAY**, Carlos T. et al. *Município e Meio Ambiente: Bases para atuação do município na gestão ambiental*. Brasília: Embaixada da Itália / Fundação Escola. 2002. 112p.

**MANUAL** de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios. Disponível em:

[http://www.enge.com.br/saneamento\\_municipios.htm](http://www.enge.com.br/saneamento_municipios.htm). Acesso em 2/5/2005.

**MARCATTO**, Celso e Ribeiro, José C. J. *Manual Gestão Ambiental Municipal em Minas Gerais*. Belo Horizonte: FEAM, Set. 2002. 94p.

**MÜLLER**, Jackson. *Meio ambiente na administração municipal: diretrizes para gestão ambiental municipal*. Porto Alegre: Edição FAMURS, 2001. 2ª ed. 539p.

**SILVA**, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 1995.

**SIRKIS**, Alfredo. *Manual de gestão ambiental*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 1998.

**SOLIS**, Eloísa Tréllez; PERALTA, César A. Quiroz. *Formación Ambiental Participativa: Una propuesta para America Latina*. Lima: Centro Ambiental Latinoamericano de Estudios Integrados para el Desarrollo Sostenible/Organizacion de los Estados Americanos. 1995. 217p.

**TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL**. *O que se espera dos novos prefeitos*. In: Poder local. Fev. 2005.

[www.jornaldomeioambiente/legislacaoambiental](http://www.jornaldomeioambiente/legislacaoambiental). Acesso em 03/03/2006

[www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br). Acesso em 06/03/06.

# ANEXO 1

## GLOSSÁRIO

**AD HOC** – A expressão latina *ad hoc* significa: para isto; para tal fim. Portanto, um consultor “ad hoc” é designado, por se tratar de perito, para executar determinada tarefa.

**ALVARÁ** – Documento passado a favor de alguém por autoridade judiciária ou administrativa, que contém ordem ou autorização para a prática de determinado ato.

**ATIVOS** – A totalidade dos bens de uma empresa ou pessoa, incluindo dinheiro, créditos, mercadorias, imóveis, investimentos etc. (Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI).

**ATOR SOCIAL** – Pessoa, grupo ou organização que desempenha uma função social relevante, apresenta capacidade de defender seus interesses e de produzir os fatos necessários para alcançar seus objetivos, participando das decisões para alterar a realidade.

**COLEGIADO** – Órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos.

**CONSERVAÇÃO AMBIENTAL** – O manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral. (art. 2º, Lei 9985/00).

**CONSCIENTIZAÇÃO PÚBLICA** – Uma das modalidades da educação ambiental, voltada a formar opinião pública sobre determinados temas relativos ao meio ambiente. Pode ser realizada mediante ações de sensibilização e mobilização, utilizando, para isso, diferentes meios de comunicação.

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL** – Forma de associação entre municípios para a execução de interesses comuns, que possibilita, mediante esforço conjunto, assegurar prestação de serviços às populações.

**CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO** – Representação gráfica da previsão da execução de um trabalho, na qual se indicam os prazos em que se deverão executar as suas diversas atividades e os recursos financeiros a serem desembolsados para isso.

**DIAGNÓSTICO AMBIENTAL** – Descrição das condições ambientais de determinado local.

**ECOSSISTEMA** – Conjunto dos relacionamentos mútuos entre determinado meio ambiente e a flora, a fauna e os microorganismos que nele habitam, e que incluem os fatores de equilíbrio geológico, atmosférico, meteorológico e biológico.

**FÓRUM** – Trata-se de um espaço permanente de discussão e de negociação de conflitos e interesses representativos da sociedade para decisão sobre ações destinadas ao desenvolvimento municipal.

**ICMS ECOLÓGICO** – Iniciativa destinada a incentivar a conservação ambiental por meio da adoção de critérios ambientais na distribuição dos recursos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) aos municípios. Dessa forma, recebem mais recursos aqueles que protegem suas áreas naturais.

**INDICADOR** – Dado estatístico que descreve determinada situação (número de árvores por habitante, percentagem de população servida por água tratada etc.). Constitui a base para o monitoramento da qualidade ambiental do município.

**INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL** – “Infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. (artigo 70 da lei nº 9.605/98).

**INICIATIVA POPULAR DE LEI** – Meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente projetos de lei ao Legislativo subscritos por um número mínimo de cidadãos.

**LEI ORGÂNICA MUNICIPAL** – Considerada a “constituição” do município, dispõe sobre a estrutura, o funcionamento e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo municipais.

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL** – Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizam os recursos ambientais e são considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

**MONITORAMENTO AMBIENTAL** – Procedimento destinado a verificar a variação, ao longo do tempo, das condições ambientais em função das atividades humanas.

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO** – Processo de definição do Orçamento público que possibilita a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara dos Vereadores.

**OUVIDORIA** – Espaço criado pelas instituições para acolher críticas e sugestões de clientes e usuários de seus serviços.

**PARIDADE** – Representação em igualdade numérica.

**PASSIVOS** – Conjunto de dívidas e obrigações de uma pessoa ou empresa. Num balanço, significa também o conjunto de contas que registra a origem dos recursos da empresa: capital próprio, financiamentos, etc. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

**PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO** – Conjunto de testemunhos materiais relativos à pré-história da humanidade.

**PLANO DIRETOR** – Instrumento básico de planejamento de uma cidade e que dispõe sobre sua política de desenvolvimento, ordenamento territorial e expansão urbana. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

**PLEBISCITO** – Consulta de caráter geral, que objetiva decidir de forma prévia questões políticas ou institucionais.

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA** – Conjunto de medidas referentes à cobrança de impostos.

**QUORUM QUALIFICADO** – Número mínimo de parlamentares para abrir sessão ou proceder a votação. Nas sessões há dois ritos: o quorum simples (maioria e mais um) e o quorum qualificado. Este último, em geral, requer o voto de dois terços dos membros do Poder para aprovação da matéria. Por exemplo: nas votações de Emenda à Lei Orgânica. (Portal da Câmara Municipal de Goianésia/GO)

**RECUPERAÇÃO AMBIENTAL** – Ação destinada a reverter processos de degradação ambiental por meio de práticas e técnicas que visem restaurar o equilíbrio perdido.

**REFERENDO** – Mecanismo de ratificação ou de regulação de matérias anteriormente decididas pelo poder público, como a aprovação ou rejeição de projetos de lei.

**REGULAMENTAR** – Sujeitar a regulamento, regular, regularizar.

**SANÇÃO** – Medida repressiva infligida por uma autoridade.

**SUPRAPARTIDÁRIO** – Que está acima dos partidos políticos. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

**TERMOS DE REFERÊNCIA** – Conjunto de critérios exigidos para a realização de determinada atividade.

**TOMBAMENTO** – Ato ou efeito de colocar bens móveis e imóveis de interesse público sob a guarda do Estado, com a intenção de conservá-los e protegê-los, devido ao seu valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, paisagístico ou bibliográfico.

**TRAMITAÇÃO** – Seqüência de procedimentos para se alcançar um efeito ou objetivo.

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO** – Porções do território nacional com características de relevante valor ecológico e paisagístico, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo poder público com limites definidos sob regimes especiais de administração, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção. Exemplo: Parque Nacional, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas.

**ZONEAMENTO AMBIENTAL** – Estudo que envolve várias áreas de conhecimento e define as possíveis ocupações do solo de acordo com a sua vocação ecológica.



# ANEXO 2

## LEGISLAÇÃO REFERENTE A ESTE VOLUME

Instrumento	Número	Dispões sobre...
Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais	9605/98	<p>Ementa: Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.</p> <p>Possibilita a criminalização de pessoas jurídicas, inclusive prefeituras, estabelecendo uma variedade de sanções alternativas. Tipifica os principais crimes ambientais contra o meio ambiente, trazendo uma extensa lista de crimes contra a fauna, contra a flora, contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, contra a administração ambiental e sobre poluição. Traz também avanço significativo na regulamentação do procedimento administrativo e na definição de multas. Lei que mudou o foco da atuação do Estado na tutela penal do meio ambiente, dando ênfase à recuperação ambiental.</p>
Decreto Federal	3179/99	<p>Ementa: Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.</p> <p>Especifica as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, incluindo aquelas derivadas de omissão de funcionários da administração.</p>
Lei Federal	7797/89	<p>Ementa: Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.</p> <p>Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo finalidades, fontes de recursos, estrutura e funcionamento deste instrumento de gestão.</p>
Decreto Federal	3524/00	Regulamenta a lei 7797/89, define atribuições do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá providências sobre aplicação dos recursos do Fundo.
Lei da Ação Civil Pública	7347/85	<p>Ementa: Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.</p> <p>Regulamenta a ação civil pública, permitindo que Ministério Público, União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou organizações não-governamentais possam requerer em juízo a responsabilização por danos ambientais, pleiteando a condenação em dinheiro e o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. Atribui, dessa forma, legitimidade não apenas ao poder público, mas também à sociedade civil para a defesa do meio ambiente.</p>

Lei Federal	8666/93	<p>Ementa: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.</p> <p>Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p>
Lei Federal	9985/ 2000	<p>Ementa: Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.</p> <p>Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Classifica as unidades de conservação de acordo com seus diferentes propósitos e usos e estabelece como órgãos executores do sistema, além do IBAMA, os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, que têm como suas responsabilidades implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.</p>
Lei Federal	9433/97	<p>Ementa: Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.</p> <p>Estabelece um elenco de princípios entre os quais se destacam a água como bem público dotado de valor econômico, a bacia hidrográfica como unidade territorial para planejamento e implementação do Sistema, e a participação da comunidade na gestão dos recursos hídricos. Dos órgãos criados pelo sistema de gestão, interessam mais de perto os comitês de bacia, órgãos criados para apoiar o gerenciamento dos recursos hídricos.</p>

Lei Federal	10257/01	<p>Ementa: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.</p> <p>Conhecida como Estatuto da Cidade, fixa normas gerais com o objetivo de estabelecer as bases da administração sustentável das cidades e possibilitar a implementação de uma política urbana. Regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Define também um conjunto de instrumentos da gestão urbana, entre os quais o Plano Diretor, institutos tributários como o IPTU, e o zoneamento ambiental.</p>
-------------	----------	--



# ANEXO 3

## INSTITUIÇÕES DE APOIO AOS MUNICÍPIOS

### **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**

Esplanada dos Ministérios - Bloco B - Sala 637

Tel.: 61 4009.1433

Fax.: 61 4009.1768

E-mail: [conama@mma.gov.br](mailto:conama@mma.gov.br)

<http://www.mma.gov.br/conama>

### **Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)**

CRS 514, Bloco B - Loja 59/69

70380-526 - Brasília - DF

Tel.: 61 4009.9090

Fax: 61 4009.9140

E-mail: [fnma@mma.gov.br](mailto:fnma@mma.gov.br)

<http://www.mma.gov.br/fnma>

### **Instituto Brasileiro de Ação Municipal (IBAM)**

Edifício Sede do IBAM

Largo IBAM, nº 1

22271-070 - Humaitá - Rio de Janeiro - RJ

Tel.: 21 2536.9797

Fax: 21 2537.1262

E-mail: [ibam@ibam.org.br](mailto:ibam@ibam.org.br)

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

### **Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)**

Rua Vital de Oliveira, 32, Bairro do Recife

Recife, PE, CEP 50030-370

Tel: (81) 3425-0303 e 3425-0101

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

### **Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)**

Av. José Caballero, 143, Centro

Santo André, SP, CEP 09040-210

Tel: (11) 4433-9990 e 4433-9601

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

### **Confederação Nacional de Municípios (CNM)**

SCRS 505, Bloco C Lote 01 3º andar

Brasília, DF, CEP 70350-530

Tel: (61) 2101-6000

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









## Apoio



## Parceiros



## Realização

Ministério do  
Meio Ambiente

