

1. Introdução; 2. Conceitos-Chave; 3. A Moldura Jurídico-Institucional da Governança Ambiental e os Municípios; 4. A Agenda Ambiental; 5. A Agenda Ambiental Municipal: conteúdo e singularidades; 6. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

Nesta Nota Técnica são apresentadas e discutidas as características das atividades que compõem a agenda ambiental dos Municípios no Brasil. A compreensão abrangente do perfil e do conteúdo da agenda ambiental dos Municípios é importante insumo tanto para a formulação e implementação de políticas públicas municipais para a defesa do meio ambiente quanto para estratégias de capacitação e fortalecimento institucional dos Municípios no campo ambiental.

No âmbito internacional, há mais de duas décadas foi afirmada a relevância das iniciativas ambientais ao alcance do poder local. Uma das expressões mais eloquentes deste reconhecimento está na Agenda 21, um dos documentos-chave da II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, adotada em 1992 por 179 países. Em seu Capítulo 28, a ação local é descrita nos seguintes termos:

As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como

nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável. (Agenda 21. Disponível em <http://www.un-documents.net/a21-28.htm>. Acesso em 10 de maio de 2016.)

Importante e pioneira, esta menção da Agenda 21 aponta possibilidades e aspectos-chave para a definição da pauta de ações locais em defesa do meio ambiente. Mas não é o bastante: é preciso considerar mais fatores para delinear com mais nitidez o conteúdo da agenda ambiental dos Governos locais. Entre estes fatores estão a organização do Estado nacional, a definição das competências governamentais para a defesa do meio ambiente e sua distribuição entre a esfera central de poder e as esferas subnacionais, assim como o conjunto de responsabilidades designadas ao Poder local. Também são importantes variáveis institucionais, que podem ser tratadas com a ajuda de abordagens que considerem a trajetória e legado institucional capazes de influenciar o campo das políticas públicas de defesa ambiental.

2. Conceitos-Chave

São aqui brevemente apresentados os conceitos de agenda de política e organização federativa do Estado, acompanhados de considerações sobre a autonomia municipal no Brasil.

Agenda de políticas governamentais

Chama-se formação de agenda o processo por meio do qual as demandas de vários grupos da população se transformam em assuntos que competem pela atenção das autoridades públicas (COBB; ROSS, 1976). O processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) tem sido objeto de trabalhos teóricos e empíricos no campo das políticas públicas.

Problemas de política não são previamente definidos, assim como sua qualificação como um assunto de interesse público. Problemas de política não são “naturais”, são essencialmente construções sociais que refletem certas concepções particulares da realidade. Para uma demanda, questão ou assunto chegar a ser considerado como tema da agenda de governo, é preciso que diversas decisões já tenham sido anteriormente tomadas pelas autoridades governamentais: dar importância ao tema, elaborar sua definição como problema de política, identificar e selecionar uma opção de ação. Mesmo após a decisão governamental de tratar do assunto, a capacidade do Governo é limitada – sempre há mais demandas em busca da atenção governamental do que as que o Governo termina por efetivamente tomar a si (AGUILAR VILLANUEVA, 2000; COBB; ELDER, 1984).

Há muitas definições de agenda¹. Para a abordagem adotada nesta Nota Técnica, interessa destacar três tipos de agenda. A primeira agenda é chamada “sistêmica”, “pública” ou “constitucional”, integrada por todas as questões que os membros de uma comunidade política percebem como merecedoras da atenção pública, como assuntos que estão inscritos na jurisdição legítima da autoridade governamental. Toda comunidade política – local, estadual e nacional – tem sua própria agenda sistêmica.

A segunda agenda é a agenda “institucional”, “formal” ou “governamental”. Esta pode ser definida como o conjunto de assuntos explicitamente aceitos para consideração séria e ativa por parte dos responsáveis por decisões (COBB; ELDER, 1972, 1976, 1984, 1986, COBB; ROSS, 1976).

Finalmente, por “agenda de governo” entende-se o conjunto de problemas, demandas, questões e assuntos que os governantes selecionaram e ordenaram como objeto de sua ação e, mais propriamente, os objetos sobre os quais decidiram atuar ou consideraram que têm que atuar. (AGUILAR VILLANUEVA, 2000).

Esta distinção é útil pois mostra como é complexa a construção da agenda de governo. Muitos assuntos são considerados pelos cidadãos como assuntos públicos, que merecem a intervenção

¹ COBB, ELDER, 1984; KINGDON, 1984; BAUMGARTNER e JONES, 1993.

governamental por estarem inscritos no âmbito das obrigações constitucionais do Poder Público. Entretanto, nem todos chegam a ser objeto de medidas e políticas públicas de Prefeituras, executivos, legisladores, juízes e burocracias em geral. Outros tantos não conquistam visibilidade, difusão e aceitação na comunidade política. As prioridades da agenda sistêmica, inscritas na sua “jurisdição legítima”, não necessariamente correspondem a prioridades das agendas institucionais.

Organização federativa

A produção de políticas públicas é condicionada pelo desenho institucional adotado em cada país: no Brasil, a estrutura federativa é uma das referências institucionais mais importantes para o desenho, implementação e análise das políticas públicas.

O termo “federal” se origina do latim *foedus*, que quer dizer “pacto”. Arranjos federais são pactos cujas relações internas refletem

“um tipo especial de partilha de poderes que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5, tradução nossa).

Na essência das relações federativas está, pois,

“(…) um acordo capaz de estabelecer o compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma

mesma nação, diferentes entes autônomos cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio da autonomia com o da interdependência entre as partes, resultando em uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANCEZE, 2008, p. 1-2).

O quadro da atribuição de responsabilidades é, pois, bem distinto de uma gradação “centralização/descentralização”, na qual está necessariamente implicada uma hierarquia. A relação intergovernamental no campo ambiental se identifica mais à situação de “não centralização”, tal como definida por Elazar (1987, p. 34, tradução nossa):

[...] “o sistema constitucional (do federalismo) vai além da distribuição de responsabilidades, envolvendo toda a estrutura governamental em uma base de ‘não-centralização’ [...], isto é, os poderes governamentais são disseminados entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidas pela constituição geral, ao invés de concentradas em um único centro”.

Autonomia municipal no Brasil

A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo prefixado por instância superior – no caso a Constituição Federal, nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro (SILVA, 2009). Governos subnacionais têm autonomia para estabelecer sua agenda de acordo

com suas próprias prioridades em sua esfera de competências.

Desde 1988 o Município é integrante do sistema federativo brasileiro, ente político-administrativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno, considerado entidade estatal de terceiro grau² – status inédito na história da Federação brasileira e ímpar no universo das federações, estruturadas em sua maioria com dois níveis de Governo. Nesta condição, o Município desfruta de poderes autônomos e responde por um conjunto de competências estabelecidas no texto constitucional.

Ao longo das quatro últimas décadas, os Municípios brasileiros têm vivenciado um intenso processo de transformação institucional, exercitando sua condição de ente federado em contexto de mudanças do próprio Estado nacional. Um leque inédito de responsabilidades lhes foi outorgado através na Constituição de 1988, sendo atualmente reconhecidos como importantes provedores de funções de bem-estar social.

Portanto, é importante ter presente que a autonomia dos Municípios para implementar sua agenda não é absoluta. Há situações nas quais Governos subnacionais sozinhos serão incapazes de tratar adequadamente seus assuntos – seja para enfrentar problemas que atinjam ao mesmo tempo mais de um Município, seja por depender de

suporte a ser provido pelas demais esferas de Governo para suprir déficit de capacidades. A interdependência, a outra “face” da autonomia, pressupõe cooperação com as demais esferas governamentais e com outros Municípios. Desde a ótica das demais esferas de Governo, esta interdependência é igualmente verdadeira: Estados e a União federal frequentemente necessitam ganhar a adesão dos Governos locais para contribuir para a implementação de suas políticas.

3. A Moldura Jurídico-Institucional da Governança Ambiental e os Municípios

No Brasil, as competências ambientais dos entes federados formam um conjunto de responsabilidades sobre o meio ambiente, abrangendo a competência legislativa e a competência material – ou seja, “a prestação de serviços referentes a estas matérias, à tomada de providências para sua realização” (SILVA, 2009, p. 77). Essas competências podem ser exclusivas (ou privativas), comuns e concorrentes.

A responsabilidade dos Governos locais na defesa ambiental é definida pela Constituição Federal, por meio das disposições que distribuem competências aos entes federados e das disposições específicas sobre meio ambiente. Em relação ao poder de

² Constituição Federal, arts. 1º e 18.

legislar, cabe ao Município instituir normas sobre matérias de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual no que couber. É o que caracteriza a competência concorrente em matéria legislativa, prevista nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal.

Em relação às atribuições materiais, as competências municipais de interesse para o meio ambiente são definidas em três partes da Constituição Federal: nas competências comuns a todos os entes federados (art. 23), na especificação das atribuições municipais exclusivas (art. 30) e no tema desenvolvimento urbano (art. 182). Além destas, é reconhecida como responsabilidade municipal a provisão de serviços de saneamento, atividade crucial para o meio ambiente, a qualidade de vida e saúde.

Para o exercício das competências comuns, tais como o meio ambiente, são previstas na Constituição normas disciplinadoras da ação cooperadas. Para o campo ambiental estas normas foram definidas em 2011, em lei complementar à Constituição³. Com ênfase na área de controle ambiental, nela são encontradas referências importantes para o conteúdo das atividades ambientais municipais.

As competências municipais que podem ser consideradas exclusivas são aquelas atinentes ao interesse local. O tratamento do tema ambiental

na qualidade de tópico de interesse local descortina um amplo campo de ação do Município. Pode ser abrangido notável leque de assuntos entendidos, para fins de defesa ambiental, como de interesse local, a serem tratados com ampla autonomia, a ser exercida em um grau de liberdade raro entre Governos locais de todo o mundo.

4. A Agenda Ambiental

Mas, em que consistem mais precisamente as atividades que dão concretude à defesa do meio ambiente? À primeira vista o conteúdo da ação estatal na tutela ambiental é impreciso – ou seja: não são claramente identificáveis os objetos e processos sob sua responsabilidade. Machado (2014, p. 59) comenta que é na lei de política nacional de meio ambiente a primeira definição de meio ambiente, como

“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei nº 6938/1981, art. 3º, I).

Silva (2009, p. 81) afirma a dimensão relacional do conceito jurídico de meio ambiente – o fator relações é qualificado como essencial na sua constituição. Para o autor, o objeto do direito ambiental é menos o ambiente em seus elementos constitutivos: “O que o direito visa proteger é a

³ Lei Complementar nº 140/2011, art. 9º.

qualidade do ambiente em função da qualidade de vida [...]”, distinguindo dois objetos de tutela:

[...]“o imediato, a qualidade ambiental, e um mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida”.

Outros autores também convergem no reconhecimento desta definição relacional de meio ambiente (tais como MILARÉ, 2004). Esta abordagem abre a via para a adoção da definição do objeto de tutela do Estado *lato sensu*, como as relações entre bens, atividades humanas, elementos e relações que determinam a qualidade do desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Ou seja, são agasalhadas diversas atividades, configurando uma ampla agenda sistêmica – que, em todo o mundo, tem se expandido continuamente ao longo das quatro décadas mais recentes.

Até meados do século passado, era comum o entendimento de que o tema ambiental diria apenas respeito à conservação, proteção e preservação dos recursos naturais, tais como terras e águas públicas, áreas naturais e fauna, incluindo também os temas de lazer, recreação e valores estéticos.

A partir dos anos 60 do século XX, Governos nacionais passaram a incluir formalmente o meio ambiente como parte de sua agenda, ampliando o entendimento até então dominante para referir-se também à proteção contra a poluição do ar, da

água e do solo, fundamentada na preocupação com a saúde humana.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 a agenda ambiental nacional passou a contemplar, em diversos países, inclusive o Brasil, o controle das atividades industriais e das atividades impactantes dos recursos naturais, assim como padrões de produção e consumo de energia.

No início dos anos 90, a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou os chamados problemas ambientais globais na agenda dos Governos nacionais.

Atualmente é mais ampla do que nunca a agenda ambiental sistêmica, entendida como o conjunto de temas e respectivas atividades governamentais relacionadas a seu poder-dever ambiental. Ela compreende, entre outras, ações governamentais relativas à saúde e à segurança, geração e uso de energia, transporte, agricultura e produção de alimentos, proteção dos sistemas ecológicos, geoquímicos e geofísicos, padrões de produção e consumo, além das chamadas questões globais, entre as quais estão as mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade e a proteção ao patrimônio genético (VIG; KRAFT, 2009). Estas questões se mesclam à defesa de bens tais como flora e florestas, fauna, água, atmosfera, solo, áreas verdes, praças e praias, ecossistemas especiais, resíduos domésticos e rejeitos perigosos, incluindo a disciplina das atividades

potencialmente impactantes da qualidade ambiental, desenvolvimento urbano, poluição industrial, poluição sonora, geração e transmissão de energia, atividade nuclear, tráfego e trânsito, recursos minerais, mineração e garimpagem.

5. A Agenda Ambiental Municipal: conteúdo e singularidades

Como se pôde observar até aqui, o objeto da tutela do Poder Público é amplo. As atividades integrantes da agenda sistêmica dos Municípios incluem, em primeiro lugar, as disposições da Lei nº 140/2011, entre as quais estão executar e fazer cumprir as políticas nacional e estadual de meio ambiente; exercer a gestão dos recursos ambientais; formular, executar e fazer cumprir a política municipal de meio ambiente; integrar programas e ações das demais esferas governamentais; articular a cooperação técnica, científica e financeira; desenvolver estudos e pesquisas para a gestão ambiental; organizar sistema de informações; prestar informações a Estados e à União; elaborar Plano Diretor considerando os zoneamentos ambientais; promover a educação ambiental; controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias perigosas; exercer o controle e fiscalizar atividades e empreendimentos licenciados pelo Municípios, aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e de

formações sucessoras em empreendimentos licenciados pelo Município.

No campo ambiental a ação individual do Município se estenderá a tudo o que for considerado de peculiar interesse municipal, sendo a resposta ao interesse local limitada apenas pelo fato de que problemas ambientais podem ultrapassar limites territoriais de um Município, tornando insuficiente a ação individual. Ou seja, ainda que determinado problema seja considerado como de interesse local e prioritário pelas autoridades locais, ser-lhes-á impossível solucionar o problema por meio de soluções individuais se suas causas estiverem fora do território municipal.

Por conseguinte, é possível esboçar uma primeira taxonomia das atividades componentes da agenda ambiental, dentro da ótica do binômio autonomia-interdependência. Em uma primeira categoria estão os objetos de interesse ambiental do Município para os quais a resposta de política pode ser construída e implementada individualmente pelo Município. A segunda categoria abrange atividades de interesse do Município cuja solução ou enfrentamento só se viabiliza por meio da ação conjunta de entes governamentais. Uma terceira categoria de atividades são aquelas pertencentes a diretrizes, programas e políticas estabelecidos pela esfera estadual e federal, às quais o Município venha a aderir voluntariamente por meio de pactuação.

É de se esperar, portanto, notável diversidade de atividades em cooperação na composição da agenda ambiental municipal, mesclando-se às atividades desenvolvidas individualmente pelo Poder local, que podem contar com parcerias entre Governo Municipal e organizações da sociedade civil e setor privado. Elas têm se originado em pactos entre Governos Municipais que compartilham os mesmos problemas e interesses, e entre Governos Municipais e os Governos das demais esferas. Em alguns Estados e regiões são encontradas ações em cooperação Município-Estado e Município-União para dar suporte à disparidade de capacidades municipais no campo ambiental.

Uma segunda abordagem para o conhecimento da agenda ambiental dos Municípios se apoia no legado histórico da trajetória institucional de gestão de bens ambientais. Regulações integrantes do marco jurídico-institucional nacional de defesa do meio ambiente lidam de forma diversa com o tema da participação dos Municípios, baseadas em marcos políticos e filosóficos cujas raízes remontam a décadas anteriores à emergência do tema ambiental e ao status do Município na condição de ente federado. Algumas destas regulações foram instituídas anteriormente a 1988, tais como o Código de Águas.

Segundo Brañes (2001, p. 11, livre tradução nossa), esta é uma característica comum a sistemas de direito ambiental de muitos países. Esse autor

considera três gerações de normas, que coexistem em um mesmo marco jurídico-institucional:

[...] “em todos os sistemas de direito ambiental é possível distinguir três tipos de normas jurídicas, cujas diferenças se explicam pelo seu processo de formação histórica. A ‘legislação comum de relevância ambiental’ [...], integrada pelas normas jurídicas expedidas sem nenhum objetivo ambiental, mas que regulam condutas que incidem significativamente sobre a proteção do meio ambiente. Suas origens datam do século XIX.

A ‘legislação setorial de relevância ambiental’, integrada pelas normas jurídicas expedidas pela proteção de certos elementos ambientais ou para proteger o ambiente de efeitos de algumas atividades, que é própria das primeiras décadas do século XX.

A ‘legislação propriamente ambiental’, integrada pelas normas jurídicas que se reportam à moderna concepção que visualiza o meio ambiente organizado como um todo, como um sistema [...] identificadas usualmente com as leis gerais ou leis-marco promulgadas para proteção ambiental”.

Em cada enquadramento setorial será distinta a relevância dada aos aspectos ambientais e à participação dos Municípios, tal como mostram as normas nacionais relacionadas à energia, gestão das florestas e das águas.

Um terceiro aspecto a delinear a agenda ambiental municipal é a escala espacial de intervenção adotada pelas medidas integrantes de

determinada política. No campo ambiental as respostas de política são frequentemente compostas por um conjunto diversificado de medidas a serem implementadas em escalas territoriais distintas, sendo apenas parte delas cabível no âmbito de decisão individual do Poder municipal. A agenda ambiental municipal será, pois, condicionada também à viabilidade de adoção de respostas e instrumentos de política adequados à sua escala de atuação.

Finalmente, mais um aspecto que confere singularidade à ação ambiental dos Municípios: a familiaridade dos Governos Municipais com o mandato ambiental. Muitas tarefas inerentes à tutela ambiental representam para os Municípios novidades adicionais às suas tarefas históricas, cujas estratégias e instrumentos são – ou eram até há pouco – desconhecidos dos gestores municipais: por exemplo, o controle da poluição e das atividades potencialmente impactantes do meio ambiente, proteção de florestas, conservação da biodiversidade e licenciamento ambiental. Para estas, é inegavelmente mais desafiador construir capacidades e operar programas.

Entretanto, uma parte das atribuições ambientais dos Municípios diz respeito a responsabilidades historicamente por eles desempenhadas, sobre as quais há, mais que familiaridade, conhecimento acumulado ao longo de décadas. Estas atividades são realizadas por setores da Administração Municipal, abordadas tradicionalmente sob uma

ótica estritamente setorial. Como sublinhado em Brañes (2001, p. 92):

“Nos países da América Latina, a gestão ambiental nacional coexistiu sempre com a gestão ambiental local, que está radicada basicamente nos Municípios e, mais especificamente, nos organismos municipais responsáveis por serviços tais como o planejamento urbano, os serviços de água, o trânsito público, os serviços de limpeza etc.”

No Brasil, efetivamente, as atividades citadas têm estado tradicionalmente sob responsabilidade municipal. Em sua maioria têm sido objeto de normas nacionais que incorporaram paradigmas pertencentes ao campo da defesa ambiental, como ocorreu como tema do desenvolvimento urbano em 2001 e com o saneamento básico em 2007. As novas normas primaram pelo reconhecimento das relações destas áreas com a defesa ambiental, demandando o redesenho de estratégias de política e da prestação de serviços públicos de modo a agregar-lhes a dimensão ambiental.

Descortina-se um universo no qual, para além da distribuição de competências, a importância das ações municipais de política ambiental pode variar desde uma posição na qual o Município é, entre os atores estatais, o protagonista para o cumprimento do mandato ambiental do Poder Público, até sua ação ser na prática nula por estar sob interdição.

São apresentados no Quadro 1 exemplos de atividades municipais que compõem a agenda ambiental sistêmica dos Municípios. Sem a

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

pretensão de esgotar o leque de aspectos ambientais pertencentes ao campo de atribuições municipais, nem de discutir em detalhe as normas de corte setorial/temático, podemos discernir três categorias de temas componentes da agenda ambiental segundo a importância atribuída ao Município: protagonista, coprotagonista/subsidiário e interditado.

A primeira categoria de atividades da agenda local reúne as atividades em que o Município tem papel

protagonista na defesa do meio ambiente. São eles os temas e aspectos em que lhe cabe formalmente o poder de polícia ambiental primário e a titularidade do serviço (como por exemplo, o ordenamento territorial), nos casos em que o objeto de política é de natureza intrinsecamente local (tais como a paisagem e a poluição sonora) e nos temas considerados pelo Município de interesse local.

Quadro 1

Agenda ambiental municipal segundo dos objetos de tutela: exemplos de temas de atividades	
Ação municipal	Tutela ambiental estatal: bens e atividades
Protagonista – exclusivo	<i>Temas considerados de interesse local</i> <i>Saneamento básico⁴</i> <i>Território e desenvolvimento urbano⁵</i> <i>Qualidade sonora</i> <i>Flora e florestas em área urbana</i> <i>Controle de atividades potencialmente degradadoras de porte local</i>
Coprotagonista/ Subsidiária influente	<i>Saneamento básico (em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões)</i> <i>Flora e floresta em área rural</i> <i>Gestão de recursos hídricos e controle da poluição hídrica</i> <i>Qualidade do solo e controle da poluição do solo</i> <i>Qualidade do ar e controle da poluição atmosférica</i> <i>Controle de atividades potencialmente degradadoras</i> <i>Fauna, caça e pesca</i> <i>Patrimônio cultural</i> <i>Ecosistemas especiais</i> <i>Poluição industrial</i> <i>Agrotóxicos</i> <i>Recursos minerais e mineração</i> <i>Biodiversidade</i>
Interditada	<i>Geração e transmissão de energia elétrica</i> <i>Energia nuclear</i> <i>Outorga de direito de uso de recursos hídricos</i>

Fonte: A autora, atualização de Neves (2006).

⁴ O Município é titular dos serviços de saneamento, exceto nas aglomerações metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nas quais onde o Município reparte a responsabilidade com outros Municípios e o Estado.

⁵ Tutela exclusiva da execução da política de desenvolvimento urbano exceto nas aglomerações metropolitanas, onde o Município repartirá a responsabilidade com outros municípios e o Estado.

Na segunda categoria, subsidiária influente, estão os temas e aspectos sobre os quais a responsabilidade do Município é formalmente complementar – o caso da proteção dos recursos hídricos, do solo, da atmosfera, das florestas, da biodiversidade e dos ecossistemas especiais – mas na prática tão importante quanto as demais por ser indispensável, para a efetiva resposta de política, sua contribuição em ações no seu campo de responsabilidade exclusiva.

Na terceira categoria estão as atividades interditas, nas quais é vedada a ação municipal – como no campo da geração de energia.

Em suma, a agenda ambiental sistêmica dos Municípios é extensa e enquadrada pelo pleno mandato dos Municípios no campo ambiental. As atividades da agenda municipal têm perfis diversos, condicionados entre outros por: entendimento em cada Município do que é interesse local e eleição de prioridades locais, necessidade/oportunidade de ação cooperada para enfrentamento do problema, possibilidade de ação protagonista segundo o objeto da defesa ambiental, escala requerida de intervenção, familiaridade com o tema de intervenção e acúmulo de capacidades para enfrentamentos dos problemas.

Descortina-se um universo no qual, para além da distribuição de competências, a importância das ações municipais de política ambiental pode variar desde uma posição na qual o Município é, entre os

atores estatais, o protagonista para o cumprimento do mandato ambiental do Poder Público, até sua ação ser na prática nula por estar sob interdição.

Quanto ao seu escopo, a agenda ambiental municipal é singular – não é idêntica nem “paralela” às da União e às dos Estados e vai muito além da simples implementação no âmbito local de políticas definidas pelas outras esferas de Governo. A agenda municipal se distingue da atuação dos campos do Estado e da União:

- (i) há objetos e instrumentos de política de uso exclusivo do Município;
- (ii) há oportunidades decorrentes da criação de sinergias entre instrumentos de uso exclusivo do município (como por exemplo, no uso de estudos de impacto ambiental para licenciar atividades potencialmente impactantes com a possibilidade de negociação de medidas compensatórias de impactos, recurso inexistente no uso do simples alvará), que tornam a ação municipal importante para o sucesso das ações de política ambiental das demais esferas;
- (iii) a abordagem municipal dos objetos de política está limitada por questões de escala;
- (iv) finalmente, arranjos institucionais de políticas setoriais relacionadas ao meio ambiente que podem especificar a agenda ambiental aos municípios (como, por exemplo, o arranjo federativo da política de saúde que consagrou a atribuição à vigilância sanitária e epidemiológica aos Municípios).

Agendas ambientais municipais são distintas entre si. Fatores relacionados às relações intergovernamentais concorrem para individualizar agendas ambientais municipais, de acordo com a constelação de coalizões ou disputas em jogo. No interior do campo ambiental há muitas demandas para associações de outras instâncias de governo com os Municípios. Ora há necessidade de participação do Município na implementação de políticas ambientais promovidas pelos outros entes federados, ora ocorrem iniciativas de descentralização ambiental de Estados para Municípios, ou ainda fatores *ad hoc* podem influir na agenda de Governo de Municípios pertencentes a um Estado ou a uma bacia hidrográfica.

A matização do exercício das responsabilidades municipais conforme os temas da agenda ambiental é um dos elementos caracterizadores da singularidade da ação municipal no campo ambiental e ilumina a dimensão da ação municipal como parte de um sistema nacional de governança ambiental.

A consideração das determinações da estrutura federativa é de fundamental importância para o entendimento da governança ambiental municipal: a ampla autonomia dos Municípios para estabelecer suas prioridades, a existência de ações ambientais cuja realização depende tão somente dos Municípios, pois correspondem a atribuições que lhes são exclusivas, tem outra face: a interdependência entre as esferas governamentais para o exercício do mandato ambiental.

O reconhecimento desta relação de mão dupla abre mais uma via para novas estratégias de consolidação do sistema de governança no qual o Município não é um ente menor, mas ator de primeira grandeza, tanto na defesa do ambiente na dimensão do interesse local quanto em estratégias regionais e nacional.

O arranjo institucional adotado para a governança ambiental tem lacunas que incluem ausência de suporte federativo para a ação dos Municípios e inexistência de um sistema de relações federativas imprescindíveis à defesa do meio ambiente. O cumprimento efetivo da agenda ambiental municipal depende, em grande parte, do enfrentamento das lacunas institucionais que tolhem a ação estatal na defesa ambiental e o aperfeiçoamento do arranjo institucional adotado, tendo em vista a importância do pleno engajamento dos Municípios na defesa ambiental – merecendo destaque os desafios concernentes à capacidade de coordenação, estratégias de cooperação de longo prazo, financiamento do sistema de governança ambiental e segurança contra tendências de retrocesso das normas que fundamentam o sistema.

6. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 41-67, jun. 2005.

AGUILLAR VILLANUEVA, L. F. Estudio introductorio. In: Villanueva, Luis F. Aguilar (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, primera edición julio 1992, tercera edición 2000 (primera edición 1996), tercera antología, 284 p.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B.D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRAÑES, R. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*: informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio 92). Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2001.

COBB, R.W.; ELDER, C. D. *Participation in american politics: the dynamics, of agenda building*. 2ª. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1972, 1983.

COBB, R.W.; ELDER, C. D. *The political uses of symbols*, New York: Longman,. 1983.

COBB, R.W.; ELDER, C. D. Formación de la agenda. el caso de la política de los ancianos. p.77-103. In: Villanueva, Luis F. Aguilar (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera antología. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1992, 1996, 2000.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, H. L. (Dallari, A. B., coord). *Direito municipal brasileiro*. 17ª edição (Atualizada por Celia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis). São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, L.E. *Direito administrativo brasileiro*. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

NEVES, E.M.S.C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em ciências sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Avançados USP* nº 74, abril 2012.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

UNITED NATIONS. Agenda 21. Disponível em: <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>. Acesso em 01/05/2016.

VIG, N.; KRAFT, M. *Environmental policy: new directions for the twenty-first century*. 7ª. ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



ibam

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM

Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ

Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autora: Estela Maria Souza Costa Neves

Consultor do PQGA/IBAM

Mestre em Urbanismo e Doutor em Ciências Sociais