

Ministério do Meio Ambiente



Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

VOLUME

3

Cadernos de Formação

Planejando a
intervenção
ambiental
no município

República Federativa do Brasil

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Meio Ambiente

Ministro: Carlos Minc Baumseld

Secretaria Executiva - SECEX

Secretária: Isabela Mônica Vieira Teixeira

Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC

Secretária: Samyra Brollo de Serpa Crespo

Departamento de Coordenação do Sisnama - DSIS

Diretora: Flora Cerqueira



Ministério do Meio Ambiente

Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

Cadernos de Formação
Volume 3: Planejando a intervenção ambiental no município

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, Cristhophe Saldanha Balmant, Daisy Mara Jayme Teixeira, Eduardo Giovani Guimarães, 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:

Altamiro de Pina, Eduardo Junqueira dos Santos, Wigold Schafer, WBI, Programa CAIXA Melhores Práticas, Projeto Rumo Forte (CEF) e Virginia Müzell.

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

C122 Cadernos de formação volume 3: planejando a intervenção ambiental no município. / 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 aceitarem 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
CONSTRUINDO COLETIVAMENTE UMA VISÃO DE FUTURO	10
1. PLANEJAR É CONSTRUIR PACTOS	12
2. CONSTRUINDO A AGENDA 21 LOCAL	24
3. EXERCITANDO A TRANSVERSALIDADE COM AS DEMAIS	32
4. PROBLEMAS LOCAIS PODEM TER SOLUÇÕES REGIONAIS	46
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	65
ANEXO 1 GLOSSÁRIO	69
ANEXO 2. LEGISLAÇÃO REFERENTE A ESTE VOLUME	71

APRESENTAÇÃO

Senso de comunidade é algo que se consegue quando uma determinada população define e exercita coletivamente sua visão de futuro. O município pode dar o passo em direção a se tornar uma comunidade, especialmente quando essa visão de futuro contempla a busca de qualidade de vida de forma continuada. Tal processo se potencializa ainda mais quando conjugado a um amplo movimento no sentido de alinhar os entes federados em direção à conquista do desenvolvimento sustentável do País.

O exercício de vislumbrar situações desejáveis e dar os passos necessários para atingi-las constitui o que comumente se conhece como planejamento. Por meio do ato de planejar é possível orientar a melhor ocupação do território municipal, poupando os recursos naturais com usos mais adequados. Com planejamento, o município também otimiza recursos humanos e financeiros unindo-se a outros municípios ou a instâncias mais amplas em torno de objetivos comuns.

Além de ser um instrumento da gestão territorial, o planejamento também permite aos cidadãos e cidadãs vislumbrar soluções de médio e longo prazos para seus problemas. Dessa forma, a gestão municipal torna-se estratégica e não apenas vinculada a programas de um determinado governo. Atende assim a necessidades democraticamente priorizadas, por meio de ações contínuas realizadas ao longo de diferentes mandatos.

Percebendo a importância do planejamento para o equilíbrio ambiental do município, o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais dedica este volume ao tema. Nosso objetivo é fornecer uma visão que possibilite inserir a gestão ambiental, em toda sua transversalidade, nas diferentes dimensões em que é possível planejar em âmbito municipal e regional. Além de desenvolver uma visão geral do processo de planejamento participativo, este volume pretende estimular a criação da Agenda 21 Local, como instrumento de planejamento global do município, em torno da qual se devem conjugar todas as forças sociais ativas existentes no território.

Longe de fornecer receitas prontas, este volume dos Cadernos de Formação esmiúça as interfaces da questão ambiental com importantes instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor, que para se tornar uma efetiva ferramenta de qualidade ambiental precisa compatibilizar as soluções técnicas com as negociações políticas e ser construído com ampla participação popular. Enfim, o presente material de apoio ao processo de capacitação contribui com reflexões capazes de encorajar gestores e gestoras ambientais a exercitarem de forma permanente a participação, a democracia e a transparência em suas ações, orientando-os a desencadear no município um processo coletivo para transformar em realidade a qualidade de vida com que todos sonham.

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!

CONSTRUINDO COLETIVAMENTE UMA VISÃO DE FUTURO



Os volumes 3 e 4 desenvolvem uma visão geral do processo de planejamento e de gestão ambiental do município. Propõem desafios para os quais os gestores e gestoras ambientais municipais precisam capacitar-se e exercitar de forma permanente a participação, a democracia e a transparência.

Lidar com uma nova forma de tratar a realidade não se aprende “da noite para o dia”. Em primeiro lugar, é preciso abrir-se para essa possibilidade e perceber a íntima relação que possuem participação, democracia e transparência com a tão sonhada sustentabilidade das ações. Em seguida, devem-se reunir os conhecimentos e as habilidades necessárias para trazer esses conceitos para a vida cotidiana.

Construir uma visão coletiva de futuro e os necessários **pactos** para colocá-la em prática é, em última instância, o papel do planejamento participativo. Trata-se de um desafio que requer disposição para aprender e coragem para romper tendências enraizadas na administração pública brasileira, como o **clientelismo** e a visão imediatista.

Planejar de forma participativa constitui uma longa aprendizagem que se reconstrói e evolui a cada nova experiência. Exige vontade política, construção de estratégias coletivas capazes de qualificarem a capacidade da sociedade em apontar problemas e propor soluções, bem como mecanismos democráticos para acolher e explicitar diferenças e divergências.

Essa aprendizagem refere-se tanto às relações do Poder Público com a sociedade civil e com o setor empresarial, como com os próprios atores da Administração Municipal. É preciso afinar os instrumentos para que a comunidade formada pelo município consiga orquestrar o desenvolvimento sustentável.



PACTO

Conformidade, acordo ou concordância de idéias, de opiniões. (Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI)

CLIENTELISMO

Tipo de relação política em que uma pessoa dá proteção a outra em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica. (Dicionário Aurélio Século XXI)



1. PLANEJAR É CONSTRUIR PACTOS



CONFLITOS E GESTÃO AMBIENTAL

No exercício da gestão ambiental muitas vezes será necessário administrar conflitos. Isso acontece porque o meio ambiente está totalmente vinculado às questões sociais, econômicas e políticas. Os conflitos ambientais são, na verdade, conflitos socioambientais e geralmente ocorrem em situações de:

- disputa pelo controle de um recurso escasso, como por exemplo, em torno do direito à pesca, quando empresas pesqueiras “tomam posse” de áreas controladas por comunidades tradicionais de pescadores;
- luta contra a exposição a riscos ambientais, exemplificada pelas diferentes ações judiciais movidas por organizações da sociedade civil e órgãos públicos contra atividades que provocam contaminação do solo, da água, do ar;
- confronto em torno de diferentes usos do território, como a luta dos atingidos por barragens contra a inundação de suas terras proposta por uma empresa hidrelétrica.

Entre os atores sociais envolvidos situam-se agentes de mercado (empresas, empreendedores), organizações ambientalistas, movimentos populares, órgãos governamentais, instituições científicas, entre outros. As disputas são comuns entre os diferentes segmentos da sociedade. Há também conflitos entre esferas de governo, como os que se dão entre prefeituras, governo estadual e governo federal em torno da destinação de determinadas áreas para unidades de conservação ou geração de energia. Conflitos são comuns até mesmo entre distintos órgãos da mesma administração que apresentam linhas de ação e interesses divergentes, como entre as áreas de meio ambiente e de agricultura do município em torno do uso de **sementes transgênicas** ou de agrotóxicos, por exemplo.

Realizar a gestão do meio ambiente significa, portanto, muito mais que criar e fazer cumprir leis. Consiste em realizar a constante mediação de interesses divergentes, de forma que os princípios constitucionais relativos ao meio ambiente prevaleçam. Trata-se, portanto, de uma ação ao mesmo tempo técnica e política para a qual o Poder Público tem mandato e deve estar qualificado para exercê-lo.

PLANEJAMENTO, INSTÂNCIA DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Os conflitos socioambientais podem ser minimizados com o exercício do planejamento, desde que aquilo que foi planejado de forma participativa e transparente seja, de fato, colocado em prática. Para isso, o município deve evoluir da condição de mero prestador de serviços públicos, como a coleta de lixo ou a captação e tratamento de esgotos, para o de agente e coordenador do desenvolvimento local em suas diferentes dimensões (sociais, ambientais, culturais, econômicas, políticas).

Com a crescente autonomia municipal e o conseqüente aumento de atribuições nas áreas de educação, saúde, saneamento, assistência social, cresce também a complexidade das tarefas e a necessidade de articular as diferentes ações. Por mais bem aparelhada que seja, a Prefeitura sozinha não dá conta desse desafio. Uma tendência crescente tem sido a de estabelecer parcerias com organizações da sociedade e com o meio empresarial. Isso exige que o Executivo municipal aprimore a sua capacidade de planejamento e coordenação e que os demais setores tomem parte no planejamento e na implementação das ações.



SEMENTES TRANSGÊNICAS

Sementes obtidas a partir de mutações nos genes, ou seja, nas unidades biológicas das células que definem características específicas de cada indivíduo. Tais mutações são realizadas por meio da biotecnologia e produzem sementes supostamente mais resistentes a alguns tipos de doenças e pragas. Não se sabe, porém, qual será o impacto da disseminação dessas sementes no ambiente natural.



AMPLIANDO O CONCEITO DE PLANEJAMENTO

Planejar é tomar decisões de forma lógica e racional, de modo a assegurar os resultados esperados. Esta definição clássica de planejamento atende apenas em parte à realidade do município. Evidentemente, o planejamento municipal pressupõe a elaboração de normas e diretrizes definidas em leis próprias, bem como de decisões lógicas, racionais e encadeadas. Mas planejar consiste, sobretudo, em:

- gerar vontade política;
- construir mecanismos para envolver as diferentes esferas de poder presentes na comunidade;
- promover a constante avaliação dos pactos firmados entre os parceiros em função das prioridades e da destinação de recursos.

Na verdade, o planejamento constitui ao mesmo tempo um processo coletivo de aprendizagem e um fórum para administração de conflitos latentes ou explícitos na sociedade.

Compatibilizar as dimensões técnicas e políticas do planejamento é essencial para que o planejado seja realmente executado. Existem inúmeros planos que jamais saem do papel, pois não foram criados a partir dos consensos possíveis construídos pelas comunidades aos quais pretendem atender. Muitas prefeituras chegam mesmo a contratar empresas especializadas em planejamento para criar produtos bem elaborados, mas que não atendem às necessidades e à correlação de forças locais. Essas prefeituras ainda não perceberam o valor do planejamento participativo como estratégia para conquistar sustentabilidade em suas ações.

SÓ SE FOR COM PARTICIPAÇÃO

As iniciativas mais bem-sucedidas de planejamento surgem da interação entre as três esferas de poder da sociedade – Estado, setor empresarial e sociedade civil. Ao participarem da tomada de decisões, essas forças da sociedade tornam-se mais motivadas para gerar ações coletivas voltadas ao bem-estar social.

Diagnosticar o presente, avaliar limites e oportunidades e trabalhar coletivamente uma visão de futuro; este é, em síntese, o exercício coletivo proposto pelo planejamento participativo. Trata-se de uma ferramenta de trabalho que permite compartilhar decisões sobre estratégias e ações que possibilitem alcançar um futuro desejável. Para que isso ocorra são necessários alguns passos lógicos, ordenados, que organizem os diferentes conhecimentos, visões, expectativas e propostas.

Ao contribuírem na elaboração de estratégias, cidadãos e cidadãs realizam uma importante aprendizagem. Refletem sobre a sua realidade e o contexto em que se dão os problemas do seu cotidiano. Exercitam formas de evoluir da reivindicação pura e simples ou das estratégias individuais de sobrevivência para a construção de estratégias coletivas de desenvolvimento e bem-estar. Dessa forma, a sociedade, como um todo, aumenta o seu amadurecimento político.

O planejamento participativo não deve produzir apenas uma carta de boas intenções coletivas. Além de desenvolver uma visão do futuro desejável, deve conter todos os passos, traduzidos em ações e atividades, com o estabelecimento de responsabilidades (envolvendo todos os atores sociais), bem como a definição de prazos específicos para a sua realização (decompondo-se em ações de curto, médio e longo prazos).

Nesse processo, alguns conflitos entre os diferentes atores sociais poderão ser negociados, bem como ocasionar soluções de compromisso elaboradas com a participação ativa dos interessados. Em alguns casos, esse exercício coletivo pode levar a mudanças na correlação de forças no município. Isso se torna possível porque o processo de planejar permite ampliar o conhecimento que os diversos atores sociais possuem da realidade local, exercitando o ato desafiador de “enxergar com os óculos dos outros” e flexibilizar posições em torno de objetivos comuns.

Vale lembrar também que esse processo de planejamento participativo deve dar respostas rápidas àquelas situações potencial ou efetivamente geradoras de conflitos. Priorizando-se o que for considerado “necessário e urgente”, deve-se partir imediatamente para a implementação das ações. Isso mostrará à população que há vontade política de enfrentar as situações problemáticas e que o planejamento deve ser respeitado como uma ferramenta que realmente funciona.



1 Extraído de FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. Programa de Capacitação de Lideranças Comunitárias Faz Cidadão. Oficina Afinando Conceitos. Salvador, Agosto de 2000 (mimeo).

DIFERENÇAS ENTRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E O CONVENCIONAL¹

O planejamento convencional, ao contrário do processo participativo, é realizado “a portas fechadas” por técnicos que, muitas vezes, desconhecem a realidade municipal e as conseqüências de suas ações sobre o meio ambiente e a população. Baseia-se em diretrizes concebidas por quem detém o comando no município e sem considerar uma justa distribuição de poder entre os diferentes segmentos de sua população.

A tabela abaixo sintetiza as principais características do planejamento participativo em relação ao planejamento convencional.

PARTICIPATIVO (Com-Para)	CONVENCIONAL (De-Para)
Construção compartilhada e descentralizada	Construção imperativa e centralizada
Visão ampla e abrangente, decorrente de múltiplas abordagens	Visão parcial e limitada pela ausência de percepções diversas
Centrado no social	Tecnocrático e economicista
Responsabilidade compartilhada	Responsabilidade isolada
Avaliação processual	Avaliação posterior

TECNOCRÁTICO

Relativo a um sistema de organização política e social que se baseia na predominância do pensamento e do poder de técnicos e especialistas.

ECONOMICISTA

Relativo à predominância do enfoque econômico sobre as demais áreas do conhecimento.



COMO MEDIR A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO

Algumas características permitem identificar se um processo de planejamento é realmente participativo. Isso pode ser medido:

- pela capacidade instalada na comunidade em propor iniciativas;
- pelo destaque dado às experiências desenvolvidas no local e sua influência sobre as políticas instituídas no município e fora dele;
- pelo grau de representatividade e paridade conquistado pela sociedade civil na sua relação com os diferentes níveis do governo e com as forças de mercado;
- pelos mecanismos criados para mediar conflitos e propor acordos.

Vale a pena frisar que planejamento participativo não pode ser confundido com um meio:

- de se obter mero apoio popular para programas oficiais concebidos por “especialistas”;
- de se apropriar “gratuitamente” dos recursos da população, como tempo de trabalho, qualificação etc

.MUDANDO O ENFOQUE

Como parte de sua responsabilidade, a administração municipal deve coordenar o processo de planejamento, de modo a minimizar as deficiências e estimular as potencialidades locais. Dessa forma estará exercendo o seu papel mediador, que constitui a essência do serviço público. Municípios que já instituíram processos de planejamento estratégico podem enriquecer sua abordagem com a Agenda 21 Brasileira. Esta pode se tornar um instrumento de referência, propiciando reflexões e respostas para muitas questões que inquietam as administrações municipais.

Afinal, se o planejamento permite construir uma visão de futuro e dar os passos necessários a alcançar os objetivos traçados, a Agenda 21 orienta essa visão para a sustentabilidade da vida humana no planeta. Dessa forma, contribui para mudar o modelo de desenvolvimento praticado no município, sintonizando-o com esforços mundiais empreendidos para redirecionar a forma como produzimos, consumimos, vivemos e deixamos viver. E o respeito ao meio ambiente tem tudo a ver com isso...

QUAL É A VOCAÇÃO DESSE LOCAL?

O processo de planejamento participativo permite:

- debruçar-se sobre as vocações do município. Vale a pena exercitar coletivamente a investigação sobre o que dá identidade a um determinado espaço territorial. Quais são as suas características naturais e paisagísticas e como isso pode ser aproveitado? Qual é a capacidade instalada no município de gerar novas tecnologias? As possibilidades de desenvolvimento são particulares a cada território e devem ser avaliadas considerando-se a sua sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental.

- conhecer quais são os recursos materiais e humanos que possibilitarão o desenvolvimento dessa vocação. Há senso de coletividade e capacidade empreendedora suficientes para que a população se mobilize no sentido de transformar a realidade local em direção ao cenário desejado e sonhado por todos?

- identificar quais serviços a administração municipal pode prover à população do município: como serão realizadas as ações atribuídas aos municípios em relação a saúde, educação, infância e adolescência, assistência social, saneamento básico, transportes? Que mecanismos serão utilizados para universalizar esse atendimento? Que parcerias poderão ser formalizadas com empresas e organizações da sociedade civil para melhorar a prestação de serviços? Que mecanismos permitirão realizar o controle social sobre estes? Que relação essas áreas estabelecerão com a de meio ambiente?

- buscar equidade na prestação de serviços e na socialização dos benefícios do desenvolvimento: como estendê-los também à periferia urbana e às zonas rurais? De que forma os serviços prestados irão contemplar o uso sustentável dos recursos naturais e serão compatíveis com a conservação do meio ambiente natural e construído (patrimônio histórico, artístico e paisagístico)?

É fundamental que a sociedade tenha domínio sobre o seu desenvolvimento. Isso expressa autonomia local, bem como a preservação de sua identidade, que a diferencia de todas as demais em sua região e compõe a sua riqueza cultural. Por isso, não se deve transpor um modelo de desenvolvimento de um local para outro. É possível aprender com as experiências de outras comunidades, mas para aplicar modelos é necessário, antes, adaptá-los à realidade local.

A GESTÃO AMBIENTAL É ALIADA DO DESENVOLVIMENTO

A estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente visa alinhar o desenvolvimento municipal à perspectiva da sustentabilidade dos recursos naturais. Portanto, o planejamento municipal deve levar em conta as diferentes dimensões da sustentabilidade. Muitas vezes, porém, a proteção do meio ambiente tem sido associada a uma tentativa de “volta ao passado”, à estagnação do desenvolvimento ou mesmo ao atraso econômico.

Há muita polêmica em torno desse assunto. Muitos argumentam que a defesa ambiental afugenta empresas, burocratiza os procedimentos, o que inviabiliza a geração de empregos e de riquezas. Outros defendem posição exatamente contrária: o meio ambiente gera empregos. Segundo Michel Renner (2000)², o meio ambiente está entre as três áreas que mais oferecem novos empregos em todo o mundo. Apenas informática e turismo conseguem gerar mais empregos.

2 RENNER, Michel. Criando empregos, preservando o meio ambiente. In: *O Estado do Mundo 2000*. Salvador, Worldwatch Institute/UMA/Editora. P. 169-191, 2000.

Trata-se, segundo ele, de uma tendência mundial que a cada ano 10% dos empregos tornem-se ultrapassados, sendo substituídos por novas ocupações. E a questão ambiental é uma das que vêm na crista da nova onda. Áreas como controle da poluição, fontes alternativas de energia, reciclagem e eficiência energética em transportes, indústrias e equipamentos rendem crescentes ofertas de emprego. Alinhar-se com essas novas tendências pode se tornar uma ótima vocação para o município.

DESENVOLVER-SE TAMBÉM É DEIXAR DE PERDER

Com base em dados levantados junto a gestores municipais, o diagnóstico Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, do IBGE³, analisou de que forma as alterações ambientais influíram sobre o desempenho das atividades econômicas (pesca, agricultura e pecuária) nos municípios brasileiros. Alguns pontos merecem destaque:

- Pouco mais da metade dos municípios reconheceram a pesca como uma atividade econômica expressiva, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nessas regiões, foram observados os maiores percentuais de municípios que tiveram a pesca prejudicada por alterações ambientais. Entre as causas levantadas estão a pesca predatória, a destruição de matas ciliares e manguezais, bem como o assoreamento de rios.

- Cerca de 95% dos municípios brasileiros considerou a agricultura uma atividade expressiva. Destes, 36% apontaram prejuízos devido a problemas ambientais, entre os quais se situam a escassez de água, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste do País; e a erosão dos solos, em especial nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde predominam técnicas “modernas” de cultivo.

- A pecuária também esteve ameaçada por problemas ambientais. Esta atividade, considerada expressiva em 94% dos municípios do País, sofreu restrições em 25% destes, devido especialmente à quantidade e à qualidade da água disponível.

- Provavelmente, uma melhor gestão dos recursos hídricos e da qualidade dos solos reverteria em maior produtividade para essas atividades econômicas. A questão ambiental, quando bem administrada, além de gerar novas vocações é capaz de garantir permanência a atividades consolidadas.

PARA CHECAR A DIREÇÃO

Alguns critérios podem servir para checar, segundo Sachs (1993)⁴, se o planejamento municipal está caminhando em direção à sustentabilidade. Portanto, cabe avaliar cada decisão considerando se atende a essas diferentes dimensões ou, pelo menos, a alguma delas:

- **sustentabilidade social** - caracterizada por maior equidade na distribuição de recursos, produtos e serviços, no sentido de diminuir a distância entre os padrões de vida dos mais ricos e dos mais pobres;
- **sustentabilidade econômica** - possibilita a produção de riquezas, considerando e reduzindo os custos sociais e ambientais;
- **sustentabilidade ambiental** - aumenta a capacidade de uso dos recursos naturais, com ênfase em recursos renováveis e na limitação do uso de recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais;

3 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.

4 SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

- **sustentabilidade espacial** - voltada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada e a usos do solo mais condizentes com as diferentes funções ecológicas e sociais destes;
- **sustentabilidade cultural** - respeita, valoriza e ressalta as tradições culturais locais e a diversidade de suas manifestações.

A NECESSÁRIA UNIDADE

A descentralização administrativa nas diversas áreas de atuação municipal tem gerado um fenômeno que pode complicar a vida do gestor municipal: a multiplicidade de instâncias consultivas e de controle social, como grupos de trabalho, conselhos, comissões e comitês. Todos esses mecanismos foram idealizados para permitir gestão participativa e promover a integração das políticas municipais. Na prática, porém, o que se observa é a necessidade de maior articulação, integração e coordenação, para evitar políticas públicas municipais fragmentadas.

O ideal é que o município faça o seu planejamento global e, seguindo suas diretrizes, as diferentes áreas da prefeitura realizem planejamentos específicos. O enfoque do planejamento para o desenvolvimento sustentável pressupõe algumas bases gerais: consideração do local e do seu entorno, planejamento participativo e dimensões da sustentabilidade. Tais pressupostos devem também orientar os planejamentos setoriais.

Além disso, a interface com as questões ambientais deve ser sempre considerada, já que a área de meio ambiente possui pontos de contato com setores como saúde, educação, transportes, políticas urbanas, entre outros. Afinal, problemas como poluição do ar, disposição de resíduos, falta de áreas verdes são gerados por algumas atividades exercidas no município e afetam a vida das pessoas de diversas maneiras.

DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO

Outra questão inevitável quando se trata de pensar o município é: em que escala planejar?

- *Planejamento microrregional* - alguns problemas locais podem ter soluções regionais. É o caso dos resíduos, por exemplo. Dois ou mais municípios unidos para dar destino adequado aos resíduos gerados em seus territórios conseguem fazê-lo com mais eficiência e menor custo. O mesmo ocorre com o gerenciamento dos recursos hídricos, que tem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão, o que envolve, necessariamente, um grupo de municipalidades. E o planejamento microrregional tem sido a palavra de ordem também para unir municípios com as mesmas vocações produtivas, como as estâncias hidrominerais, que vivem os mesmos desafios e podem fazer da união de forças sua vantagem comparativa.

- *Planejamento local integrado* - essa dimensão do planejamento busca estabelecer as prioridades globais do município. Desse planejamento saem diretrizes para os programas e projetos de todas as áreas que compõem o governo municipal, formalizadas por meio do Plano Plurianual (PPA). Considerando a necessária guinada em direção à sustentabilidade, a criação da Agenda 21 Local permite estabelecer um marco de longo prazo para realizar a mudança de rumo no modelo de desenvolvimento local. Embasado em uma visão de futuro que contemple estratégias de sustentabilidade e qualidade de vida, o Plano Diretor será capaz de definir a ocupação do território e os

principais instrumentos para a sua gestão em consonância com as necessidades e as expectativas das populações que vivem nas áreas urbanas e rurais do município.

- *Planejamento específico do sistema municipal de meio ambiente* - considerando as múltiplas interfaces da questão ambiental com as demais áreas da administração e com assuntos de âmbito microrregional, o planejamento do sistema municipal de meio ambiente deverá conter as diretrizes capazes de atender aos diferentes níveis de interação.





VERIFICANDO CONDIÇÕES PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Observando a realidade do seu município, responda:

- Já houve alguma experiência de mobilização e envolvimento da população no planejamento municipal? Os resultados foram satisfatórios? Por quê?
- Como são as relações atuais entre a Prefeitura, a Câmara dos Vereadores, os representantes do Poder Judiciário, as organizações da sociedade civil e o meio empresarial? Caracterizam-se por disputas ou pela colaboração?
- Há movimentos, como os de sem-teto e sem-terra, organizados no município? Existem mecanismos capazes de incluí-los na tomada de decisões?
- Existem estratégias para induzir maior comprometimento dos diferentes atores na busca de uma visão compartilhada de futuro? Como se pensa enraizar essa visão na comunidade?

O ato de planejar o desenvolvimento sustentável consiste numa forma de enfrentar os conflitos socioambientais decorrentes das desigualdades sociais e do uso inadequado dos recursos. As crescentes atribuições do município requerem parcerias com o setor privado e a sociedade civil e uma mudança no papel do poder público. Este deve avançar da condição de mero prestador de serviços públicos para o de coordenador do planejamento e da implementação de ações em direção ao desenvolvimento sustentável.

Além de ser uma forma lógica e racional de tomada de decisões, o planejamento consiste em um processo voltado a gerar vontade política, construir mecanismos de inclusão de todas as esferas de poder presentes na comunidade e promover uma constante avaliação dos pactos firmados entre os parceiros em função das prioridades e da alocação de recursos. Dessa forma, no planejamento há uma constante busca de equilíbrio entre as questões técnicas e políticas.

Diagnosticar o presente, avaliar limites e oportunidades e trabalhar coletivamente uma visão de futuro; este é, em síntese, o exercício coletivo proposto pelo planejamento participativo. A adoção de mecanismos participativos de planejamento é um importante pré-requisito para a sustentabilidade das ações, pois dessa forma a sociedade, como um todo, aumenta a sua aprendizagem e seu amadurecimento político, propiciando mudanças na correlação de forças do município.

Locais que já instituíram seus processos de planejamento estratégico podem enriquecer sua abordagem com a Agenda 21 Brasileira. Esta pode se tornar um instrumento de referência, auxiliando a descobrir vocações para o município. É fundamental que os gestores municipais procurem conhecer quais são os recursos materiais e humanos em seu território que possibilitarão o desenvolvimento dessas vocações. Vale lembrar que o meio ambiente pode ser um eficiente aliado do desenvolvimento municipal, já que está entre as três áreas que mais oferecem empregos no mundo atualmente, atrás apenas da informática e do turismo.

Há diversas escalas em que se pode planejar: em âmbito municipal, microrregional e especificamente para as ações do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Em cada um desses níveis convém verificar se o planejado está na direção da sustentabilidade ambiental, social, econômica, espacial e cultural.

2. CONSTRUINDO A AGENDA 21 LOCAL



MUDANÇA DE HÁBITOS

O ato de tomar decisões que envolvem uma ampla gama de temáticas se traduz no planejamento estratégico integrado. Esse tipo de planejamento considera as questões globais chaves e suas implicações para cada área da administração. A partir delas definem-se as prioridades a serem atendidas e a forma de coordenação entre as diferentes secretarias e esferas do governo municipal responsáveis pelas ações. Dessa forma busca-se assegurar que os programas e projetos destinados a resolver os problemas identificados, bem como os seus gastos e processos reguladores, estejam conectados e focalizados nas questões-chave e nas necessidades priorizadas.

Esse tipo de planejamento global provoca mobilizações de amplos setores da sociedade. Por isso, é interessante utilizar esse esforço para desenvolver uma visão de futuro de longo prazo que conduza ao desenvolvimento local sustentável. Caso o município tenha o seu planejamento definido, convém fazer uma releitura crítica de tudo o que já foi elaborado à luz da Agenda 21 Brasileira. Nessa perspectiva, será possível introduzir novos elementos voltados a aprimorar o plano de ação já existente, promovendo o enfoque na sustentabilidade. Caso o município ainda não tenha formalizado o seu planejamento, a criação de uma Agenda 21 Local pode se tornar a oportunidade que faltava para que se incorporem os princípios do desenvolvimento sustentável.

O QUE É A AGENDA 21 LOCAL

A Agenda 21 é um planejamento estratégico voltado para a construção do desenvolvimento sustentável. Não se trata apenas de um plano de caráter ambiental. Caracteriza-se como um processo contínuo, em que a comunidade identifica suas potencialidades, recursos e fragilidades, traçando metas de curto, médio e longo prazos. Em torno dessas metas se mobilizará de maneira permanente, da mesma forma como individualmente nos mobilizamos em torno de uma agenda de compromissos pessoais.

Assim como uma agenda serve para organizar nossas tarefas cotidianas, a Agenda 21 Local foi idealizada para apontar compromissos e prioridades assumidos pelo Poder Público e pela sociedade em ações que combinem desenvolvimento econômico, proteção do meio ambiente e justiça social. A Agenda 21 Local deve indicar, para cada proposta, as bases para a ação, os seus objetivos, as atividades previstas e os meios para implementá-las. A cada realização, as metas podem ser revisadas e aperfeiçoadas, tendo em vista que se trata de um processo dinâmico e permanente.





AGENDA 21 E SEUS DESDOBRAMENTOS

A Agenda 21 Local é um desdobramento da Agenda 21 Global, um amplo conjunto de compromissos a ser realizado no presente século e voltado a estabelecer uma estratégia de sobrevivência para toda a humanidade. Esse documento foi assinado em 1992 por 179 países durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como Rio '92. Idealizada como um plano de ação para o século que se inicia, a Agenda 21 reconhece formalmente a necessidade de mobilizar atores nos diferentes níveis: global, regional e local para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais e a adoção do desenvolvimento voltado para a sustentabilidade.

O documento, constituído por 40 capítulos, faz uma análise dos aspectos sociais e econômicos do atual modelo de desenvolvimento em suas relações com os problemas ambientais. Em seguida, aborda temas ligados à proteção da atmosfera, dos ecossistemas terrestres e aquáticos, e à gestão de resíduos gerados nos processos produtivos, tratando das formas de administrar e conservar melhor esses recursos. Analisa o papel dos grupos sociais nos esforços em direção à sustentabilidade, sugerindo formas de participação das sociedades na tomada de decisão. Desenvolve os meios de sua implementação, os recursos financeiros e científicos necessários a isso no âmbito da cooperação internacional, bem como os meios de disseminação das informações e geração de consciência pública.

Nos últimos anos, a Agenda 21 desdobrou-se em inúmeras agendas. Do compromisso firmado pelo Brasil surgiu a Agenda 21 Brasileira, num processo de elaboração que durou seis anos (1996 a 2002), no qual estiveram envolvidas cerca de 40 mil pessoas de todo o país. A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira entrou em sua fase de implementação, sendo incluída no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e desdobrando-se em inúmeras outras Agendas 21 Locais: de estados, municípios, bacias hidrográficas, unidades de conservação, empresas, escolas, cidades, bairros...

PARA SABER MAIS

No *site* do Ministério do Meio Ambiente é possível encontrar informações valiosas sobre o processo de elaboração das Agendas 21 Global, Brasileira e Local. Ali também estão importantes publicações que oferecem desde o passo a passo para a elaboração da Agenda 21 Local até a reflexão sobre processos de implementação em curso (www.mma.gov.br/agenda21). Outras possíveis fontes de consulta:

Agenda 21 Local. Disponível em www.agenda21local.com.br;

Agenda Estadual do Paraná: http://www.pr.gov.br/meioambiente/agenda_xxi/

Betim/MG: <http://www.betim.mg.gov.br/ambiental/agenda21.html>

Campo Mourão/PR: <http://www.agenda21localcm.com.br/>

Conceição do Mato Dentro/MG:

<http://www.conceicaomatodentro.com.br/paginas/agenda21/default.asp>

Extrema/MG: <http://www.extrema.mg.gov.br/ag21.html>

Florianópolis/SC: <http://www.pmf.sc.gov.br/floram/secundaria.php?link=agenda>

Natal/RN: <http://www.agenda21natal.com.br/>

Pelotas/RS:

http://www.pelotas.rs.gov.br/politica_urbana_ambiental/qualidade_ambiental/qualidade/agenda.htm

Piracicaba/SP: <http://www.piracicaba2010.com.br/>

Sobral/CE: <http://agenda21.sobral.ce.gov.br/agenda21.php>

Vitória da Conquista/BA: <http://www2.pmvc.com.br/agenda21/queme.html>

São Paulo: <http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21/ag21sprev/ag21sprev.htm>

Agenda 21 Estadual de Pernambuco: (documento em versão PDF)

http://www.sectma.pe.gov.br/download/Agenda_21_Capitulo_2.pdf

NOVAES, Eduardo Sales. Agenda 21. Disponível em

www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/agenda21/apresent/.

RECADOPARA AS LIDERANÇAS MUNICIPAIS

O capítulo 28 da Agenda 21 Global destaca a necessidade de participação e cooperação das autoridades locais, apelando para que estas facilitem a implementação de Agendas 21 locais. Enfatiza a importância dos gestores municipais convocarem a sociedade civil organizada e o meio empresarial para, juntamente com o poder público, estabelecerem proposta de planejamento estratégico e ações participativas em direção a sociedades sustentáveis.

Ao desenvolver sua Agenda 21 Local, o município participa de uma grande rede mundial voltada a tornar realidade o sonho do desenvolvimento sustentável. Com base em ampla participação dos diversos setores da administração pública e das diferentes forças sociais, a Prefeitura facilitará mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno de problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão. Estará também investindo na formação de bases técnicas e políticas para o estabelecimento de intervenções qualificadas sobre a vida econômica, social, política, cultural e ambiental do município.

5 Extraído de RIBEIRO, Maurício Andrés. *Ecologizar: pensando o ambiente humano*. Belo Horizonte: Rona Editora, 1998.

COMO A AGENDA 21 SE RELACIONA COM O PLANEJAMENTO?⁵

- Deve integrar e estar no corpo do planejamento de forma estratégica.
- É enfoque norteador que deve permear o planejamento.
- Informa e orienta a formulação dos demais instrumentos de planejamento.
- Extrapola setores e precisa ser trabalhada de forma participativa e descentralizada.
- Deve informar os atores envolvidos no planejamento.
- Dá suporte moral e prático às políticas de desenvolvimento.
- Promove co-responsabilidade em todos os níveis.

CARÁTER DA AGENDA 21 LOCAL

Antes de avançar sobre os passos para se chegar à Agenda 21 Local é preciso conceituar o que é local. Em geral, pensa-se o local como uma esfera de atuação pequena e geograficamente restrita, como o município ou a microrregião. Mas o local é mais do que isso: trata-se do espaço onde se estabelecem relações sociais específicas que o caracterizam e lhe dão um traço singular. Indica também movimento e integração de grupos sociais que se unem em torno de interesses comuns. Ou seja, o local não é apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído.

Ao estabelecer a sua Agenda 21 Local, o município está construindo:

- uma visão de futuro e uma noção de comunidade para a população que nele se insere;
- maior capacidade coletiva para definir problemas, estratégias e soluções;
- mobilização dos recursos presentes em seu território para atender às necessidades apontadas;
- iniciativas governamentais mais sintonizadas com os interesses e as necessidades de sua população; e
- aumento da base de apoio social às iniciativas do governo municipal.





CONHEÇA AGENDAS 21 LOCAIS

Entre em contato com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (SDS), do Ministério do Meio Ambiente, e conheça algumas experiências de implementação da Agenda 21 Local. As iniciativas existentes, bem como a leitura da bibliografia indicada neste capítulo, poderão orientar sobre os procedimentos necessários à criação da Agenda 21 do seu município.

SDS/MMA

Tel.: (61) 4009.1142 / Fax: (61) 4009.1765 / e-mail: agenda21@mma.gov.br

www.mma.gov.br/agenda21

PRINCÍPIOS QUE REGEM A AGENDA 21

Não existe uma receita para criar a Agenda 21 Local. Cada município tem ampla liberdade para escolher o arranjo que mais lhe convém. Porém, é interessante observar algumas premissas que regem a Agenda 21 Brasileira e que poderão inspirar as ações em âmbito local:

- o desenvolvimento sustentável é tarefa para toda a sociedade e não apenas para os governos. A Agenda 21 não deve ser um documento de governo e sim um projeto de toda a sociedade;
- os fortes desníveis sociais geram problemas socioambientais e constituem obstáculos à sustentabilidade;
- as estratégias da Agenda 21 devem integrar os atuais planos, projetos e ações governamentais de desenvolvimento, num processo gradual de transição para a sustentabilidade;
- a fim de diminuir as resistências, deve-se realizar um equilíbrio entre inovação e valorização de práticas existentes que apresentem componentes de sustentabilidade;
- a elaboração da Agenda 21 deve ser um exercício de democracia participativa e de cidadania ativa;
- a gestão local deve permitir o planejamento intersetorial e a implementação de programas conjuntos de grande e pequena escala;
- o sucesso da iniciativa depende de educação e capacitação continuadas para o exercício da gestão participativa e da democracia;
- o processo é tão importante quanto o produto os maiores ganhos virão das novas formas de cooperação e diálogo entre os atores sociais e da eficiência e eficácia dos resultados pretendidos;
- as políticas de desenvolvimento e de preservação do meio ambiente devem enfatizar de forma crescente os instrumentos de incentivo em detrimento da mentalidade punitiva;
- o papel do Estado deve ser rediscutido, considerando-se que este não é o provedor inesgotável de todos os bens e serviços, mas também não pode abrir mão do papel regulador das relações sociais e econômicas.

Para os agentes municipais e regionais que queiram iniciar o processo de construção da Agenda 21 Local, o Ministério do Meio Ambiente, por meio da sua Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, lançou o “Passo a passo da Agenda 21 Local”, que funciona como um guia para elaborar e implementar o processo em âmbito local.

MATRIZ DE PLANEJAMENTO

Utilizada para expressar de forma clara e concisa as intervenções propostas para resolver determinado problema. Na matriz estão relacionadas as possíveis estratégias para alcançar os resultados desejados, juntamente com as atividades, insumos, custos, responsáveis pelas ações e meios para se verificar se o que foi proposto de fato ocorreu e atingiu os objetivos originais.

RECOMENDAÇÕES IMPORTANTES

A elaboração da Agenda 21 Local deve considerar todas as informações e os documentos disponíveis no município. Deve também dialogar com os planos que já foram realizados ou que estão em elaboração, em especial com o Plano Diretor e com o Plano Plurianual (PPA). Estes contêm informações sobre a ocupação territorial e sobre a dinâmica socioeconômica, bem como os fatores favoráveis e desfavoráveis ao desenvolvimento sustentável, que podem ser bastante úteis.

Na elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, resultante da Agenda 21 Local, vale a pena trabalhar com uma **matriz de planejamento** na qual constem, para cada ação elencada: pessoas ou instituições responsáveis por realizá-la, prazo para execução, recursos necessários, possíveis riscos que podem inviabilizar a ação e formas de monitoramento do que foi planejado. O monitoramento é realizado por meio de indicadores, que servem para verificar até que ponto os resultados do plano estão sendo alcançados e a que custo.

O planejamento estratégico integrado considera as questões globais chaves e as implicações que estas trazem para cada área da administração. A partir delas definem-se as prioridades a serem atendidas e a forma de coordenação entre as diferentes secretarias e esferas do governo municipal. Esse tipo de planejamento pode ser realizado por meio da Agenda 21 Local, tornando-se a oportunidade que faltava para adoção dos princípios do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 Local caracteriza-se como um processo contínuo, em que a comunidade identifica suas potencialidades, recursos e fragilidades, traçando metas de curto, médio e longo prazos. Nasceu como decorrência da Agenda 21 Global, assinada em 1992 durante a Conferência Rio '92. O capítulo 28 da Agenda 21 Global destaca a necessidade de participação e cooperação das autoridades locais, apelando para que estas facilitem a implementação de Agendas 21 locais.

Ao estabelecer a sua Agenda 21 Local, o município está construindo uma visão de futuro e uma noção de comunidade para a população que nele se insere: maior capacidade coletiva para definir problemas, estratégias e soluções; mobilização dos recursos presentes em seu território para atender às necessidades apontadas; iniciativas governamentais mais sintonizadas com os interesses e as necessidades de sua população; e aumento da base de apoio social às iniciativas do governo municipal.

Não há receita para se criar a Agenda 21 Local. Mas convém que este instrumento esteja em sintonia com os princípios que orientam a formulação da Agenda 21 Brasileira. O passo a passo para criar e implementar a Agenda 21 Local é detalhado no site do Ministério do Meio Ambiente (www.mma.gov.br/agenda21), onde também são encontrados importantes documentos de referência para quem planeja instituir esse mecanismo de planejamento.

3. EXERCITANDO A TRANSVERSALIDADE COM AS DEMAIS INSTÂNCIAS MUNICIPAIS DE PLANEJAMENTO



EM BUSCA DE CONVERGÊNCIA

A Agenda 21 Local ou outro instrumento global de planejamento que o município resolva adotar definem o quadro geral em torno do qual serão desenhados os caminhos para a sustentabilidade. Após ou de forma concomitante com esse trabalho, o poder público deve desenvolver outros instrumentos de ordenamento das ações municipais, entre os quais se destacam o Zoneamento, o Plano Diretor e os Códigos de Obras e de Posturas. Nos municípios com população superior a 500 mil habitantes é obrigatória a elaboração do Plano de Transporte e Trânsito. Estes instrumentos estão previstos no Estatuto da Cidade que, juntamente com o Código Tributário e o de Saúde, possui forte interface com as questões relativas ao meio ambiente. Todos esses instrumentos dialogam com o Plano Plurianual (PPA), que, pela sua importância, é tratado com destaque no volume 5 desta coleção.

Dentre os principais instrumentos que possuem interfaces com a área ambiental, não é por acaso que se destacam aqueles relacionados mais de perto com a gestão urbana. Ao lidar com o meio ambiente municipal é preciso demolir um mito: o que identifica meio ambiente exclusivamente com natureza (rios, florestas, plantas e animais). Mudar tal visão permitirá ver os ambientes construídos, ou seja, as cidades, como parte integrante do meio ambiente. Dessa forma, torna-se mais fácil inserir os órgãos do SISNAMA na gestão dos seus problemas, de forma que sejam encontradas soluções mais harmônicas, planejadas e executadas de forma integrada.

INFORMAÇÕES SOBRE A CIDADE

Algumas informações sobre as cidades revelam a sua enorme importância para o equilíbrio do meio ambiente e para a qualidade de vida das pessoas:

- No último século a humanidade mudou a lógica com que ocupa os espaços territoriais. Se até o fim do século XIX a maioria das pessoas vivia no campo, no início do século XXI metade da população humana, ou seja, três bilhões de pessoas vivem em cidades.
- Apesar de ocuparem apenas 2% da superfície da Terra, as cidades consomem 70% dos seus recursos naturais e despejam na atmosfera 75% de todo o gás carbônico gerado.
- Cerca de 40% das cidades situam-se numa faixa que vai da linha do mar até 100 km continente adentro. Têm-se, portanto, uma forte concentração de população urbana em áreas litorâneas.

Tais informações⁶ revelam que a urbanização gera forte impacto sobre o meio ambiente. Por isso, o crescimento urbano deve ser planejado. O aumento de eficiência no uso dos recursos e o ordenamento do uso do solo em uma parte relativamente pequena do planeta (apenas 2%!) podem produzir resultados significativos na qualidade de vida das populações como um todo. Vale frisar que o trabalho em direção à sustentabilidade prevê a busca do reequilíbrio entre número de habitantes na zona rural e na zona urbana dos municípios.

ESTATUTO DA CIDADE, INSTRUMENTO DA QUALIDADE DE VIDA

Instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade fixa normas gerais com o objetivo de estabelecer as bases da administração sustentável e democrática das cidades. Estas normas de ordem pública e interesse social regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem

6 DIAS, Genebaldo Freire. *Iniciação à temática ambiental*. São Paulo: Gaia, p. 54-55. 2002.

coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental. O objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, destacam-se:

- garantia do direito a cidades sustentáveis;
- gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- planejamento do desenvolvimento das cidades;
- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados;
- ordenamento e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a especulação imobiliária, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental;
- integração entre atividades urbanas e rurais;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Entre os instrumentos previstos para cumprir com essas diretrizes estão:

- Zoneamento ambiental;
- Plano Diretor;
- Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Gestão participativa do orçamento;



- Planos de desenvolvimento econômico e social;
- Institutos tributários e financeiros, como o IPTU Progressivo, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- Institutos jurídicos e políticos, como a desapropriação, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis e a instituição de unidades de conservação;
- Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

PARA SABER MAIS SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE

BRAGA, Roberto; **CARVALHO**, Pompeu Figueiredo de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania*. Rio Claro: LPM. 2000.

BRASIL (Câmara dos Deputados). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Câmara dos Deputados: Brasília. 2001.

COUTINHO, Ronaldo; **ROCCO**, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: CEPAM. 2001.

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

PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO

Dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, em seus artigos 39 e 40, o de maior abrangência é o Plano Diretor. Considerando que, em geral, a dinâmica das cidades segue a lei do mais forte, o Plano Diretor tem o papel de estabelecer as regras no jogo da cidadania, por meio da proposta de transformações estruturais, propiciando maior qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais. Tem por objetivo regular as atividades e empreendimentos, além de definir diretrizes para a política de desenvolvimento e a expansão urbana.

Com isso, o Plano Diretor influencia e estimula decisões do setor privado, que poderá propor seus empreendimentos com mais segurança e coerência. Estabelece também regras para a convivência pacífica da moradia com outras atividades, como a indústria e o comércio, determina limites de altura para os edifícios e para a ocupação de terrenos, o desenho de novas ruas, parques e avenidas, bem como define os instrumentos que possibilitam gerenciar essas regras de forma democrática, preparando a cidade para o tipo de desenvolvimento desejado por seus cidadãos.

Formalmente, o Plano Diretor é uma lei municipal que contém um conjunto de normas de planejamento, à qual as demais leis, decretos e portarias precisam se ajustar. De acordo com a Constituição Federal, deve nortear o desenvolvimento de cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo obrigatório também para áreas de especial interesse turístico, para municípios situados em zonas de empreendimentos com fortes impactos ambientais e para aqueles que integram regiões metropolitanas.

Nada impede, no entanto, que o Plano Diretor possa ser elaborado por municípios menos

populosos e que não se enquadram nas especificações acima. As características desse plano o tornam mais dirigido ao meio urbano, mas pode ser estendido também ao meio rural. Aconselha-se que os Planos Diretores abranjam todo o território municipal e sejam avaliados e revisados periodicamente.

A elaboração de planos diretores “por obrigação” tem sido freqüente. Algumas prefeituras chegam mesmo a contratar serviços de consultorias, situando a sua elaboração exclusivamente no âmbito da empresa consultora. Dessa forma, o Plano Diretor se desvincula da equipe municipal responsável por implementá-lo e da população que sofrerá os impactos das decisões tomadas. No entanto, se o Plano Diretor não resultar de um processo amplamente participativo sua falta de legitimidade o fragilizará como norma a ser cumprida e como estratégia de desenvolvimento, pois não terá refletido a visão daqueles que são os principais interessados no futuro do município: os seus cidadãos.

Por isso, a estrutura proposta do Plano Diretor deve ser definida a partir de uma avaliação realista e coletiva das potencialidades e das dificuldades do município, considerando também a capacidade gerencial para sua implementação. Há uma tese que insiste na incapacidade dos municípios formularem seu Plano Diretor por falta de quadros técnicos e administrativos adequados para desempenharem a contento a função de planejamento. Deficiências administrativas podem até impor restrições, mas não constituem empecilhos ao planejamento.

No âmbito do município, o Plano Diretor é o instrumento mais forte para garantir qualidade de vida, pois é a segunda lei municipal mais importante depois da Lei Orgânica. Sua relação com a gestão ambiental, com as políticas de saúde, transporte, habitação e geração de renda é direta e permanente.

O fortalecimento do Plano Diretor como lei referencial para todas as políticas que têm conseqüências sobre o uso do território é essencial para que as idéias discutidas democraticamente na sua elaboração possam ser transformadas em ações coerentes com os seus propósitos, dentro das diferentes secretarias municipais. Como fazer isso? Divulgando e discutindo seus diversos instrumentos e em que tema se aplicam. Por exemplo, a implantação de uma nova linha de ônibus acarreta uma nova demanda de habitação na área favorecida, fazendo a cidade crescer ao longo do seu trajeto. Portanto, essa decisão não deve ser tomada isoladamente pela Secretaria de Transportes, mas ser compatibilizada com a diretriz do Plano Diretor.



PREMISSAS PARA A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR

Alguns aspectos⁷ devem ser esclarecidos para que o Plano Diretor tenha êxito em se tornar um instrumento efetivamente implementado no município:

1. *É preciso equilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas.* Geralmente o Plano Diretor é visto e tratado como um produto técnico, difícil de ser elaborado e pouco entendido por leigos. A sua elaboração é delegada a especialistas em urbanismo, evitando-se “indevidas” interferências políticas. O aspecto técnico tem um papel fundamental no planejamento, mas não é tudo. Se um plano for tecnicamente bom, mas não contar com a devida defesa política, não será executado. Os estudos técnicos são essenciais na exata medida em que dão subsídios e soluções, e/ou avaliam a viabilidade técnica das propostas discutidas politicamente.

2. *A transparência na sua elaboração garante maior controle da sociedade.* O principal mérito do Plano Diretor é dar transparência à política urbana, na medida em que esta se torna explícita por meio de um documento público, ou seja, de uma lei. Tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano permite que estas sejam avaliadas pelos diferentes atores sociais. Na verdade, diretrizes e prioridades para o crescimento e a expansão urbana sempre existem, com ou sem plano. A diferença é que com um plano estas se tornam claras.

3. *Democratização é fundamental.* A democratização no processo de elaboração do Plano Diretor é garantida pela própria Constituição Federal, que torna obrigatória a participação das entidades representativas da sociedade no processo de planejamento municipal.

4. *Deve-se considerar o planejamento como um processo contínuo e transversal* (de caráter realmente estratégico). O plano de ação não pode ser simplesmente espacial; deve prever também os passos a serem cumpridos; deve ser temporal, mostrando com clareza as relações com outros temas afins. Só assim pode se tornar uma ferramenta útil e viva, de aplicação e discussão permanentes.

QUESTÕES QUE MERECEM BOAS RESPOSTAS

O plano deve ser detalhado ou conter apenas as diretrizes gerais?

Como o próprio nome sugere, o Plano Diretor traz as diretrizes para o crescimento urbano. Estas devem ser claras, objetivas e conter o nível de detalhamento necessário para que não se tornem apenas uma carta de boas intenções, genéricas e de pouco significado prático. Os projetos e leis decorrentes de tais diretrizes serão elaborados por meio de legislação complementar.

Quem deve elaborar o Plano Diretor?

A maioria das prefeituras é capaz de elaborar um plano diretor na medida de suas necessidades. Para isso, pode contar com apoio técnico, mas nunca deixar a cargo de empresas de consultoria o trabalho que deve ser realizado. O Plano Diretor deve ser elaborado pela própria municipalidade e estar de acordo com as dimensões do próprio município. Municípios pequenos em geral têm um corpo técnico reduzido, mas seus problemas quase sempre também apresentam menor complexidade.

7 Veja BRAGA, Roberto. Gestão ambiental no Estatuto da Cidade: alguns comentários. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.). *Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 111-119.

Há real vontade política de elaborar um Plano Diretor que funcione?

Elaborar um Plano Diretor pode até ser fácil. O difícil é romper práticas enraizadas na cultura política, como o clientelismo e as características eleitoreiras que desvirtuam o processo de tomada de decisão em todos os setores da administração pública. O grau de dificuldade a ser enfrentado dependerá do tamanho da prefeitura, da complexidade de sua organização e das resistências políticas ao trabalho integrado.

É, pois, necessário desenvolver vontade política de realizar e implementar o Plano Diretor. Para que isso ocorra este precisa ser visto como um instrumento dentro de um processo de planejamento democrático mais amplo, que possibilite um aprimoramento da gestão territorial do município e não somente como uma imposição legal. Vale lembrar que no Plano Diretor são estabelecidos os objetivos que só podem ser atingidos ao longo do tempo, por diversas administrações. Além de angariar adeptos dentro da atual gestão, o Plano deve conquistar a sociedade, pois suas ações necessitam ter continuidade.

O que significa planejar estrategicamente?

Significa reconhecer que o planejamento é uma atividade permanente, que traz dividendos em médio e longo prazos, favorecendo a tomada de decisão em todas as instâncias. Para tanto, não é necessário ter todas as informações, mas saber identificar as informações relevantes para criar planos de forma participativa, que possam ser assumidos pela comunidade local, o que garantirá sua execução e sua sustentabilidade.



PARA SABER MAIS

Consulte o site:

www.estatutodacidade.org.br

Publicações sugeridas:

MARICATO, Ermínia. *Exclusão Social e Reforma Urbana*. In: Proposta - Experiências em Educação Popular, ano 22, nº 62. Rio de Janeiro: FASE, 1994, pp. 51-56.

MARICATO, Ermínia. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?*. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano XI, no 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997, pp. 113-130.

MARICATO, Ermínia e **FERREIRA**, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

ROLNIK, Raquel. Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ano 1, nº 2. Recife, 2000, pp. 73-88.

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs). Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social. *Revista Pólis*, nº 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

O PLANO DIRETOR E AS QUESTÕES AMBIENTAIS

As interfaces entre a questão ambiental e o Plano Diretor podem ser visualizadas quando se observa os temas sobre os quais este dispõe. Quando tais temas são discutidos, devem ser pensados sob uma ótica de otimização e conservação dos recursos naturais, de maneira integrada e numa perspectiva de continuidade no tempo, dentro de uma escala de prioridades.

Os tópicos sobre os quais o Plano Diretor dialoga com algumas questões ambientais são:

- *objetivos que orientam a política urbana*, contendo as diretrizes básicas para a formulação de planos, programas, projetos e obras, nas quais o respeito ao meio ambiente deve ser considerado questão transversal;

- *ordenamento territorial*: propor estratégias para evitar a ocupação desordenada dos espaços urbano e rural; definir áreas para ocupação urbana, áreas para expansão urbana e áreas destinadas a **parcelamento compulsório**, considerando as condições dos ecossistemas locais;

- *sistema viário e de transportes* (ferrovias, rodovias, portos, aeroportos): distribuir os usos do solo, de forma a racionalizar o sistema viário; incentivar o transporte coletivo em detrimento do transporte individual; incentivar a eficiência energética e o uso de energia alternativa (**biodiesel** etc.); condicionar esses empreendimentos a licenciamento ambiental;

- *política habitacional*: compatibilizar as densidades populacionais, máxima e mínima, com a infra-estrutura urbana já implantada, os equipamentos públicos e as áreas verdes disponíveis; projetar a densidade máxima populacional de acordo com o potencial de saneamento e abastecimento de água; prever sistema de drenagem de águas pluviais, evitando-se os alagamentos; proteger áreas de encostas de morros, margens de córregos e ecossistemas da ocupação residencial formal (loteamentos) e informal (ocupações irregulares); incentivar ocupação dos chamados vazios urbanos (quadras desocupadas em áreas com infra-estrutura);



PARCELAMENTO COMPULSÓRIO

Medida prevista no Estatuto da Cidade, visando dar melhor aproveitamento ao solo urbano, de forma a atender à sua função social.

BIODIESEL

Combustível produzido a partir da mistura de óleos vegetais, como os de mamona, babaçu, macaúba etc.

- localização preferencial de atividades econômicas: comércio, indústria, serviços em acordo com as normas ambientais e sujeitas a licenciamento;
- preservação e valorização do patrimônio ambiental, histórico e cultural: previsão de projetos especiais e instrumentos de gestão e de incentivo.

Como se vê, as interfaces entre as atribuições do Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Plano Diretor são bastante grandes, pois envolvem uma série de pontos convergentes. Há necessidade, portanto, de ampla interlocução entre as áreas de meio ambiente e aquelas que se dedicam à gestão urbana, de forma a compatibilizar agendas e potencializar ações.

Caso o município já tenha um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, produzido em decorrência da Agenda 21 Local, o Plano Diretor poderá considerar suas diretrizes na definição da forma de ocupação do território. Se o Plano Diretor já existir enquanto se formula a Agenda 21 Local, este pode contribuir significativamente com dados e estratégias para as ações e programas previstos no Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. O mais importante é garantir que os dois planos conversem entre si e com o Plano Plurianual (veja volume 5), instrumento obrigatório para todos os municípios e que engloba as ações previstas para esse espaço territorial durante quatro anos, com o orçamento necessário para realizá-las.

INSTRUMENTOS INTEGRANTES OU COMPLEMENTARES AO PLANO DIRETOR

ZONEAMENTO

O zoneamento baseia-se em um diagnóstico das condições físicas, ambientais, econômicas e sociais do município, o que possibilita delimitar as áreas mais adequadas aos diversos usos e ocupações do solo. Além de revelar os ecossistemas locais, levanta as áreas construídas existentes, mostrando suas potencialidades e fragilidades, bem como as demandas sociais em termos de uso do solo. As características de cada espaço determinarão os seus possíveis usos. A partir dessa análise definem-se, por exemplo, as áreas destinadas à proteção de ecossistemas ou aquelas consideradas de valor arqueológico, histórico e paisagístico, bem como os locais mais propícios à instalação de aterros sanitários, áreas industriais ou moradias urbanas.

O zoneamento contribui na formulação do Plano Diretor e objetiva⁸: (1) tornar compatíveis o crescimento urbano, a oferta de serviços públicos e a capacidade de investimentos do município; (2) harmonizar o uso do solo com a conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; (3) separar usos incompatíveis, evitando conflitos de vizinhança; (4) induzir a ocupação dos espaços urbanos vazios, otimizando a infra-estrutura instalada; (5) orientar a implantação das atividades para o melhor aproveitamento das vocações ambientais e a economia de recursos e de infra-estrutura.

Para realizar o diagnóstico ambiental do município são levantados dados como topografia, microclimas e ventos dominantes, características da biodiversidade e aspectos geológicos, as fragilidades do ecossistema e as alterações do ambiente decorrentes do uso humano. Dados sobre as atividades humanas são importantes para se avaliar a realocação de usos ou o seu incentivo. Vale lembrar que o zoneamento do município pode se beneficiar muito com os dados gerados no Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, quando houver.

8 GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. FEPAM. Programa de Gestão Ambiental Compartilhada Estado/Município. *Elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (em apoio à gestão ambiental)*. Caxias do Sul: IBAM/ENSUR/DUMA, 2002.

Além de regulamentar a preservação dos recursos naturais, o zoneamento é um instrumento adequado para dirimir os conflitos gerados pelo desenvolvimento simultâneo de várias atividades impactantes numa mesma região. Trata-se também de um valioso instrumento preventivo de situações como inundações, deslizamentos de encostas, e outros prejuízos sociais e econômicos decorrentes de uso inadequado do solo.

LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Baseando-se no zoneamento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo define os usos dos diversos espaços e as condições para a sua ocupação em áreas urbanas. Vale lembrar que o uso do solo rural está sujeito a normas específicas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Enquanto o Plano Diretor estabelece as grandes linhas do zoneamento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (que também o integra) define as zonas de acordo com critérios específicos de ocupação. Dessa forma, qualquer empreendimento ou construção, desde a mais modesta moradia a uma grande indústria, depende de uma autorização municipal e a necessidade desta autorização deverá estar prevista na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

É interessante que as autorizações previstas por essa lei tenham critérios condizentes com os do licenciamento ambiental. Da mesma forma, seus procedimentos devem ser estabelecidos em comum acordo entre a Secretaria de Obras e a de Meio Ambiente, de forma a evitar burocracia e facilitar a vida de quem busca regularizar a sua obra ou empreendimento.

CÓDIGO DE OBRAS

Este código tem como objetivo garantir às construções, sejam estas públicas ou privadas, condições de segurança, conforto e higiene. Nesse sentido, atua como agente legalizador das obras realizadas tanto na zona urbana quanto na zona rural, por meio de normas técnicas para os diversos tipos de construção, observando as suas características específicas.

O Código de Obras define também os procedimentos para aprovação de projetos e licenças para sua execução, bem como as bases legais para a fiscalização e a aplicação das penalidades para infratores. Por isso, as suas diretrizes devem ser ajustadas ao Plano Diretor e aos demais instrumentos legais do município.

CÓDIGO DE POSTURAS

Define e regula a utilização dos espaços públicos e de uso coletivo no município, assim como os reflexos das atividades privadas sobre eles. Trata de questões relativas a poluição sonora, apreensão de animais, cuidado com calçadas e passeios públicos, disposição de resíduos, instalação de placas e cartazes, arborização pública, exploração de areia e cascalho, proibição do lançamento de esgotos nos cursos d'água, entre outros.

Este código deve ser atualizado periodicamente para que lhe sejam incorporados padrões em vigor na legislação ambiental. Há resoluções do CONAMA que estabelecem critérios para muitas das atividades a que se dedica o Código de Posturas.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO

Permite criar incentivos para as práticas de contribuintes (sejam eles pessoas físicas ou jurídicas) que se proponham a proteger, conservar ou recuperar o meio ambiente municipal. Algumas atividades passíveis de incentivo podem ser:

- preservação de construções ou monumentos de interesse arqueológico, histórico, cultural e paisagístico;
- recuperação, manutenção e conservação de parques, praças e jardins públicos;
- desenvolvimento de projetos de educação ambiental;
- emprego de tecnologias para o uso sustentável dos recursos naturais;
- adesão voluntária ao programa de coleta seletiva, com isenção de taxa de limpeza pública;
- compensação financeira (indenização e incentivos tributários) para quem sofrer restrições ou limitações ao uso de sua propriedade, em razão de medidas de proteção ao meio ambiente.

CÓDIGO DE SAÚDE

O Código de Saúde do município também é outro instrumento, não diretamente ligado ao Plano Diretor, no qual há importantes interfaces com a gestão ambiental. Dentre os principais aspectos que podem ser observados, este código pode dispor sobre:

- identificação de situações ou produtos que constituam risco à saúde;
- inspeção dos reservatórios de água para verificar a qualidade dos serviços prestados pelo sistema de abastecimento público;
- criação de um sistema municipal de informações sobre doenças, visando identificar possíveis causas ambientais;
- verificação das condições de higiene nos estabelecimentos comerciais e públicos;
- controle das condições de higiene dos estabelecimentos que prestam serviços de saúde;
- monitoramento da qualidade do ar e das emissões de poluentes;
- fiscalização do destino dado ao lodo das fossas pelas empresas que prestam esse serviço;
- licenciamento ambiental de cemitérios e criatórios de animais.

DADOS REVELADORES SOBRE SAÚDE E MEIO AMBIENTE

O diagnóstico Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, do IBGE, levantou as ocorrências de alterações ambientais nos municípios que afetaram as condições de vida das populações. Responderam a esta questão 2.263 municípios do País, apontando dentre 17 itens, aqueles que mais impactos causaram sobre as pessoas. A partir dos dados coletados foi possível identificar presença de esgoto a céu aberto, desmatamento, queimadas e presença de vetores de doenças como os temas mais indicados.

Conforme o tamanho da população do município modificam-se também os agentes causadores de impacto sobre as pessoas. Entre os municípios com menos de 100 mil habitantes, as alterações ambientais mais apontadas foram desmatamento, presença de esgoto a céu aberto e queimadas. Entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, as alterações ambientais mais

observadas foram ocupação irregular e desordenada do território, presença de esgoto a céu aberto e contaminação de corpos d'água, respectivamente, estabelecendo assim nítida diferença entre os tipos de problemas ambientais das cidades pouco e muito populosas.

Tais informações podem fornecer pistas aos gestores das áreas de saúde e meio ambiente de ações que podem ser empreendidas conjuntamente. Por outro lado, indicam também a necessidade do estabelecimento de possíveis interfaces entre as áreas de saúde e meio ambiente com o sistema de saneamento, de gerenciamento de recursos hídricos e com os setores de agricultura e pecuária.

TOMBAMENTO

Outro recurso que pode ser mobilizado no incentivo à qualidade ambiental do município refere-se ao tombamento. Regulamentado pelo Decreto-lei nº 25/37, o tombamento é um ato administrativo por meio do qual são impostas algumas restrições à propriedade. Um imóvel urbano histórico ou uma paisagem local poderão ser tombados pela municipalidade sem nenhum encargo para o poder público, que estará simplesmente estabelecendo uma limitação administrativa à propriedade. Isso impede a descaracterização do bem, permitindo a sua preservação, algo que pode ser aplicado a conjuntos de construções históricas, acervos arqueológicos, **espeleológicos** e paisagens de relevante beleza cênica. Para realizar o tombamento, o município deverá ter uma lei própria que indique o órgão responsável pela preservação do patrimônio cultural e que o autorize a realizar o tombamento. No Plano Diretor, áreas tombadas podem receber incentivos como permuta ou transferência de índice construtivo (troca do direito de construir para outro terreno), isenção de IPTU e definição de zonas especiais que recebem projetos com características específicas para valorizar o patrimônio e compensar os proprietários.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

Trata-se de um instrumento previsto no Estatuto da Cidade que avalia os efeitos negativos e positivos de um empreendimento ou atividade, mostrando até que ponto este interfere na qualidade de vida da população residente em determinada área ou em suas proximidades. Cabe à lei municipal definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão desse estudo para obter as licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Convém que o EIV seja compatibilizado com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), previsto nos processos de licenciamento ambiental, para que não haja duplicidade de procedimentos e se evite a burocratização na emissão de licenças de funcionamento.



ESPELEOLÓGICO

Relativo ao estudo e à exploração das cavidades naturais do solo: grutas, cavernas etc.



IDENTIFICANDO INTERFACES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Verifique nos códigos existentes em seu município quais leis possuem interface com as questões ambientais e exigirão ações integradas entre os órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente e outros setores da administração municipal.

Seu município possui Plano Diretor?

– Em caso afirmativo, há quanto tempo?

– No seu entender, quais aspectos mereceriam ser revistos para contemplar a dimensão ambiental?

– Em decorrência dessa revisão, quais leis você entende que precisariam ser adaptadas para evitar contradições e incompatibilidades?

– Em caso de não haver Plano Diretor, que conflitos na ocupação e uso do território do seu município você poderia apontar?

– Que necessidades concretas motivariam seu município a iniciar uma discussão sobre Plano Diretor?

Discuta com outros gestores municipais a base política para realizar as mudanças de rumo necessárias nas leis e na prática dos diferentes órgãos municipais.

Definido o quadro geral dos caminhos que levam à sustentabilidade, é hora de promover o ordenamento e a integração dos diversos instrumentos municipais a essas diretrizes. Devido aos impactos ambientais gerados pelo processo de urbanização, o Estatuto da Cidade merece destaque, pois tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, democratizando o direito à cidade e visando a sua sustentabilidade. Sua relação com a questão ambiental se dá no ordenamento e no controle do uso do solo, de forma a evitar a especulação imobiliária, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

O Plano Diretor propõe transformações estruturais, definindo diretrizes para a política de desenvolvimento e a expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, para áreas de especial interesse turístico, para municípios situados em zonas de empreendimentos com fortes impactos ambientais e para aqueles que integram regiões metropolitanas, embora seja recomendável sua elaboração também em municípios menores, contemplando sempre o meio rural. A proposta do Plano Diretor deve considerar uma avaliação realista da capacidade do município para garantir a sua gestão.

Para que tenha êxito, o Plano Diretor precisa equilibrar as dimensões técnica e política em sua elaboração, além de garantir transparência e controle da sociedade, algo preconizado pela própria Constituição Federal. A maioria das prefeituras é capaz de elaborar o seu Plano Diretor, sem necessidade de deixar este trabalho a cargo de empresas de consultoria. O grau de dificuldade a ser enfrentado dependerá do tamanho da prefeitura, da complexidade de sua organização e das resistências políticas ao trabalho integrado.

Outros instrumentos de planejamento com forte interface com as questões ambientais são: (1) o zoneamento, que possibilita delimitar as áreas mais adequadas aos diversos usos e ocupações do solo; (2) a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que define os usos dos diversos espaços e as condições para a sua ocupação em áreas urbanas; (3) o Código de Obras, cujo objetivo é garantir condições de segurança, conforto e higiene às construções; (4) Código de Posturas, que define e regula a utilização dos espaços públicos e de uso coletivo no município. Tais leis devem ser atualizadas periodicamente para que lhes sejam incorporados padrões em vigor na legislação ambiental. Outras normas que possuem interface direta com a questão ambiental são as tributárias, de saúde, o tombamento e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

4. PROBLEMAS LOCAIS PODEM TER SOLUÇÕES REGIONAIS



DIFERENTES DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Ao instituir as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as micro-regiões e as bacias hidrográficas, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para múltiplos arranjos na gestão dos recursos naturais. A interseção de diferentes políticas setoriais numa mesma área geográfica deve, necessariamente, ocorrer por meio da busca socialmente negociada da distribuição das atividades econômicas em harmonia com a manutenção dos ecossistemas.

A gestão das águas, por exemplo, tem como referência a bacia hidrográfica, que em geral abrange vários municípios. O mesmo se dá com os problemas relativos à zona costeira, que são similares em mais de 300 municípios brasileiros e precisam ser tratados de forma integrada. A gestão dos resíduos e as questões mais gerais relativas ao saneamento também constituem exemplos que merecem tratamento conjunto por dois ou mais municípios.

Ao realizar o seu planejamento global e também o planejamento dos órgãos específicos do Sistema Municipal de Meio Ambiente deve-se levar em consideração as diferentes políticas setoriais para o território. Compondo esforços em outras instâncias de poder e com outros municípios é possível melhor resolver os desafios que se apresentam.

POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS

A política e a gestão dos recursos hídricos são estratégicas para o desenvolvimento do País. A preservação desses recursos, além de essencial para a qualidade de vida humana e de imensurável valor ecológico, garante a manutenção de importantes atividades econômicas. O reconhecimento dessa importância fez com que se estruturasse um sistema específico para a gestão dos recursos hídricos.





FOZ

Extremidade de onde o rio descarrega suas águas no mar.

DESSEDENTAÇÃO

Ato de saciar, matar a sede.

A Lei 9.433, de 08 de janeiro de 1997, mais conhecida como Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), que tem como princípios básicos:

- adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, considerando bacia hidrográfica como a área delimitada pelos pontos mais altos do relevo, denominados divisores de águas, dentro da qual a água das chuvas é drenada por um curso d'água principal até sua saída da bacia, no local mais baixo do relevo, que corresponde à **foz** desse curso d'água. Em geral, a bacia hidrográfica abrange vários municípios;
- usos múltiplos das águas, reconhecendo a necessidade de se compatibilizar o uso doméstico com os usos produtivos (**dessedentação** de animais, irrigação, aplicações industriais e comerciais) e com as atividades de geração de energia, lazer, recreação e manutenção dos ecossistemas;
- reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável, sujeito, portanto, a medidas voltadas a garantir a sua durabilidade;
- reconhecimento do valor econômico da água, como estratégia para regular a oferta e gerar recursos no sentido de melhorar a sua qualidade e disponibilidade;
- gestão descentralizada e participativa, na qual as decisões que puderem ser tomadas localmente não devem ser centralizadas; a participação dos usuários da água e da sociedade civil organizada, conjuntamente com o poder público federal, estadual e municipal é imprescindível para definir as diretrizes a serem adotadas na gestão dos recursos hídricos.

Para implementar a política dos recursos hídricos em seus diversos âmbitos, o SINGREH criou os seguintes órgãos:

- Conselho Nacional de Recursos Hídricos, colegiado superior do sistema, a quem compete decidir sobre as grandes questões envolvendo o setor e dirimir conflitos, nos casos em que estes não possam ser resolvidos em âmbito regional;
- Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, colegiados no âmbito dos estados, com competência para decidir grandes questões nessa esfera;
- Comitês de bacias hidrográficas, fóruns de decisão política no âmbito de cada bacia hidrográfica, considerados como os “parlamentos das águas”. Contam com a participação de todos os atores sociais relevantes na gestão das águas, como prefeituras, governos estaduais, diversos usuários dos recursos hídricos e entidades da sociedade civil organizada;
- Agências de águas, órgãos de caráter técnico cuja função é a de exercer o papel de secretaria executiva do respectivo comitê de bacia;

PARA SABER MAIS:

Sobre a questão de quem detém o domínio sobre os recursos hídricos, ver artigo “Sistema Nacional e Estadual de Gerenciamento das Águas”, que consta do CD integrante desta coleção.



INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS

A política de recursos hídricos prevê os seguintes instrumentos:

Planos de recursos hídricos - Trata-se de instrumentos de planejamento de longo prazo, que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos em determinada bacia hidrográfica, no Estado ou mesmo em todo o País. Seu horizonte temporal deverá ser compatível com o período de implantação dos programas e projetos previstos para melhor conservar, recuperar e utilizar os recursos hídricos da bacia.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos, lançado em março de 2006, foi construído com ampla participação da sociedade, a partir dos vários fóruns de consulta, formalizados nos comitês de bacias hidrográficas e nos conselhos estaduais de recursos hídricos consolidados nas 12 regiões hidrográficas do Brasil. O resultado desse processo pode ser acessado em <http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/>.

Enquadramento dos corpos d'água em classes segundo os seus usos preponderantes -

Este instrumento visa assegurar metas de qualidade das águas que sejam compatíveis com os usos mais exigentes a que estas forem destinadas. Mediante ações preventivas permanentes destina-se a diminuir os custos de combate à poluição hídrica.

A Resolução CONAMA nº. 357/2005 dispõe sobre a classificação dos **corpos de água**, fornece as diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.

De acordo com a Resolução do CNRH nº. 12, de 2000, cabe às agências de água propor aos respectivos comitês de bacia hidrográfica a realização do enquadramento. Entretanto, na ausência de agência de água, as propostas poderão ser elaboradas pelos consórcios ou associações intermunicipais de bacias hidrográficas, com a participação dos órgãos gestores de recursos hídricos em conjunto com os órgãos de meio ambiente.

Outorga de direito de uso dos recursos hídricos - Este instrumento permite ao usuário receber autorização para fazer uso da água em determinada localização, por determinado período de tempo e com finalidade específica. Tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água superficial e subterrânea, e garantir o efetivo exercício do direito de acesso à água. Portanto, a outorga deve ser requerida por todos os usos das águas que interfiram, direta ou potencialmente, na qualidade e quantidade de água disponível em determinado corpo hídrico.



CORPO D'ÁGUA

Qualquer coleção de águas interiores. Denominação mais utilizada para águas doces, abrangendo rios, igarapés, lagos, lagoas, represas, açudes etc. (Glossário MUNIC/IBGE, 2002).



ÁGUA BRUTA

Água de uma fonte de abastecimento antes de receber tratamento químico destinado a torná-la potável.

Os critérios para emissão da outorga utilizados pelo Poder Público são definidos pelos conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia hidrográfica. Segundo a Lei nº. 9.433/97, a outorga somente se torna possível por meio de ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal. O município não tem, portanto, competência para realizá-la.

A outorga, porém, deve se dar em consonância com o licenciamento ambiental municipal. De acordo com a Resolução CONAMA nº. 237/97, no procedimento de licenciamento ambiental deve constar, quando for o caso, a outorga para o uso da água, emitida pelo órgão competente.

Cobrança pelo uso da água - Tal medida tem como objetivos o reconhecimento da água como bem econômico e definir para o usuário o seu custo real. Os valores arrecadados com a cobrança devem ser aplicados prioritariamente na bacia em que foram gerados. A cobrança somente é efetuada sobre os volumes efetivamente outorgados, e está relacionada aos usos que interferem na quantidade e qualidade da água disponível no corpo hídrico, não devendo ser confundida com a cobrança pela prestação de serviços como o abastecimento público, irrigação etc.

As agências de águas devem promover estudos para estabelecer tarifas para a cobrança de **água bruta** para todos os que a utilizam, seja na produção industrial, na comercialização e no consumo, como ocorre com empresas de abastecimento e indústrias que necessitam de água no seu processo produtivo. Também será cobrado o lançamento de efluentes nos corpos d'água, como ocorre com setores como os de saneamento e agrícola que, além de captarem água, devolvem-na para suas bacias em qualidade distinta da original.

Cabe aos comitês de bacia estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos, submetendo-os ao Conselho Estadual ou Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio do corpo d'água em questão. Com a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), pela Lei nº 9.984/2000, esta ficou com a atribuição de implementar a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.

A gestão das águas deve considerar também que além de ter valor econômico, a água possui valor social e ecológico intrínseco.

INTERFACES ENTRE O SINGREH E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento de organização do território de extrema importância para compatibilizar o gerenciamento dos recursos hídricos com o de outros recursos naturais. O ZEE estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade dos recursos hídricos e do solo, bem como a conservação da biodiversidade. Deve, portanto, ser utilizado como subsídio na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

A elaboração dos ZEE nacional e regionais é de responsabilidade do Poder Público Federal, o que pode ser realizado em articulação e cooperação com os Estados. O Decreto nº. 4.297/2002 estabelece em suas diretrizes gerais, que os ZEEs devem conter planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona. Assim, os municípios podem interferir diretamente nos programas de zoneamento nas dimensões sub-regionais, estaduais e principalmente locais.

OS INGRESSOS E OS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal estabelece que os municípios devem atuar no ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, não possuindo domínio sobre os corpos d'água. Entretanto, a Constituição diz também que os entes federados compartilham responsabilidades sobre a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, o que inclui os recursos hídricos superficiais e subterrâneos.

Admite-se, portanto, que os municípios possuem responsabilidade sobre a qualidade dos recursos hídricos, apesar de não possuírem o dever de gerenciá-los diretamente. Isso confirma a importância dos comitês de bacia hidrográfica como instâncias a serem consultadas no planejamento e na gestão ambiental municipal, pois neles os municípios têm assento e poder de decisão.

O Plano Diretor, além de estar em consonância com a legislação ambiental, deve estar harmonia com os planos das bacias hidrográficas nas quais o município se insere. Na medida em que os usos do solo e da água são interdependentes, os instrumentos de gestão que interferem nos municípios devem levar em conta essas diferentes dimensões do planejamento.

Por isso, os municípios cujos territórios compõem, em todo ou em parte, uma bacia hidrográfica, têm o direito a participarem do respectivo comitê de bacia. Tal participação pode se dar diretamente, por meio de representação do poder executivo municipal, ou por meio de consórcios intermunicipais e associações intermunicipais de bacias hidrográficas.

É fundamental que os municípios se engajem nesses colegiados, contando com o apoio dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, já que:

- o enquadramento dos corpos d'água deve ser feito segundo a constatação da realidade de cada município, dependendo, portanto, da estrutura municipal de meio ambiente e sua aprovação passa pelo comitê;
- cabe também aos órgãos responsáveis pelo controle ambiental monitorar e fiscalizar os córregos, rios e demais corpos d'água para avaliar se as metas de enquadramento estão sendo cumpridas;



AQÜÍFERO

Estrutura de rochas, cascalhos e areias situada acima de uma capa de rochas impermeáveis, que por sua porosidade e permeabilidade possui a capacidade de armazenar água que circula em seu interior.

- a participação ativa do município na elaboração do plano de sua bacia hidrográfica garantirá maior qualidade e transparência na aplicação dos recursos arrecadados pela cobrança pelo uso da água;

- os processos de licenciamento e outorga deverão ser compatibilizados. Em Minas Gerais, por exemplo, um balcão único para emissão de licenciamento e outorga facilita o trabalho de quem precisa da outorga para realizar suas atividades produtivas;

- a proteção de **aqüíferos** e corpos d'água poderá ser realizada por ações desenvolvidas nos municípios, em conjunto com órgãos federais e estaduais.

- os municípios são usuários das águas, seja para o abastecimento público, seja pelo lançamento de efluentes, ou pelo depósito de resíduos sólidos que pode comprometer os mananciais subterrâneos.

A QUESTÃO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO

A Zona Costeira brasileira compreende uma faixa de 8.689 km de extensão com cerca de 324.000 km² de área, correspondente a perto de 4% do território do País. Abrange uma parte terrestre com 395 municípios, onde vive quase um quarto da população brasileira, 40 milhões de habitantes, o que corresponde a 120 hab/km², cinco vezes mais do que a média nacional. Nessa região definem-se quadros críticos de degradação ambiental, que exigem ações corretivas, de mediação dos múltiplos conflitos de uso dos espaços e dos recursos naturais e de controle de impactos oriundos de atividades terrestres sobre o ambiente marinho⁹.

A fragilidade dos ecossistemas da orla está ameaçada pela ocupação desordenada, pelo aumento da erosão e por diferentes tipos de contaminação do ar, do solo e da água e clama por medidas de proteção. Por outro lado, o avanço de empreendimentos sobre as terras públicas, bem como a existência de espaços estratégicos na orla (como portos e áreas militares), faz com que seja necessário estabelecer critérios para uso de bens da União. A gestão da Zona Costeira visa atender a esses dois propósitos.

A competência para gerir a orla marítima é, em sua maior parte, da União. Torna-se cada vez mais evidente, no entanto, que somente o esforço, comprometimento e ação coordenada entre as três esferas de governo, com o apoio da sociedade, será capaz de enfrentar esse desafio a contento.

O modelo descentralizado proposto para a gestão da orla obedece ao pacto federativo, estimulando a implementação de uma rede de parcerias. Tem como objetivo promover as intervenções necessárias ao uso compartilhado desse espaço, baseadas no planejamento ambiental e territorial, com divisão clara de tarefas entre as partes envolvidas.

O Gerenciamento Costeiro (GERCO), financiado pelo Programa Nacional do Meio Ambiente II PNMA II, almeja fortalecer a capacidade operativa do poder público para o ordenamento territorial e a gestão integrada da Zona Costeira. O fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais se efetivou em duas linhas de ação. A primeira envolveu o Gerenciamento Costeiro em seu amplo sentido, e a segunda, mais detalhada, constitui o Projeto Orla, que concentra esforços na capacitação de equipes municipais e de atuação local para gestão ambiental e patrimonial.

9 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional do Meio Ambiente II. Relatório de Atividades 2000-2004. Brasília: MMA/PNMA II, 2004. 70 p.

BASE LEGAL PARA A GESTÃO

A base legal para o gerenciamento da Zona Costeira está na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Esta lei é regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, que dispõe sobre a gestão da Zona Costeira e coloca como seus objetivos:

- promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da Zona Costeira;
- estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na Zona Costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;
- incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC);
- controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na Zona Costeira;
- produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da Zona Costeira.

O decreto estabelece também o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAFZC), que visa identificar ações estratégicas para a integração de políticas, o compartilhamento de responsabilidades federais e a definição de um referencial claro do papel da União na gestão costeira.

OPROJETO ORLA

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) surgiu como decorrência das ações de ordenamento dos usos de espaços litorâneos. Conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), busca implementar uma política nacional com compatibilize e articule as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse espaço que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira. Tem por objetivos:

- fortalecer a capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla,
- aperfeiçoar a estruturação legal para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- desenvolver mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada;
- valorizar ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e à ocupação dos espaços litorâneos.

Desde sua implantação, em 2001, até 2006 o Projeto Orla capacitou 58 municípios, em 14 estados. Destes, 26 municípios já assinaram convênios com a Secretaria do Patrimônio da União, visando a descentralização dos procedimentos de destinação de usos de bens da União. Tal medida visa a aproximação entre as políticas ambiental e patrimonial, com desdobramento junto aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e às Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPUs). Os passos seguintes incluem a elaboração de planos de gestão integrada da orla.

MARICULTURA

Técnica de criar frutos-do-mar em fazenda marinha. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

PROBLEMAS COMUNS

A análise do conjunto de ações priorizadas pelos municípios participantes do Projeto Orla em seus respectivos Planos de Gestão permitiu identificar as principais demandas na zona costeira, destacando-se a necessidade de:

- elaboração ou revisão de plano diretor e de seus instrumentos complementares nos municípios;
- regularização fundiária de loteamentos e outros empreendimentos imobiliários;
- ordenamento de atividades associadas à pesca e à **maricultura**;
- saneamento ambiental e gestão de resíduos sólidos;
- projetos de urbanização e paisagísticos que garantam amplo acesso da população, bem como a construção e implantação de equipamentos nas praias;
- sinalização, tanto voltada à atividade turística quanto às atividades náuticas (navegação, esporte e lazer, pesca, atracadouros);
- criação, demarcação, elaboração ou implantação de plano de manejo em unidades de conservação situadas na Zona Costeira;
- manejo de ecossistemas costeiros (dunas, restingas, falésias, matas ciliares e manguezais);
- controle e prevenção de erosão;
- capacitação e fortalecimento comunitário, com a qualificação da mão-de-obra local e a realização de ações voltadas à comunicação e à educação ambiental;
- ações voltadas ao desenvolvimento do ecoturismo.

Como se vê, grande parte dessas necessidades tem relação direta com o Sistema Municipal de Meio Ambiente e merece ser trabalhada em âmbitos mais amplos do que o território do próprio município. Portanto, torna-se uma boa estratégia tratar desses assuntos em conjunto com os demais municípios litorâneos do estado a que o município pertence.

PARA SABER MAIS

Com exceção do Pará, do Maranhão e de Alagoas, todos os demais estados que possuem Zona Costeira integram o Projeto Orla. As prefeituras e suas secretarias municipais de meio ambiente podem solicitar mais informações sobre o processo de implementação do Projeto Orla diretamente às Coordenações Estaduais. No portal do Projeto Orla (www.mma.gov.br/projetoorla) é possível encontrar mais informações.



GERINDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O planejamento da intervenção ambiental no município pode se dar de muitas formas. Uma delas refere-se à conservação da biodiversidade por meio do estabelecimento de áreas protegidas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 19 de julho de 2000, é constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais, municipais e particulares e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas áreas protegidas.

O SNUC tem por objetivos:

- contribuir com a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas **águas jurisdicionais**;
- proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- contribuir com a preservação e a restauração da diversidade dos ecossistemas naturais; e
- promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.

Municípios que dispõem de áreas protegidas, como parques e florestas municipais, ou ainda que possuam unidades de conservação federais e estaduais em seu território precisam desenvolver mecanismos para auxiliar na gestão dessas áreas e, ao mesmo tempo, garantir que as atividades econômicas e as populações situadas no entorno das mesmas não sejam prejudicadas pela conservação da biodiversidade.

A lei nº 9.985 estabelece duas categorias de áreas legalmente protegidas:

1. Unidades de conservação de proteção integral, as quais prevêem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferências humanas, admitindo-se apenas o uso indireto de seus atributos naturais, como a visitação, por exemplo.

2. Unidades de uso sustentável, que permitem a exploração do ambiente de forma a garantir a permanência dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

A tabela a seguir mostra as unidades de conservação por categoria de manejo:

CATEGORIA DE MANEJO	TIPO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
Unidades de Conservação de Proteção Integral	Estação Ecológica (ESEC)
	Reserva Biológica (REBIO)
	Parque Nacional (PARNA)
	Monumento Natural (MN)
	Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental (APA)
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
	Floresta Nacional (FLONA)
	Reserva Extrativista (RESEX)
	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)



ÁGUAS JURISDICIONAIS

Águas sobre as quais o Brasil exerce soberania, como a faixa de mar territorial, por exemplo.



SITUAÇÃO ATUAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS

O diagnóstico Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisou a existência de unidades de conservação nos 5.561 municípios brasileiros. Dos 5.557 municípios que responderam ao questionário, 948, ou seja, 17% declararam a existência de 1.498 áreas destinadas à conservação da natureza dentro de seus limites. Das áreas informadas, no entanto, apenas 734 se enquadravam nas categorias estabelecidas pelo SNUC. Dentre essas, a grande maioria (689) eram geridas pelos próprios municípios. As 45 unidades restantes são federais ou estaduais.

Sabe-se, no entanto, que apenas os Parques Nacionais, uma das categorias de unidade de conservação de proteção integral, somam mais de uma centena de unidades. Isso significa que a maioria dos municípios desconhece a existência de unidades de conservação em seus territórios ou não considera esta informação relevante.

Outro dado levantado pela pesquisa: das 764 unidades de conservação restantes, 486 áreas estavam em categorias não reconhecidas pelo SNUC, como Terras Indígenas, Hortos e Jardins Botânicos, e outras 278 áreas foram listadas nominalmente pelos gestores, porém sem que se tivesse a identificação da sua categoria de manejo. A análise da pesquisa permitiu constatar que nem todas as unidades declaradas atendiam à nomenclatura estabelecida pelo SNUC, sendo que outras sequer apresentavam nomenclatura completa, impossibilitando sua identificação.

PLANO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº. 5.758, de 13 de abril de 2006, é o instrumento norteador de planejamento e gestão de unidades de conservação. Define princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para o estabelecimento, até 2015, de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado. Este plano integra paisagens terrestres e marinhas, bem como a promoção do acesso e da repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza.

PARA SABER MAIS

www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/plano_completo.pdf

A IMPORTÂNCIA DE INTEGRAR-SE AO SNUC

O Brasil, como todos os países que assinaram a Convenção da Diversidade Biológica, assumiu o compromisso formal de ter pelo menos 10% de seu território protegidos por meio de unidades de conservação. É interessante que a gestão e o manejo dessas áreas sejam compatibilizados por meio de um sistema único, de forma a se conseguir efetivamente uma política nacional para as unidades de conservação que fale a mesma linguagem em âmbitos federal, estadual e municipal.

Integrar-se ao SNUC pode representar um grande avanço na gestão das unidades de conservação municipais. Afinal, esse sistema consolida muitas aprendizagens em âmbito federal sobre a gestão das unidades de conservação. Dentre essas, vale destacar:

- a definição de critérios para o estabelecimento de áreas protegidas e de diferentes categorias de manejo de forma padronizada;
- o reconhecimento de que os grupos sociais são parte integrante da preservação dos recursos naturais, não podendo ser ignorados ou vistos como inimigos dos territórios protegidos. Ao contrário, podem se tornar valiosos parceiros nos esforços de conservação e na busca de alternativas socioeconômicas que garantam qualidade de vida a essas populações;
- o estabelecimento de conselhos gestores das unidades de conservação, como um espaço público institucional privilegiado de intervenção social na formulação e implantação de políticas públicas, não apenas conservacionistas, mas também de geração de trabalho e renda.

Grande parte das unidades de conservação municipais foi criada antes da instituição do SNUC, que é relativamente recente. Por isso, convém que os municípios realizem a adequação de suas áreas protegidas às categorias vigentes, bem como conservem novas porções de seu território por meio da criação de unidades de conservação.

No conjunto de áreas protegidas brasileiras, as unidades de conservação municipais podem desempenhar importantes papéis. Um deles é o de servir como **zonas de amortecimento** e elementos de ligação entre unidades de maior porte (como as federais e estaduais), funcionando como **corredores ecológicos**.

Além disso, o município pode integrar os conselhos gestores das unidades de conservação federais e estaduais situados em seu território. Trata-se de espaços que permitem identificação de problemas, explicitação de conflitos e busca de alternativas que garantam a sustentabilidade ambiental e social no âmbito da unidade de conservação e do seu entorno.



ZONAS DE AMORTECIMENTO

Área no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade. (Guia de Chefe/IBAMA, 2000).

CORREDORES ECOLÓGICOS

Porções dos ecossistemas naturais ou semi-naturais, ligando unidades de conservação e outras áreas naturais, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam, para sua sobrevivência, áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.



Muitos municípios chegam, inclusive, a encontrar uma interessante vocação econômica pelo fato de se situarem nas proximidades de unidades de conservação. Exemplos típicos são Alto Paraíso, em Goiás, que tem grande parte de sua receita oriunda do ecoturismo, motivado pela vizinhança com o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, ou ainda Bonito, no Mato Grosso do Sul, cuja presença do Parque Estadual da Serra da Bodoquena gera uma substancial arrecadação de ICMS Ecológico, o que impulsionou o desenvolvimento do município. Vale frisar que os mecanismos de **compensação ambiental** (mais detalhes no volume 4 desta Coleção) podem ser úteis na instituição de unidades de conservação municipais.

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Medida destinada a indenizar financeiramente a sociedade por impactos ambientais adversos que não foi possível evitar ou para os quais não se encontrou quaisquer medidas de mitigação. Exemplo: contribuição para o fundo de meio ambiente ou a aquisição de área destinada a um parque municipal como forma de compensar o município pela exploração de minérios.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O PLANEJAMENTO REGIONAL

Até muito recentemente, cada município tratava (ou deixava de tratar) de suas questões de forma isolada. No entanto, fatores como o alto nível de endividamento público, a conseqüente falta de recursos para realizar investimentos, a carência de profissionais habilitados para enfrentar a crescente complexidade administrativa que a gestão descentralizada acarreta fizeram com que essa mentalidade começasse a mudar.

Há uma crescente compreensão de que as associações intermunicipais reúnem melhores condições para prestar serviços públicos em questões que extrapolam as fronteiras do município. Além disso, organizados, estes podem influir de forma mais incisiva na defesa dos seus interesses. Dessa forma, os municípios têm escolhido o tipo de parceria que melhor lhes convém para enfrentar as missões, funções e encargos que lhes cabem atualmente, sem o risco de terem que aumentar desproporcionalmente a sua máquina administrativa.

AS FORMAS DE COOPERAÇÃO

Em termos legais, a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, mais conhecida como Lei dos Consórcios, formalizou a articulação entre municípios. Esta lei autoriza a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federados.

Há diversas formas de cooperação entre municípios, sendo que a mais comum é a instituição de consórcios intermunicipais. Por meio de consórcios, municípios vizinhos solucionam seus problemas comuns dividindo responsabilidades administrativas e somando recursos humanos, financeiros e de infra-estrutura na implementação de políticas públicas.

No Brasil, os consórcios intermunicipais têm se estruturado por meio de:

- convênios de cooperação, ou seja, mediante um simples contrato administrativo que formaliza o acordo de vontades, ou
- formalização institucional, como sociedade civil sem fins lucrativos, fundação privada ou sociedade de prestação de serviços mútuos.

Há uma grande discussão sobre a pertinência de se criar instâncias intermediárias com personalidade jurídica própria, o que, segundo alguns especialistas, caracterizaria terceirização de serviços públicos.

UM ARRANJO RECENTE

Os resultados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que apenas 20% dos municípios informaram participar de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente. Trata-se de uma prática mais comum nas regiões Sudeste (27%) e Sul (29%). Porém, alguns estados já utilizam essa articulação de forma mais expressiva, como ocorre com Espírito Santo (69%), Rio de Janeiro (66%) e Mato Grosso do Sul (52%). Os temas que têm merecido mais atenção dos consórcios foram disposição de lixo doméstico (61,5%), uso de recursos naturais (55%) e recuperação de áreas degradadas (45%).

VANTAGENS PARA A ÁREA DE MEIO AMBIENTE

Os municípios têm encontrado fórmulas próprias para realizar suas associações. Essa nova prática de cooperação intergovernamental de características suprapartidárias contribui:

- no fortalecimento de mecanismos de gestão local;
- na promoção de mecanismos de cooperação técnica, jurídica e administrativa;
- na realização conjunta de serviços, com otimização de resultados, redução dos custos e compartilhamento de equipamentos e tecnologias;
- na interlocução entre municípios e destes com as demais esferas de governo.

A integração entre municípios em torno de questões comuns a uma região pode também contribuir na implementação de medidas de conservação e recuperação dos recursos naturais. Na área ambiental, a prática de formação de consórcios intermunicipais tem sido uma alternativa viável para fazer frente aos custos, muitas vezes elevados, de ações como o licenciamento ambiental ou a realização de estudos mais complexos visando ao diagnóstico da realidade local e regional. Pela sua natureza cooperativa, essas formas de associação representam bons canais para a implementação dos princípios de sustentabilidade e da Agenda 21 Local.

Um bom exemplo de relação intermunicipal na gestão hídrica é o Consórcio Intermunicipal dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Consórcio PCJ), no Estado de São Paulo. Esse consórcio surgiu da união de doze prefeitos a partir de ampla negociação das populações de seus municípios. Um dos motivos para isso foi a revolta causada pelo represamento dos afluentes do rio Piracicaba, visando ao abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo. O consórcio sofreu duas alterações estatutárias que modificaram a sua estrutura, possibilitando a adesão de empresas públicas e privadas, além da ampliação de sua abrangência, com a inclusão da bacia do rio Jundiá. Atualmente, o Consórcio PCJ tem por objetivo a recuperação dos mananciais de sua área de abrangência.

REDES

Outra forma de associação entre municípios é a rede. De caráter mais fluido, a rede demanda apenas a existência de objetivos compartilhados e regras de funcionamento estabelecidas em comum acordo entre os integrantes. Pode ou não haver diferenças de responsabilidades entre os diferentes membros e costuma-se formalizar um núcleo facilitador encarregado de fazer circular a informação, prover suporte administrativo e prestar apoio técnico e operacional.

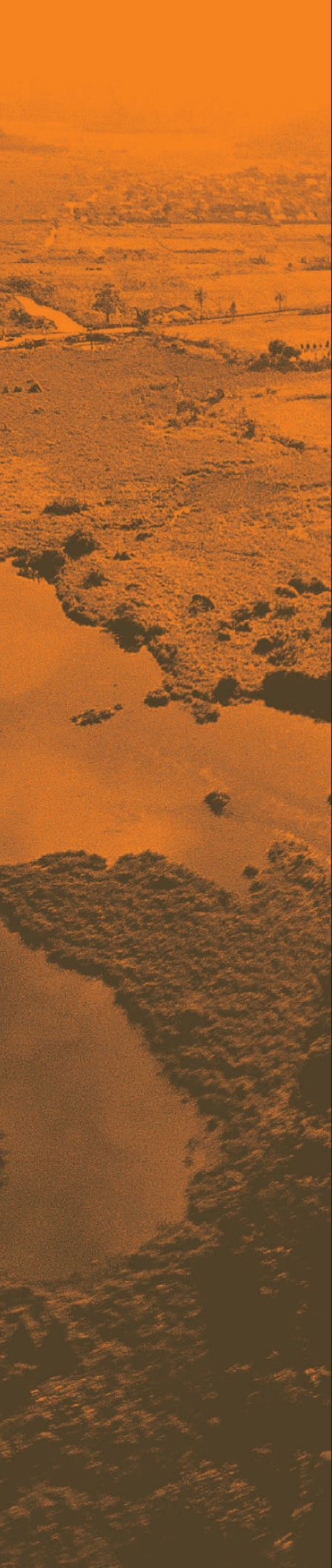


No âmbito municipal são comuns as redes que reúnem setores da sociedade civil e organismos públicos e privados em torno de objetivos, tais como a troca da competitividade pela complementaridade econômica, tornando cidades com vocações econômicas similares parceiras do desenvolvimento regional. É o caso das cidades históricas que formam redes de cooperação envolvendo as administrações municipais, setor hoteleiro, organizações de artistas e outros interessados, para montar circuitos turísticos dos quais participam diferentes municípios. Dessa forma, conseguem fazer frente aos altos custos de divulgação e atraem o interesse do próprio Estado no sentido de melhor divulgar os seus atrativos.

Há também as redes que se formam para o planejamento estratégico das cidades e para a sua implementação efetiva, como ocorre com as articulações em torno da Agenda 21 Local, ou os fóruns realizados em diversas áreas, como saúde, educação etc. As redes de prefeitos e vereadores possibilitam a interferência direta na produção de leis e nas políticas governamentais do Estado e da União.

PARA SABER MAIS

Conheça a Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal. Trata-se de uma rede criada em 2000 pelo Banco Mundial juntamente com outras 20 instituições brasileiras e internacionais com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento municipal no Brasil. Mais informações em www.muninet.org.br



QUAIS SÃO OS TEMAS REGIONAIS DO SEU MUNICÍPIO?

Levante as questões locais que podem ter soluções a partir da associação com outros municípios.

Identifique as forças sociais que podem ser mobilizadas para facilitar o diálogo entre prefeitos, de forma a consolidar parcerias na resolução de problemas comuns.

Verifique também qual tipo de associação pode ser mais favorável para esse trabalho: consórcio ou rede.

COMISSÕES TRIPARTITES

Seguindo esta mesma tendência, no campo da política ambiental também há crescentes esforços para estabelecer a gestão ambiental com base na descentralização, por meio de comissões tripartites. Trata-se de um instrumento criado para construir espaços de diálogo entre os entes federados em busca de uma gestão compartilhada entre a União, os estados e os municípios, bem como o fortalecimento e a estruturação do SISNAMA.

Criada pela Portaria MMA nº 189, de 25 de maio de 2001, a Comissão Tripartite Nacional é formada pelo Ministério do Meio Ambiente, pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e pela Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA). Cada estado também está implementando a sua comissão tripartite, de forma a dar mais agilidade à gestão compartilhada entre os entes federados. Nesse sentido, a Comissão Tripartite Nacional trabalha na:

- regulamentação do parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, definindo as atribuições e competências da União, dos estados e dos municípios na gestão ambiental;
- estratégia para articulação e qualificação do licenciamento ambiental com ênfase em questões consideradas prioritárias e freqüentes fontes de conflitos, como energia (eletricidade, petróleo e gás), **carcinicultura**, assentamentos de reforma agrária e saneamento;
- desenvolvimento do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC);
- desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA);
- definição de mecanismos voltados à compensação ambiental;
- supervisão da implantação e das atividades das Comissões Tripartites Estaduais.

CARCINICULTURA

Criação de crustáceos, como caranguejos e camarões.



A Constituição Federal abriu caminho para múltiplos arranjos na gestão ambiental. Esta deve se pautar pela interseção de diferentes políticas setoriais existentes numa mesma área geográfica, como as de recursos hídricos, saneamento e da Zona Costeira, em que é possível compor esforços para melhor resolver os desafios que se apresentam ao município.

A Lei das Águas estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos e com ela o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), que tem como princípios básicos: adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, usos múltiplos das águas, reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável, reconhecimento do valor econômico da água, gestão descentralizada e participativa. Embora o município não tenha domínio sobre as águas, pode contribuir para a qualidade desse recurso, por meio da participação nos comitês de bacia hidrográfica e do enquadramento dos corpos d'água em classes segundo seus usos preponderantes, bem como na compatibilização de seus instrumentos de monitoramento e controle na outorga e na cobrança sobre o uso desse recurso. A legislação também estabelece que o Plano Diretor deve estar em consonância com o Plano de Bacia Hidrográfica na qual o município se insere.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento voltado a compatibilizar diferentes ações sobre um determinado território. O ZEE estabelece medidas e padrões de proteção ambiental, que devem ser seguidos na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Os municípios podem realizar diretamente os programas de zoneamento nas dimensões sub-regionais, estaduais e principalmente locais.

Outra área em que é possível compor esforços refere-se ao gerenciamento costeiro. Embora a competência para a gestão da orla marítima seja, em sua maior parte, da União, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de esforço, comprometimento e ação coordenada entre as três esferas de governo, com o apoio da sociedade, para a adequada gestão da orla. O Projeto Orla busca implementar uma política nacional que compatibilize e articule as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse espaço. Os passos para isso incluem a elaboração de planos de gestão integrada da orla envolvendo o conjunto de municípios de 14 estados da Federação.

O planejamento da intervenção ambiental no município deve também considerar a conservação da biodiversidade por meio do estabelecimento de áreas protegidas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação define critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação. O SNUC enquadra as áreas legalmente protegidas em duas categorias: unidades de conservação de proteção integral e unidades de uso sustentável. Como essa categorização é ainda recente, convém que a gestão e o manejo dessas áreas sejam compatibilizados por meio de um sistema único, de forma a se conseguir efetivamente uma

política nacional para as unidades de conservação que fale a mesma linguagem em âmbitos federal, estadual e municipal.

Há uma crescente compreensão de que as associações intermunicipais reúnem melhores condições para prestar serviços públicos em questões que extrapolam as fronteiras do município. As formas mais comuns de associações são os consórcios, que podem assumir múltiplas personalidades jurídicas, e as redes, de caráter mais fluído e político, que potencializam a capacidade de negociação das prefeituras em relação aos demais poderes constituídos.

Na área ambiental, a formação de consórcios intermunicipais tem sido uma alternativa viável para fazer frente aos custos, muitas vezes elevados, de ações como o licenciamento ambiental ou a realização de estudos mais complexos visando o diagnóstico da realidade local e regional. Pela sua natureza cooperativa, essas formas de associação representam bons canais para a implementação dos princípios de sustentabilidade e da Agenda 21 Local.

Uma outra vertente de arranjo institucional voltado à gestão descentralizada e compartilhada tem sua expressão nas Comissões Tripartites. Trata-se de instrumentos em construção no âmbito federal e dos estados para facilitar o diálogo entre os entes federados em busca de uma gestão compartilhada entre a União, os estados e os municípios, bem como o fortalecimento e a estruturação do SISNAMA.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA



ACSELRAD, Henri. *A duração das cidades*. In: FEPAM. *Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (em apoio à gestão ambiental)*. Caxias do Sul: SEMA/FEPAM/IBAM, 2002.

BRAGA, Roberto. *Plano diretor municipal: três questões para discussão*. In.: *Caderno do Departamento de Planejamento*. vol. 1, nº 1, Presidente Prudente: UNESP. ago. 1995, p.15-20.

BRAGA, Roberto. *Gestão ambiental no Estatuto da Cidade: alguns comentários*. In.: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.). *Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 111-119.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de (Orgs.). *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania*. Rio Claro: LPM. 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Câmara dos Deputados: Brasília. 2001.

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. *Passo a passo da Agenda 21 Local*. Brasília: SDS/MMA, 2005. 54p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Portal Nacional de Licenciamento Ambiental*. Disponível em www.mma.gov.br/pnla, acesso em 4/out./2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Programa Nacional do Meio Ambiente II. Relatório de Atividades 2000-2004*. Brasília: MMA/PNMA II, 2004. 70 p.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DIAS, Genebaldo Freire. *Iniciação à temática ambiental*. São Paulo: Gaia, 2002. 110p.

DICIONÁRIO Eletrônico Aurélio Século XXI. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, s.d.

FRANCO, Augusto de. *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília: Instituto de Política Millennium. 2000. 116p.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Programa de Capacitação de Lideranças Comunitárias Faz Cidadão*. Oficina Afinando Conceitos. Salvador, Agosto de 2000 (mimeo).

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: CEPAM. 2001.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. FEPAM. *Programa de Gestão Ambiental Compartilhada Estado/Município*. Elaboração de plano municipal de meio ambiente. 176p.

_____. *Implantação de estrutura organizacional local para gestão ambiental*. 2002, 65p.

_____. *Elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (em apoio à gestão ambiental)*. Caxias do Sul: IBAM/ENSUR/DUMA, 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.

KRANZ, Patrícia. *Pequeno guia da Agenda 21 Local*. Rio de Janeiro: Ed. Hipocampo. 1996.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. *Gestão ambiental participativa em unidades de conservação*. In: GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. FEPAM. Programa de Gestão Ambiental Compartilhada Estado/Município. Conselheiros municipais de meio ambiente. 2002.

MANUAL de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios. Disponível em: http://www.enge.com.br/saneamento_municipios.htm. Acesso em 2/5/2005.

MARICATO, Ermínia. *Exclusão Social e Reforma Urbana*. In: Proposta - Experiências em Educação Popular, ano 22, no 62. Rio de Janeiro: FASE, 1994, pp. 51-56.

MARICATO, Ermínia. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?*. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano XI, no 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997, pp. 113-130.

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

RENNER, Michel. *Criando empregos, preservando o meio ambiente*. In: O Estado do Mundo 2000. Salvador, Worldwatch Institute/UMA\Editora. P. 169-191, 2000.

RIBEIRO, Mauricio Andrés. *Ecologizar: pensando o ambiente humano*. Belo Horizonte: Rona Editora, 1998.

ROLNIK, Raquel. *Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, ano 1, n° 2. Recife, 2000, pp. 73-88.

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs). *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social*. Revista Pólis, nº 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SAMPAIO, Carlos Cioce. *Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável*. Santa Catarina: Editora da Universidade do Vale do Itajaí, 2000.

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

VIEZZER, Moema. *Atores sociais que interferem no meio ambiente*. Curso/Laboratório de Capacitação em Educação Ambiental no Processo Educativo. Parque Nacional do Iguaçu: Escola Parque. 2004. 23p.

XAVIER, Hélia Nacif. *Questões urbanas e questões ambientais*. In: FEPAM. Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (em apoio à gestão ambiental). Caxias do Sul: SEMA/FEPAM/IBAM, 2002.

www.jornaldomeioambiente/legislacaoambiental. Acesso em 03/03/2006.

www.interlegis.gov.br. Acesso em 06/03/06.

www.paisagismobrasil.com.br. Acesso em 23/02/06.

www.twiki.softwarelivre.org/bin/view/prefeituras/publicacaocapitulo2. Acesso em 12/03/06.

ANEXO 1

GLOSSÁRIO

ÁGUA BRUTA - Água de uma fonte de abastecimento antes de receber tratamento químico destinado a torná-la potável.

ÁGUAS JURISDICIONAIS - Águas sobre as quais o Brasil exerce soberania, como a faixa de mar territorial, por exemplo.

AQUÍFERO - Estrutura de rochas, cascalhos e areias situada acima de uma capa de rochas impermeáveis, que por sua porosidade e permeabilidade possui a capacidade de armazenar água que circula em seu interior.

BIODIESEL - Combustível produzido a partir da mistura de óleos vegetais, como os de mamona, babaçu, macaúba etc.

CARCINICULTURA - Criação de crustáceos, como caranguejos e camarões.

CLIENTELISMO - Tipo de relação política em que uma pessoa dá proteção a outra em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica. (Dicionário Aurélio Século XXI)

COMPENSAÇÃO AMBIENTAL - Medida destinada a indenizar financeiramente a sociedade por impactos ambientais adversos que não foi possível evitar ou para os quais não se encontrou quaisquer medidas de mitigação. Exemplo: contribuição para o fundo de meio ambiente ou a aquisição de área destinada a um parque municipal como forma de compensar o município pela exploração de minérios.

CORPOS D'ÁGUA - Qualquer coleção de águas interiores. Denominação mais utilizada para águas doces, abrangendo rios, igarapés, lagos, lagoas, represas, açudes etc. (Glossário MUNIC/IBGE, 2002).

CORREDORES ECOLÓGICOS - Porções dos ecossistemas naturais ou semi-naturais, ligando unidades de conservação e outras áreas naturais, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam, para sua sobrevivência, áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

DESSEDENTAÇÃO - Ato de saciar, matar a sede.

ECONOMICISTA - Relativo à predominância do enfoque econômico sobre as demais áreas do conhecimento.

ESPELEOLÓGICO - Relativo ao estudo e à exploração das cavidades naturais do solo: grutas, cavernas etc.

FOZ - Extremidade de onde o rio descarrega suas águas no mar.

MARICULTURA - Técnica de criar frutos-do-mar em fazenda marinha. (Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI)

MATRIZ DE PLANEJAMENTO - Utilizada para expressar de forma clara e concisa as intervenções propostas para resolver determinado problema. Na matriz estão relacionadas as possíveis estratégias para alcançar os resultados desejados, juntamente com as atividades, insumos, custos, responsáveis pelas ações e meios para se verificar se o que foi proposto de fato ocorreu e atingiu os objetivos originais.

PACTO - Conformidade, acordo ou concordância de idéias, de opiniões. (Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI)

PARCELAMENTO COMPULSÓRIO - Medida prevista no Estatuto da Cidade, visando dar melhor aproveitamento ao solo urbano, de forma a atender à sua função social.

SEMENTES TRANSGÊNICAS - Sementes obtidas a partir de mutações nos genes, ou seja, nas unidades biológicas das células que definem características específicas de cada indivíduo. Tais mutações são realizadas por meio da biotecnologia e produzem sementes supostamente mais resistentes a alguns tipos de doenças e pragas. Não se sabe, porém, qual será o impacto da disseminação dessas sementes no ambiente natural.

TECNOCRÁTICO - Relativo a um sistema de organização política e social que se baseia na predominância do pensamento e do poder de técnicos e especialistas.

ZONA DE AMORTECIMENTO - Área no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade. (Guia de Chefe/IBAMA, 2000).

ANEXO 2

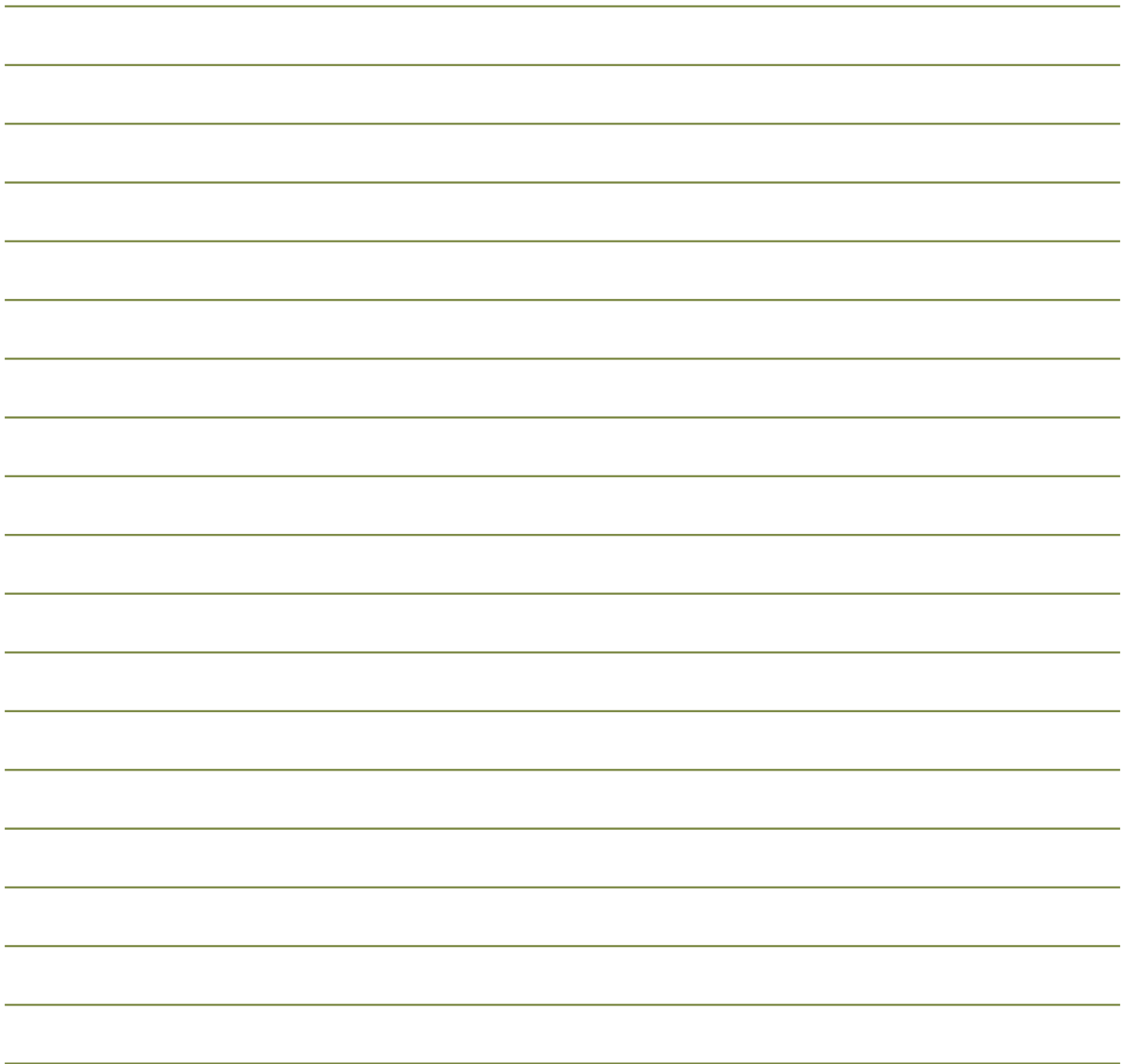
LEGISLAÇÃO REFERENTE A ESTE VOLUME

Instrumento	Dispões sobre...
Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001	<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>
Lei Federal nº 9.433, de 1997	<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>Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. 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 nº 7.661, de 16 de maio de 1988	<p>Ementa: Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências</p> <p>Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, como parte integrante da Política Nacional dos Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, cujo detalhamento é estabelecido em documento específico, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.</p>
Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004	<p>Ementa: Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.</p> <p>Regulamenta a lei nº 7661/88 e estabelece critérios para o desenvolvimento da gestão ambiental integrada da zona costeira. Delimita a extensão da</p>

...	<p>zona costeira, permitindo considerá-la uma unidade de planejamento; reforça à aplicação de instrumentos de zoneamento e de comando e controle de forma integrada entre União, estados e municípios. Dentre os instrumentos da gestão costeira, o decreto prevê o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, a ser realizado em articulação com o Estado, a União e a sociedade.</p>
Lei 9984/2000	<p>Ementa: Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.</p> <p>Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.</p>
Resolução do CNRH nº. 12, de 2000	<p>Ementa: Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes.</p>
Resolução CONAMA nº. 357, de 2005	<p>Ementa: Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.</p>
Lei nº. 11.107, de 06/04/2005	<p>Ementa: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.</p>
Decreto-lei nº 25/37	<p>Ementa: Organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.</p> <p>Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e institui o tombamento como mecanismo de preservação de bens arqueológicos, históricos, artísticos e culturais. O município só pode realizar o tombamento de um espaço público ou privado mediante a criação de um órgão encarregado de realizar a gestão desse patrimônio.</p>

<p>Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000</p>	<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>
<p>Resolução CONAMA nº. 237/97</p>	<p>Ementa: Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.</p> <p>Revisa os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e define competências do governo federal, estados e municípios para licenciar, incluindo lista de atividades e empreendimento passíveis de licenciamento.</p>
<p>Decreto-Lei nº 5758, de 13 de abril de 2006</p>	<p>Ementa: Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.</p> <p>O PNAP é o instrumento norteador de planejamento e gestão, dinâmico e flexível, que define princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para o estabelecimento, até 2015, de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas, bem como para promoção de acesso e repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza.</p>
<p>Decreto nº. 4297, de 2002</p>	<p>Ementa: Regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo os critérios para o Zoneamento Ecológico e Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.</p> <p>Regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei nº. 6938/81, estabelecendo os critérios para a realização do Zoneamento Ecológico e Econômico, considerado instrumento da política nacional do meio ambiente que atua na organização territorial.</p>

ANOTAÇÕES



Ministério do Meio Ambiente
Secretaria de Articulação Institucional - SAIC
Departamento de Coordenação do Sisnama - DSIS
Esplanada dos Ministérios - Bloco B
70068-900 - Brasília - DF
Tels. (61) 3317-1154 - Fax: (61) 3317-1526
E-mail: pnc@mma.gov.br
<http://www.mma.gov.br>

Reprodução permitida, desde que citada a fonte.

Apoio



INSTITUTO BANCO MUNDIAL

Parceiros



Realização

Ministério do
Meio Ambiente

