

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS

SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Antonio Gomes de Vasconcelos, Sebastião Sérgio Da Silveira, Julia
Maurmann Ximenes – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-111-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3.
Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, do XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Belo Horizonte, nos dias 11 a 14 de novembro de 2015.

Fruto do labor de mais de duas dezenas de pesquisadores, os trabalhos refletem um pouco de uma das mais palpitantes e instigantes páginas recentes do jovem Constitucionalismo Brasileiro.

É certo que a Constituição Federal de 1988, que refundou a República Brasileira, destacou a cidadania e dignidade da pessoa humana como os fundamentos do novo estado que dela derivou (C.F., art. 1º, incisos II e III). Ao fazer opção dos valores humanos como o núcleo da nova república, o Constituinte escreveu uma das mais avançadas cartas, que meritoriamente ficou conhecida como A Constituição Cidadã.

Além de destacar a cidadania e a dignidade humana como fundamentos da República, alçou como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (C. F., art. 3º). Já nesse ponto, está projetado o embrião da segunda geração dos direitos humanos, que são previstos e garantidos ao longo de nossa Carta Republicana.

Em didática definição, André Ramos Tavares (Curso de Direito Constitucional. 10 ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 837) sustenta que os direitos sociais são direitos de prestação ou direitos prestacionais, porque exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social, especialmente dos hipossuficientes. Assim, a concreção de tais direitos se vincula à existência de políticas públicas efetivas.

No momento atual da vida institucional de nosso país, vivemos o amadurecimento, a perplexidade e a angústia, diante da necessidade de cumprimento de muitos dos postulados

consagrados na nossa Constituição. Mesmo diante dos imensos avanços vivenciados nos últimos anos, o Brasil ainda é um país repleto de desigualdades sociais. Poucos compartilham a riqueza e muitos dividem o pouco que sobra. Lamentavelmente o gigantesco abismo que separa economicamente as classes sociais, também se repete em todas as outras áreas. A pátria não consegue garantir oportunidades para a maioria de seus filhos, na maioria das vezes, pela ausência ou deficiência de políticas públicas.

A letargia que assola o estado brasileiro na implementação de políticas públicas tipifica um comportamento juridicamente reprovável e implica em transgressão da própria Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello). É exatamente por essa razão que surgiu um ativismo judicial exacerbado, que hoje vem impondo ao poder executivo o cumprimento de muitas garantias e a implementação de políticas públicas para garantia de direitos sociais garantidos na Constituição.

Considerando estas premissas sobre a efetivação dos direitos sociais, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática para os intensos debates após a apresentação dos trabalhos.

Um dos grupos abordou o direito à saúde, objeto de intenso debate acadêmico e de pesquisas que buscam enfrentar os limites e possibilidades da judicialização. Os resultados de pesquisas sobre políticas públicas específicas de saúde também foram apresentados.

Outro grupo abordou uma temática que tangencia várias pesquisas sobre direitos sociais: a proteção à mulher. As pesquisas abordaram desde a violência contra a mulher até as políticas públicas afirmativas.

A proteção ao meio-ambiente, o direito à moradia, a sustentabilidade e a urbanização foram objeto de pesquisas apresentadas, com frequência utilizando o estudo de caso.

Por fim, cumpre destacar uma última pertinência temática: a proteção social. O programa bolsa família e a inclusão de pessoas com deficiência foi objeto de intenso debate, encerrando as discussões do grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I e retomando a discussão apresentada no início desta introdução: a necessidade de inclusão de muitos cidadãos que ainda não tem acesso efetivo aos direitos sociais previstos no texto constitucional de 88.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E SUSTENTABILIDADE: ISTO TAMBÉM É INTERESSE LOCAL.

POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL Y SOSTENIBILIDAD: ES TAMBIÉN DE INTERÉS LOCAL.

**Adriana Timoteo Dos Santos Zagurski
Daniel de Mello Massimino**

Resumo

O presente artigo analisa as imbricações entre a ausência de legislação sobre matéria ambiental nos municípios e políticas públicas para a sustentabilidade. Por meio de revisão de literatura, especialmente ante os dados divulgados pelo IBGE, foi verificado que ainda há um grande número de municípios brasileiros que não possuem legislação em matéria ambiental. Inobstante a competência para legislar sobre essa matéria seja afeta a interesses locais, a ausência dessa legislação é um indicativo da necessidade dos gestores conferirem maior importância à questão da sustentabilidade. Pode-se afirmar que a ausência de ações conjuntas com os municípios pode comprometer a eficácia das políticas públicas federais e estaduais. As políticas públicas são mecanismos através dos quais se concretizam programas estatais para a consecução de direitos previstos na Constituição Federal. Uma alternativa para essa questão é a regulamentação através de legislação municipal, de ações que articulem a matéria ambiental e sustentabilidade como vetor da ação sócio-política.

Palavras-chave: Políticas públicas, Sustentabilidade, Municípios

Abstract/Resumen/Résumé

En este artículo se analiza la superposición de la falta de legislación sobre el medio ambiente en los municipios y las políticas públicas hacia la sostenibilidad. A través de revisión de la literatura, sobre todo antes de los datos publicados por el IBGE, se encontró que todavía hay un gran número de municipios que no cuentan con una legislación ambiental. Inobstante la competencia para legislar sobre el asunto está afectando a los intereses locales, la ausencia de dicha legislación es indicativo de la necesidad de que los gestores dan mayor importancia a la cuestión de la sostenibilidad. Se puede decir que la ausencia de acciones conjuntas con los municipios puede comprometer la eficacia de la política pública federal y estatal. Las políticas públicas son mecanismos mediante los cuales se realizan los programas estatales para el logro de los derechos en virtud de la Constitución Federal. Una alternativa a este problema es la regulación a través de la legislación municipal, las acciones que articulan el medio ambiente y la sostenibilidad como un vector de la acción social y política.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Políticas públicas, La sostenibilidad, Los municipios

1. Introdução

A discussão acerca do meio ambiente ecologicamente equilibrado aparece hoje como um dos assuntos mais importantes, na medida em que o crescimento econômico desenfreado traz à tona a necessidade de um repensar da relação do homem com o meio ambiente, uma vez que os recursos naturais são finitos (FERRER, 2013).

Apesar de haver uma preocupação mundial com o meio ambiente que originou a Conferência de Estocolmo (considerada o ponto de partida do direito ambiental internacional) em 1972 na Suécia, a noção de sustentabilidade¹ ganha maior relevo a partir da ECO-92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Cnumad), ocorrida no Rio de Janeiro e assinada por mais de 170 países.

Naquela oportunidade a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza. A avaliação partiu do pressuposto de que, se todas as pessoas almejassem o mesmo padrão de desenvolvimento dos países ricos, não haveria recursos naturais para todo mundo sem que ocorressem graves e irreversíveis danos ao meio ambiente.

As discussões da Eco 92 resultaram em 5 documentos, dentre eles a Agenda 21 que pode ser considerada um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. O preâmbulo desta Agenda deixa claro que a sustentabilidade não pode se basear apenas na proteção dos ecossistemas, mas também na oportunização de condições básicas de vida para todos, nos seguintes termos:

1.1 Humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, illhealth and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being. However, integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfilment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future. No nation can achieve this on its own; but together we can - in a global partnership for sustainable development.²

¹ Em 1983 foi criada pela Assembléia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, que foi presidida por Gro Harlem Brundtland. O trabalho fruto dessa comissão (Relatório Brundtland) apresentou um novo olhar sobre o desenvolvimento, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. É a partir daí que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ficar conhecido. ONU, Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. **Our common future report**. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2015.

² Numa tradução livre: 1.1 A humanidade se encontra em um momento de definição na história. Somos confrontados com a perpetuação das disparidades entre nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da

Já a Agenda 21 brasileira foi concluída em 2002 e na sua abertura o então presidente Fernando Henrique Cardoso advertiu: “o maior desafio da Agenda 21 Brasileira é internalizar nas políticas públicas do país os valores e princípios do desenvolvimento sustentável”.

Não há um conceito unívoco de sustentabilidade, entretanto, é possível encontrar um conceito de desenvolvimento sustentável adaptado à realidade brasileira na Agenda 21 brasileira, nos seguintes termos:

O conceito de desenvolvimento sustentável está em construção. Seu ponto de partida foi o compromisso político, em nível internacional, com um modelo de desenvolvimento em novas bases, que compatibilizasse as necessidades de crescimento com a redução da pobreza e a conservação ambiental. Esse desafio implica assumir que os princípios e premissas que devem orientar a sua implementação são ainda experimentais e dependem, antes de tudo, de um processo social em que os atores pactuam gradativa e sucessivamente novos consensos em torno de uma Agenda possível, rumo ao futuro que se deseja sustentável.

Edis Milaré (2014, p. 70-71), ao tratar sobre o tema, reconhece que ainda não há uma homogeneidade discursiva que permita conceituá-lo de maneira categórica, tampouco consegue formular tal conceito de maneira unívoca, mas traz luz a tal categoria da seguinte forma:

Melhor do que falar em desenvolvimento sustentável – que é um processo -, é preferível insistir na “sustentabilidade”, que é um atributo necessário no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais. O tema sofre, por enquanto, de imprecisões conceituais ou, às vezes, de uma visão excessivamente econômica [...] do ponto de vista ecológico, sustentabilidade refere-se aos recursos naturais existentes numa sociedade [...] A sustentabilidade inerente aos próprios recursos da natureza prende-se às cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e a perpetuação de alguns desses recursos dependem naturalmente de outros recursos. [...] Sob a ótica política, a sustentabilidade representa a capacidade de a sociedade organizar-se por si mesma. [...] Portanto, existem duas condições para ao desenvolvimento da sustentabilidade: a capacidade natural de suporte (recursos naturais existentes) e a capacidade de sustentação (atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu próprio benefício).

Partindo desse conceito, se verifica que a sustentabilidade deve conciliar respeito ao meio ambiente e desenvolvimento social, em especial a erradicação da pobreza e acesso a todos de uma condição de vida digna. Resta, então, evidente o papel das políticas públicas na

fome, das doenças e do analfabetismo, a deterioração contínua dos ecossistemas dos quais dependemos para o nosso bem-estar. No entanto, a integração de preocupações ambientais e de desenvolvimento e uma maior atenção a eles levará à satisfação das necessidades básicas, melhores padrões de vida para todos, ecossistemas e um futuro mais seguro, mais próspero melhor protegidos e gerenciados. Nenhuma nação pode conseguir isso por conta própria; Mas juntos podemos - em uma associação mundial para o desenvolvimento sustentável.

construção de uma nova consciência no que diz respeito à sustentabilidade, especialmente quando se trata de assuntos de interesse local.

2. Sustentabilidade e políticas públicas

A existência da Agenda 21 global, bem como a existência da Agenda 21 Brasileira (2002) servem de dispositivo norteador de todas as políticas públicas e demais instrumentos normativos, cujo objetivo comum

[...] não está restrito à preservação do meio ambiente, mas ao desenvolvimento sustentável ampliado e progressivo que introduz, na discussão, a busca do equilíbrio entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental. Trata-se, portanto, da procura por uma nova racionalidade que garanta a solidariedade e a cooperação, tanto quanto a continuidade do desenvolvimento e da própria vida para as gerações futuras, ameaçadas pelo consumismo perdulário e pela exploração predatória dos recursos naturais.

Por sua vez, mesmo antes do estabelecimento da Agenda 21, a Constituição Federal do Brasil, no Artigo 225 já estabelecia que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

No artigo 23, III, VI e VII a Constituição elenca a competência material ambiental comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Ainda o artigo 24, incisos VI, VII, VIII, determina a competência para legislar acerca de meio ambiente de forma concorrente, o que significa que a União elaborará as diretrizes gerais acerca da matéria, enquanto os Estados-membros complementarão essas leis. Aos municípios resta a competência em assuntos de interesse local (artigo 30, I).

Em 1999 foi criada a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)³, projeto do Ministério do Meio Ambiente que buscava a revisão dos padrões de produção e consumo e a adoção de novos referenciais de sustentabilidade ambiental nas instituições da administração pública.

³ Segundo informações do Ministério do Meio Ambiente, são objetivos da A3P: sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais; promover o uso racional dos recursos naturais e a redução de gastos institucionais; contribuir para revisão dos padrões de produção e consumo e para a adoção de novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública; reduzir o impacto socioambiental negativo direto e indireto causado pela execução das atividades de caráter administrativo e operacional; contribuir para a melhoria da qualidade de vida. BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

Desta forma, todos os entes federados – inclusive os municípios – devem envolver-se com o tema. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida (1981, p. 149) a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município, “mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.”

Importante destacar que não há um conceito unívoco para interesse local. Conforme a lição de Hely Lopes Meirelles (1996, p. 122) o interesse local “se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”

Nessa ótica, o município pode – e deve – legislar sobre temas em matéria ambiental e sustentabilidade especialmente tratando da gestão racional dos recursos localmente disponíveis.

Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 673.681/SP o Ministro Celso de Mello, do STF – Supremo Tribunal Federal – deu provimento para declarar a constitucionalidade de lei municipal de Mogi-Mirim (SP) que dispõe sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente, e determina a regulamentação da norma pelo Executivo local. Para o ministro, os municípios têm competência para formular políticas públicas destinadas a viabilizar a proteção local do meio ambiente.

Assim, como já afirmado, o município pode legislar quando o assunto é meio ambiente e sustentabilidade dentro de sua esfera de competência. Exemplos são o fornecimento de sacolas plásticas por supermercados, o licenciamento e fiscalização de atividades poluentes através das secretarias municipais, a educação ambiental, incentivos fiscais, dentre outros.

O desenvolvimento de muitas dessas atividades deve estar contemplada em lei municipal e em políticas públicas elaboradas com a participação da sociedade civil.

Não existe uma definição única sobre política pública. Celina Souza (2006) resume política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Eduardo Appio, pode-se conceituar políticas públicas como “instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos”. (APPIO, 2006, p.136)

Através das políticas públicas são desenvolvidas ações que visem colocar em prática o contido na legislação. No tocante à sustentabilidade, os programas ambientais, de política urbana e de desenvolvimento social devem ser pensados conjuntamente, envolvendo todas as esferas de governo.

3. O papel dos municípios

Uma política municipal de sustentabilidade harmonizando todos esses eixos temáticos (visão Triple Bottom Line –social, ambiental e econômico⁴) traz resultados mais eficientes.

Ações que interliguem mobilidade urbana, coleta seletiva de lixo, construções sustentáveis, controle de poluição e saneamento básico conseguem gerir melhor os recursos disponíveis e maximizar resultados. Integradas essas políticas poderão contribuir para a redução das desigualdades e conseqüentemente contribuir para o combate à pobreza e condições inadequadas de vida. Conforme ensina Pedro Jacobi (1999), “torna-se fundamental criar as condições para inserir crescentemente a problemática ambiental no universo da gestão local, e principalmente em relação à dinâmica das políticas sociais.”

No entanto, para que essas políticas se desenvolvam, há que haver previsão na legislação municipal, especialmente ante a destinação de recursos e a necessidade de harmonização entre as diversas áreas de atuação (exemplo: não adianta elaborar um plano de educação ambiental incentivando a separação do lixo reciclável se não houver a coleta seletiva por parte do município).

Sustentabilidade, como dito antes, envolve mudança de comportamento e atitudes em diversas áreas abrangendo ações na esfera da saúde pública, educação, zoneamento e urbanismo, renda, meio ambiente, saneamento básico, entre outras. Assim a leis como a Lei Orçamentária Anual, Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Código de Obras são exemplos de

⁴ O sociólogo e consultor britânico John Elkington formulou o conceito Triple Bottom Line – o tripé da sustentabilidade – expressão consagrada atualmente e também conhecida como os “Três Ps” (people, planet and profit) ou, em português, “PPL” (pessoas, planeta e lucro). Segundo esse conceito, especialmente aplicável às empresas e administração em geral, para ser sustentável uma organização ou negócio deve ser financeiramente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável.

algumas das leis municipais que podem conter dispositivos relacionados à sustentabilidade. A ausência de legislação demonstra o desinteresse local sobre o tema:

A Agenda 21 Local deve ser construída a partir de processos participativos onde a população e/ou as comunidades possam compreender a sua responsabilidade individual e coletiva no processo de desenvolvimento. Cabe ao Poder Local a tarefa de fomentar políticas que estimulem a participação dos indivíduos dentro de uma perspectiva intersetorial reforçando diálogos que estimulem uma compreensão dos processos a partir dos seus componentes, sociais, econômicos, ecológicos, espaciais e culturais. (JACOBI, 1999)

Em estudo realizado em 2003, por Maria Hermínia Tavares de Almeida e Leandro Piquet Carneiro verificou-se que os municípios ainda permaneciam numa situação de coadjuvantes em termos de políticas públicas e atitudes sustentáveis, deixando ao poder público federal e estadual a atuação nessas áreas, apesar do disposto nos instrumentos normativos federais e na Agenda 21 que afirmam a necessidade da atuação local:

[...] temas como a poluição das águas e do ar e as mudanças climáticas em geral invadiram a política local em várias partes do mundo nos últimos 20 ou 30 anos. Não no Brasil. Os temas ambientais ainda são ignorados e tratados como de competência de outros níveis de governo. Os dados do *survey* indicam que os líderes locais consideram que os principais problemas ambientais, embora ocorram em diferentes partes do mundo e mesmo no Brasil, não afetam os municípios onde vivem, pelo menos não na mesma intensidade de outras partes. (...) Ao mesmo tempo, desejam transferir a outros níveis de governo a responsabilidade por iniciativas na área de educação, meio ambiente e desenvolvimento econômico, embora reconheçam que o governo local tenha poder e autonomia suficientes para tomar iniciativas eficientes nesses terrenos. (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003)

Os autores concluíram que há ainda uma resistência à descentralização de atribuições e competências em várias áreas o que agrava a situação de modo geral.

A ausência de atuação municipal conjunta com as demais esferas contribui para que não haja um avanço significativo em diversas áreas uma vez que, ante a natureza dos direitos (especialmente na área ambiental) ações isoladas não terão eficácia.

Conforme adverte Ferrér (2013) “la extensión y, sobre todo, eficacia del Derecho Ambiental depende hoy de la decisión de los distintos gobiernos, sujetos a todo tipo de compromisos y servidumbres frente a los que em muy pocos casos se erige una opinión pública concienciada y poderosa.”

Para melhor ilustrar a questão, veja-se a pesquisa sobre os Indicadores de Sustentabilidade no Brasil divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). Segundo os 63 indicadores utilizados para analisar o desenvolvimento sustentável (integrando as dimensões ambiental, social, econômica e institucional), as

emissões de dióxido de carbono (CO₂) do país aumentaram 65% entre 1990 e 2005. Em números absolutos, o total de dióxido de carbono liberado na atmosfera no país saltou de 991.731 gigatoneladas para 1.637.905 gigatoneladas.

O uso de agrotóxicos mais que dobrou entre 2000 e 2012. Em 2002, ano de menor uso da série, a comercialização do produto era de 2,7 kg por hectare, enquanto em 2012 foi de 6,9 kg/ha. Os produtos considerados perigosos (medianamente) foram os mais representativos no período entre 2009 e 2012, respondendo por 64,1% dos itens comercializados em 2012.

A energia renovável perdeu participação na matriz energética brasileira, registrando, em 2012, sua menor participação em uma década (42,4%). Por outro lado, a participação de petróleo e derivados, fontes não renováveis de energia, aumentou de 36,7% para 39,2% entre 2008 e 2012. O número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI) ainda é elevado. Em 2013, ocorreram 202,6 casos por 100 mil habitantes, uma redução de 37,8% na comparação com 2000 (326,1 por 100 mil habitantes).

As diferenças regionais são marcantes: enquanto na região Norte, 396,1 pessoas foram internadas para cada 100 mil habitantes, no Sudeste esse número chegou a 78,3, em 2013.

Em relação aos estados, alguns atingiram valores superiores a 500 (Maranhão, Piauí e Pará), enquanto em São Paulo foram 55,5 internações por 100 mil habitantes, o menor valor do país. O grau de desigualdade na distribuição da renda do País representado pelo índice de Gini permaneceu elevado em torno de 0,500.

Tais informações são indicativas da persistência das desigualdades socioeconômicas, a despeito do bom desempenho característico da economia nacional nos últimos anos.

Em relação à existência de legislação ambiental, o estudo mostra que até 2009, menos de 50% dos municípios brasileiros possuía regramento legal sobre a matéria conforme gráfico abaixo:

Tabela 130 - Existência de legislação específica para tratar da questão ambiental no município - Brasil - 2002/2009

Ano	Municípios		
	Total	Com legislação ambiental	
		Absoluto (n°)	Relativo (%)
2002	5 560	2 363	42,5
2009	5 565	2 578	46,3

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002/2009.

Esse dado é especialmente preocupante, pois, segundo o mesmo estudo, a presença da legislação “é um indicativo da inserção dos gestores e da população neste debate e a importância que a questão ambiental vem adquirindo nos últimos anos para a gestão municipal. Além disso, representa um dos indicativos de sua capacidade de gestão.” (IBGE, 2015)

Muitos municípios brasileiros ainda não se desvencilharam das obrigações estabelecidas pela Lei do Saneamento⁵ (lei nº 11.445/2007) e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos⁶ (lei nº 12.305/2010). Também a maioria não possui planos municipais de meio ambiente.

O relatório do IBGE (2015) revelou que a proporção de municípios com Conselhos de Meio Ambiente ativos vem aumentando no Brasil, tendo passado de 22,3%, em 2001, para 39,9% em 2009 e próximo a 50% em 2015, porém ainda muito distante do ideal. Ressalta-se ainda que esse dado somente considerada a existência e atividade dos conselhos, sem analisar a qualidade e efetividade dessa atuação.

Em relação à Agenda 21 local, o estudo revela que no Brasil, no ano de 2012, 30% da população brasileira residia em municípios que possuíam iniciativas de Agenda 21 Local. (IBGE, 2015).

Os dados abaixo melhor demonstram essa realidade:

⁵ Segundo estimativa do Ministério das Cidades e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar) até 2013, apenas 30% das 5.570 prefeituras brasileiras deveria concluir o Plano Municipal de Saneamento Básico, previsto pela Lei 11.445/2007, que tornou obrigatória a elaboração dos planos, segundo estimativa do Ministério das Cidades e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar). EBC, Empresa Brasil de Comunicação. EBC, Empresa Brasil de Comunicação. **Apenas 30% dos municípios devem concluir os planos de saneamento básico em 2013.** Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-03/apenas-30-dos-municipios-devem-concluir-os-planos-de-saneamento-basico-em-2013>>. Acesso em 08 ago. 2015.

⁶ A Confederação Nacional de Municípios (CNM) elaborou um diagnóstico sobre a situação dos lixões no Brasil. A entidade buscou saber quem têm atendido as obrigações impostas na Lei 12.305/2010 – que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). De acordo com os resultados, 63% depositam os resíduos no próprio Município e 35,3% em outro. Quando se tratam de resíduos depositados no próprio Município, 67,2% vão para lixões e aterros controlados, pois não há condições técnicas e financeiras de se construir um aterro sanitário. Nestas situações, ou inexistem aterros sanitários próximos ou os custos para transportar e dispor esses rejeitos são muito altos. Entre os 35,3% que destinam os rejeitos para outro Município, a grande maioria faz a disposição final adequada. Ao todo, 77% consegue dispor os rejeitos apenas em aterros sanitários, o que representa 1.149 Municípios, dos 1.482 Municípios que informaram à CNM fazer essa disposição final em outro Município. Até março deste ano, 43,8% dos Municípios ainda estavam em fase de elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo Técnico – Gestão Municipal de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/20052045_Analise_Pesquisa_Gesto_Municipal_de_Resduos_Slidos.pdf>. Acesso em 08 ago. 2015.

Tabela 131 - Existência de legislação específica para tratar da questão ambiental no município, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2009

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios		
	Total	Com legislação ambiental	
		Total	Relativo (%)
Brasil	5 565	2 578	46,3
Norte	449	224	49,9
Rondônia	52	16	30,7
Acre	22	14	63,6
Amazonas	62	33	53,2
Roraima	15	4	26,6
Pará	143	79	55,2
Amapá	16	14	87,5
Tocantins	139	64	46
Nordeste	1 794	624	34,8
Maranhão	217	70	32,2
Piauí	224	41	18,3
Ceará	184	114	61,9
Rio Grande do Norte	167	36	21,5
Paraíba	223	56	25,1
Pernambuco	185	68	36,7
Alagoas	102	27	26,4
Sergipe	75	16	21,3
Bahia	417	196	47
Sudeste	1 668	895	53,6
Minas Gerais	853	377	44,1
Espírito Santo	78	56	71,8
Rio de Janeiro	92	66	71,7
São Paulo	645	396	61,4
Sul	1 188	620	52,2
Paraná	399	186	46,6
Santa Catarina	293	101	34,4
Rio Grande do Sul	496	333	67,1
Centro-Oeste	466	215	46,1
Mato Grosso do Sul	78	42	53,8
Mato Grosso	141	60	42,5
Goiás	246	112	45,5
Distrito Federal	1	1	100

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

A tabela a seguir referente a proporção da população residente em municípios com Agenda 21 Local, por etapas de implantação, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação do IBGE (2015) mostra a disparidade entre as regiões do país e a necessidade de uma maior conscientização dos gestores municipais quanto a sustentabilidade para o enfrentamento da questão:

Tabela 146 - Proporção da população residente em municípios com Agenda 21 Local, por etapas de implantação, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2012

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Proporção da população residente em municípios com Agenda 21 Local (%)				
	Total	Etapas de implantação			
		Mobilização / Sensibilização	Definição de diagnóstico e metodologia	Elaboração do plano de desenvolvimento sustentável	Implementação de ações da Agenda 21 em políticas públicas
Brasil	47,0	28,0	5,7	27,1	39,1
Norte	42,8	45,9	5,2	7,4	41,5
Rondônia	21,1	74,3	9,7	–	16,0
Acre	23,9	53,1	–	8,6	38,3
Amazonas	64,7	13,3	3,1	3,4	80,2
Roraima	70,0	100,0	–	–	–
Pará	30,8	49,5	9,9	9,1	31,5
Amapá	80,7	100,0	–	–	–
Tocantins	60,6	55,0	2,8	23,5	18,6
Nordeste	39,6	31,0	3,8	9,3	55,9
Maranhão	11,1	69,0	7,9	12,4	10,6
Piauí	14,1	32,0	33,0	16,6	18,4
Ceará	67,5	26,2	1,5	8,3	63,9
Rio Grande do Norte	52,4	25,9	–	5,1	69,1
Paraíba	31,5	28,4	8,1	20,8	42,7
Pernambuco	26,1	13,6	2,5	0,9	83,0
Alagoas	53,1	69,4	4,2	8,7	17,6
Sergipe	27,3	51,3	10,0	23,4	15,4
Bahia	48,6	27,5	3,3	10,0	59,1
Sudeste	56,5	23,1	7,0	32,0	37,8
Minas Gerais	39,6	32,0	7,3	6,0	54,7
Espírito Santo	58,2	2,6	–	28,2	69,2
Rio de Janeiro	82,3	17,3	8,5	6,8	67,4
São Paulo	54,3	25,3	6,7	56,2	11,8
Sul	29,9	36,8	6,7	33,8	22,7
Paraná	35,3	25,3	3,7	58,7	12,3
Santa Catarina	30,3	50,2	–	7,2	42,6
Rio Grande do Sul	24,3	43,3	15,8	18,0	22,8
Centro-Oeste	57,8	23,8	3,0	55,7	17,5
Mato Grosso do Sul	43,3	4,7	2,2	6,8	86,2
Mato Grosso	39,0	51,0	2,7	5,4	41,0
Goiás	55,0	38,8	5,6	54,8	0,7
Distrito Federal	100,0	–	–	100,0	–

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012 e Estimativas da população residente em 1o de julho de 2002, 2009 e 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2002-2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao>. Acesso em: mar. 2015.

Estes dados demonstram que a maioria dos municípios brasileiros ainda não deu a devida importância à necessidade de elaborar um plano de ação local sobre sustentabilidade. Sem a legislação e a execução de planos e programas locais, dificilmente será feito o planejamento, gestão e fiscalização de ampla abrangência em relação aos aspectos ambientais, sociais e econômicos de maneira integrada.

Marcos Vinicius Godeckee Giovanni Nachtigall Maurício (2015) destacam que os planos municipais de meio ambiente devem ser desenvolvidos de forma transversal:

ao conjunto de políticas públicas, influenciando e sendo influenciado pelo planejamento de áreas como saúde, educação, desenvolvimento urbano e turismo. Este fato, além de reforçar a necessidade da construção aberta e participativa, confere caráter de complexidade na sua elaboração, exigindo disposição, persistência e determinação das partes envolvidas neste processo de construção coletiva. P. 11 -12 Integrar com o (i) Plano Diretor Municipal; (ii) Agenda 21 local; (iii) Código Municipal de Meio Ambiente; (iv) Zoneamento Ecológico-Econômico local; (v) Plano Municipal de Saneamento Básico; (vi) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e com o (vii) Plano Plurianual do município (PPA)

De fato, a ausência de legislação interfere na capacidade institucional do município no trato das questões sobre meio ambiente e sustentabilidade. Ações preventivas evitam ou minimizam danos ambientais e a efetiva participação comunitária e o seu envolvimento direto nos assuntos da gestão racional dos recursos localmente disponíveis contribui para o êxito das políticas públicas.

É também neste sentido, de destacar a necessidade da ação política conjunta, o pensamento de Rafael Doñate Ávila e Tadeu Fabrício Malheiros (2012):

A ação política de envolver-se no tema demanda apoio político e social por meio de relações e ações institucionais, envolvendo diretamente o Gabinete do Prefeito, as diversas Secretarias e Órgãos Municipais, a Câmara Municipal, os juízes, promotores, delegados e lideranças ambientais e da sociedade civil. É indispensável possuir a compreensão, o envolvimento e o comprometimento por parte daqueles que detêm o poder de decisão com a defesa do meio ambiente.

Deve-se reconhecer a interação entre as questões ambientais e as diversas políticas públicas urbanas e rurais e, desta forma, avançar na introdução da variável ambiental nos sistemas locais de planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento do Município, construindo mecanismos que levem à sustentabilidade, o que pode ser feito no contexto do Sistema Municipal de Meio Ambiente. É essencial que a dimensão ambiental, dada sua complexidade, permeie os diversos setores da administração municipal, evitando uma visão fragmentada e setorializada do assunto. Além disso, para se ampliar a eficácia de políticas, especialmente no contexto da sustentabilidade, esforços devem ser direcionados à capacitação institucional voltada ao fortalecimento da avaliação e abordagem de questões cruciais, como aquelas relacionadas a escolhas entre políticas alternativas, e a modalidades de implementação entre as opções de desenvolvimento, baseadas no entendimento das potencialidades e limitações do meio ambiente.

Segundo Pedro Jacobi (2009), ainda são poucas as experiências de gestão municipal “que assumem, de fato, uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo”.

Esse autor destaca que a cultura política do Brasil e dos demais países da América Latina ainda estão permeadas por tradições “estatísticas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade e Estado.” (JACOBI, 2009)

A omissão dos governos municipais é fruto dessa cultura, que aguarda iniciativas do governo central ou algum benefício em troca para agir.

No entanto, ainda segundo Jacobi (2009) experiências por parte de administrações municipais, mostram que,

havendo vontade política, é possível viabilizar ações governamentais pautadas pela adoção dos princípios de sustentabilidade ambiental conjugada a resultados na esfera do desenvolvimento econômico e social. O município possibilita, neste sentido, a articulação de políticas de caráter intersetorial do desenvolvimento social na medida em que se amplia o campo de análise e de atuação que inclui conceitos como qualidade de vida, exercício de direitos e expansão do desenvolvimento de capacidades.

É necessário compreender que o desenvolvimento de uma legislação e de políticas públicas (incluindo educação, informação e participação da sociedade) sobre sustentabilidade local é o primeiro passo para o início do processo de conscientização e modificação de uma localidade, reorganizando as ações políticas institucionais e possibilitando um desenvolvimento sustentável duradouro.

4. Conclusão

Os problemas sociais e ambientais não podem ser tratados de maneira isolada com uma visão somente global sem considerar o local. A articulação conjunta do global e local é necessária para que se possa atingir uma efetividade em termos de sustentabilidade.

A sustentabilidade passa por uma mudança de visão, de estratégia, de ação política com a criação de ordenamento jurídico para respaldar e propiciar a implantação de políticas públicas.

Nessa ordem de idéias os municípios possuem papel relevante no sentido de instituir e desenvolver políticas públicas locais que harmonizem as diversas dimensões (ambiental,

social e econômica) e suas especificidades em face de uma realidade particular. Para isso é necessária a elaboração de instrumentos normativos, de legislação específica sobre o tema.

5. Referências

AGENDA 21 Brasileira. **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. Brasília: [s.n], 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/acoesprio.pdf>. Acesso em 23 jun. 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo, Atlas, 1981.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**. vol. Campinas May 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci_arttext>. Acesso em 08 ago. 2015.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e sociedade**. vol. 21 supl.3 São Paulo Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000700004>. Acesso em 08 ago. 2015.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em 10 ago. 2015.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo Técnico – Gestão Municipal de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/20052045_Analise_Pesquisa_Gesto_Municipal_de_Resduos_Slidos.pdf>. Acesso em 08 ago. 2015.

EBC, Empresa Brasil de Comunicação. **Apenas 30% dos municípios devem concluir os planos de saneamento básico em 2013.** Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-03/apenas-30-dos-municipios-devem-concluir-os-planos-de-saneamento-basico-em-2013>>. Acesso em 08 ago. 2015.

FERRÉR, Gabriel Ferrer. La construcción del derecho ambiental. **Revista Nej – novos estudos jurídicos.** v. 18, n. 02, 2013. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>>. Acesso em 03 ago. 2015.

GODECKE, Marcos Vinicius; MAURÍCIO, Giovanni Nachtigall. (Organizadores). **Guia para planos ambientais municipais.** Pelotas: Ed. Santa Cruz, 2015. Disponível em: <<http://wp.ufpel.edu.br/ga/files/2015/05/Guia-para-Planos-Ambientais-Municipais.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015.** Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2015.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade.** Vol. 8 p. 31-49, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04>>. Acesso em 10 ago. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 9. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. **Our common future report.** Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2015.

ONU, Organização das Nações Unidas. **United Nations conference on environment & development.** Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 06 ago. 2015.