

Ministério do Meio Ambiente




Programa Nacional
de Capacitação de
Gestores Ambientais

Cadernos de Formação

VOLUME

1

Política Nacional de
Meio Ambiente



Ministério do Meio Ambiente
Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

Cadernos de Formação
Volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente

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: Luis Guilherme Delmont - Vintenove | Santamidia

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, 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.

FOTOS: Ministério do Meio Ambiente, Arquivo do FNMA, Acervo do PNMA, Paulo Robson, William Masson, Banco de Imagens do IBAMA, Ricardo Maia, Wigold Bertoldo Schaffer, Concurso VERACIDADE (Cooperação Técnica Brasil-Alemanha MMA – GTZ), Claudio Marigo, Ricardo Russo, Acervo do WBI.

CATALOGAÇÃO NA FONTE

C122 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.
Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente. / Ministério do Meio Ambiente.
- Brasília: MMA, 2006
Conteúdo: v. 1. Política nacional de meio ambiente. - v. 2. Como estruturar o sistema municipal de meio ambiente. - v. 3 Planejando a intervenção ambiental no município. - v. 4. Instrumentos da gestão ambiental municipal. - v. 5. Recursos para a gestão ambiental municipal.

ISBN: 857738022X

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

CDU (2. ed.)32:504

PREFÁCIO

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

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

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

Marina Silva
Ministra do Meio Ambiente

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
CONTEÚDO DOS CADERNOS DE FORMAÇÃO	10
UM ROTEIRO PARA PESSOAS QUE APRENDEM PARTICIPANDO	12
1. RECUPERAR E CONSERVAR O MEIO AMBIENTE. O QUE O MUNICÍPIO TEM A VER COM ISSO?	14
2. GESTÃO SE FAZ COM CONHECIMENTO E PARTICIPAÇÃO	24
3. SISNAMA: GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA E INTEGRADA	32
4. O SISTEMA EM ÂMBITO LOCAL	42
5. INFORMAÇÃO: A “ALMA” DO SISTEMA	52
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	60
ANEXO 1. GLOSSÁRIO	62
ANEXO 2. LEGISLAÇÃO REFERENTE A ESTE VOLUME	66
ANEXO 3. ENDEREÇOS ÚTEIS	68

APRESENTAÇÃO

Num mundo em rápida transformação, as questões ambientais estão cada vez mais à porta do cidadão e da cidadã no espaço da vida cotidiana que é o município. Torna-se, portanto, fundamental responder aos desafios com informação, qualificação e habilidades específicas. O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) surgiu em resposta a essa necessidade, definida pela I Conferência Nacional do Meio Ambiente (2003) e reforçada na II Conferência, em 2005.

Em sua primeira versão, a Conferência teve como objetivo apontar caminhos para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). As propostas surgidas evidenciaram que a efetividade deste sistema depende do fortalecimento dos municípios em sua caminhada rumo a um desenvolvimento capaz de aliar o bem-estar da população com a defesa ambiental. A consolidação de suas políticas ambientais requer, sobretudo, capacitação, valorização e estímulo às pessoas, grupos e instituições que já atuam em âmbito local.

O PNC foi concebido com este propósito. Trata-se de um programa de capacitação que visa formar coletivos cuja missão seja criar instâncias ambientais no município e consolidar as já existentes, compondo um sistema municipal de meio ambiente efetivamente democrático. Com esta iniciativa, o Ministério do Meio Ambiente reforça as bases que norteiam a sua atual gestão: (1) busca do desenvolvimento sustentável; (2) fortalecimento do SISNAMA; (3) transversalidade; (4) participação e controle social.

Em sua formulação e implementação, o PNC conta com o apoio de importantes atores da gestão ambiental integrada: a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Soma-se também ao PNC a articulação dessas entidades nas Comissões Tripartites Estaduais, responsáveis pela implementação do Programa em âmbito estadual, e o importante apoio dos governos dos estados que aderiram ao Programa. Trata-se de um movimento pioneiro, cujo objetivo maior é estabelecer uma dinâmica que facilite a criação de coletivos de gestores e conselheiros ambientais nos 5.562 municípios brasileiros!

Volney Zanardi Junior

Departamento de Articulação Institucional
Ministério do Meio Ambiente

CONTEÚDO DOS CADERNOS DE FORMAÇÃO



Os cinco cadernos que compõem esta coleção fornece 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 simulações, 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 de gestores têm liberdade de buscar informações e de criar metodologias que melhor atendam às suas necessidades. Os materiais produzidos pelo 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!

UM ROTEIRO PARA PESSOAS QUE APRENDEM PARTICIPANDO



- Nossa intenção é estabelecer uma comunidade de aprendizagem e de atuação na realidade municipal. Entendemos que, em grupo, as pessoas cooperam sempre, seja refletindo, criticando, sugerindo, planejando ou colocando a mão na massa para executar.
- Não é preciso começar do zero. Certamente, em cada município já existem organizações atuantes. Gente que se reúne em torno de questões como saúde, educação, agricultura. Podem ser organizações do governo local ou entidades religiosas, de produtores, de mulheres. É importante semear a temática ambiental e a busca do desenvolvimento sustentável em todos os espaços onde isso for possível.
- Uma comunidade de aprendizagem deve abrigar e cultivar a diversidade, ou seja, contar com pessoas que tenham distintos interesses, idades, profissões e que representem diferentes entidades, grupos sociais e setores econômicos da comunidade.
- A aprendizagem é permanente e se concretiza por meio de experiências vivenciadas no cotidiano. Essas experiências geram demandas de informações relevantes que, por sua vez, contribuem para “iluminar” e reformular a prática.
- Conflitos e divergências existem para fazer avançar. No dia-a-dia da gestão ambiental será necessário desenvolver maneiras pró-ativas de lidar com essas situações, valendo-se da criatividade para buscar soluções em que todos ganhem.
- A comunidade de aprendizagem afirma o poder pessoal: encoraja seus integrantes a promover trocas, intercâmbios com outras realidades, seja no município ou em qualquer outra parte do mundo, pesquisar na Internet, participar de redes.
- É importante que cada um descubra o seu lugar dentro do sistema municipal de meio ambiente, atuando a partir da sua posição e colocando em prática todas as capacidades e as habilidades que já possui, além daquelas que irá adquirir nesta capacitação.
- Nossa finalidade maior é contribuir para que cada pessoa se prepare para cumprir melhor a função que lhe cabe. Ou seja: fortalecer-se para participar de forma significativa na vida da comunidade e do planeta.

1. RECUPERAR E CONSERVAR O MEIO AMBIENTE

O que o município tem a ver com isso?



O PREÇO DE CRESCER SEM LIMITES

1972, Estocolmo, Suécia. Pela primeira vez, uma Conferência das Nações Unidas dedicava-se a debater os problemas ambientais mundiais. Os países industrializados começavam a perceber que o crescimento econômico ilimitado tinha um preço duplo. De um lado, o esgotamento dos recursos naturais, de outro, a poluição. Queriam discutir formas de se desenvolver sem precisar pagar esse preço.

Essa não era a posição defendida por muitos dos chamados países do Terceiro Mundo, incluindo o Brasil. Naquela época, o crescimento econômico era visto como a única saída para se combater a pobreza. O discurso oficial da ditadura militar brasileira deixava claro que primeiro era preciso “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. Por isso, a posição do País na Conferência resumia-se na seguinte frase: “queremos a sua **poluição!**”. A prioridade eram investimentos estrangeiros, mesmo que isso significasse **degradação ambiental**.

Na década de 1980, alguns resultados dessa forma de pensar tornaram-se visíveis. Exemplos típicos são o município de Cubatão, em São Paulo, e a Baía da Guanabara, no Rio de Janeiro. Trata-se de dois locais de grande beleza que foram totalmente desfigurados pela falta de planejamento e pela poluição. Até hoje, essas localidades pagam um alto preço para se livrarem dos problemas ambientais e sociais gerados desde então.

Exemplos como esses se multiplicam nas principais regiões metropolitanas brasileiras. Trinta e três anos depois da Conferência de Estocolmo estamos colhendo os frutos da mentalidade do crescimento a qualquer preço. O bolo cresceu, mas não foi dividido: o aumento da pobreza e do desnível socioeconômico somaram-se ao aumento da poluição e à crescente escassez de recursos naturais. Hoje já não se pode dizer que os problemas sociais e ambientais afetam apenas os municípios mais populosos do país. Eles estão presentes no dia-a-dia de quase toda localidade. Vamos conferir?



POLUIÇÃO

É a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetem desfavoravelmente a biota, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, e lancem materiais ou energia em desacordo com os padrões internacionais estabelecidos.

DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Alteração imprópria às características do meio ambiente.

DIAGNÓSTICO LOCAL

Biomos e Regiões Hidrográficas



MARQUE O PONTO NO MAPA ONDE ESTÁ O SEU MUNICÍPIO E RESPONDA:

Em que **bioma** ele se situa?

Quantos habitantes vivem na área urbana? E na área rural?

Quais são as principais atividades econômicas? A economia se concentra em poucas atividades ou elas são diversificadas?

As pessoas encontram trabalho com facilidade?

As atividades desenvolvidas respeitam a vocação do ambiente natural?

Você considera o seu município um bom lugar para se viver? Por quê?

Há fartura e qualidade na alimentação? Saúde? Educação pública de qualidade? Opções de lazer? Áreas verdes? Áreas protegidas de forma especial (Parque Nacional, Horto Florestal)?

Trata-se de um município isolado ou que mantém relações de boa vizinhança com outras localidades? Participa de consórcios intermunicipais?

Em que **bacia hidrográfica** se situa o seu município?

A água é farta ou escassa? Tem boa qualidade? Existem disputas pelo seu uso? Há **assoreamento** de lagoas, córregos e outros cursos d'água?

O que se faz com os **resíduos** gerados pelas atividades industriais, agrícolas, urbanas? Para onde vai o esgoto das residências e das empresas? Existem aterros sanitários?

O solo é fértil ou está empobrecido? Há poluição por **agrotóxicos**?

Existem disputas em torno do uso do solo? Sem-terra, sem-teto? Crianças de rua? Favelas, ocupações, habitações irregulares? Há populações que foram desalojadas pela construção de grandes obras ou que perderam seu meio de vida por causa de desmatamento, pesca excessiva, poluição das águas?

A polícia registra muitos casos de violência?

Quais são as principais forças sociais atuantes no município? Há associações, sindicatos, organizações de diversos tipos? Como elas se relacionam entre si?

Agora compartilhe suas impressões com pessoas de seu município e com gente de outras localidades. As respostas a essas perguntas podem dar pistas de quais são os principais problemas e onde o município pode melhorar.

BIOMA

Conjunto de vida (vegetal e animal) definida pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em uma diversidade biológica própria. Biomas são as grandes 'paisagens vivas' existentes no planeta, definidas em geral de acordo com o tipo dominante de vegetação. A Caatinga, o Cerrado e a Floresta Atlântica são exemplos de biomas.

BACIA HIDROGRÁFICA

Conjunto de terras drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes. A idéia de bacia hidrográfica está associada à noção da existência de nascentes, divisores de águas e características dos cursos de água, principais e secundários, denominados afluentes e subafluentes. A área física, assim delimitada, constitui-se em importante unidade de planejamento e de execução de atividades sócio-econômicas, ambientais, culturais e educativas.

ASSOREAMENTO

Obstrução de rio, canal, estuário ou qualquer corpo d'água por acúmulo de substâncias minerais (areia, argila) ou orgânicas (lodo), o que provoca a redução de sua profundidade e a força de sua correnteza (Glossário Ibama, 2003).

RESÍDUO

Material descartado, individual ou coletivamente, pela ação humana, animal ou por fenômenos naturais, que pode ser nocivo à saúde e ao meio ambiente quando não reciclado ou re-aproveitado.

AGROTÓXICO

Substância química, geralmente artificial, destinada a combater as pragas da lavoura (insetos, fungos etc). Muitas dessas substâncias acabam por prejudicar também os animais inofensivos e o próprio homem. São também conhecidos por defensivos agrícolas, pesticidas ou praguicidas (Glossário Ibama, 2003).

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Existem mais de 80 significados diferentes para desenvolvimento sustentável. Trata-se de um “termo em disputa” pelos mais diversos setores da sociedade. Nesta capacitação adotamos a definição do ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade, segundo a qual, desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que provê a todos os serviços econômicos e ambientais básicos, sem ameaçar a viabilidade dos sistemas natural, social e construído, dos quais esses serviços dependem” (Toronto/Canadá, 1996).

CLAREANDO CONCEITOS

Você já deve ter percebido que o conceito de meio ambiente com o qual trabalhamos nessa capacitação é um pouco diferente do usual. Na nossa concepção, meio ambiente não corresponde apenas à rede formada pela interação dos animais, das plantas, dos microorganismos e das substâncias inorgânicas. Nossa visão inclui também o espaço construído e a vida social da espécie que maiores alterações tem causado nesse cenário: a espécie humana.

Partimos de uma dimensão socioambiental, em que meio ambiente e qualidade de vida caminham juntos. Afinal, tanto a poluição como as desigualdades sociais afetam negativamente a qualidade de vida e têm impactos profundos sobre o meio ambiente. Segundo essa visão, o crescimento econômico sozinho não é capaz de garantir qualidade de vida. Precisamos de **desenvolvimento sustentável**, ou seja, de um tipo de desenvolvimento que tenha durabilidade, seja economicamente viável, ecologicamente equilibrado e capaz de propiciar às pessoas condições básicas para a sua sobrevivência e exercício de cidadania.

AS 13 CARACTERÍSTICAS DA COMUNIDADE SUSTENTÁVEL


A lista a seguir foi preparada pela organização inglesa Local Government Municipal Board (LGMB) com base em critérios socioambientais de sustentabilidade. De acordo com ela, um município em busca do desenvolvimento sustentável¹:

- Não desperdiça energia e recursos;
- Produz pouco lixo;
- Limita a poluição de forma que possa ser absorvida pelos sistemas naturais;
- Valoriza e protege a natureza;
- Atende às necessidades locais localmente, sempre que possível;
- Provê casa, comida e água limpa para todos;
- Dá oportunidades para que todos tenham um trabalho do qual gostem. Valoriza o trabalho doméstico;
- Protege a saúde de seus habitantes, enfatizando a higiene e a prevenção de doenças;
- Provê meios de transporte acessíveis;
- Investe em segurança, para que as pessoas vivam sem medo de crimes ou perseguições;
- Permite acesso igualitário às oportunidades;
- Garante acesso ao processo de decisão;
- Dá oportunidades de cultura, lazer e recreação.

E O QUE ISSO TEM A VER COM CRESCIMENTO ECONÔMICO?

Um desenvolvimento baseado nos princípios descritos anteriormente coloca as pessoas e o meio no qual elas vivem em primeiro lugar. Existe até um ramo da economia, a eco-economia, que leva em conta princípios e leis da natureza para pensar formas de se obter maiores ganhos melhorando a atuação humana sobre o ambiente. Baseia-se na idéia de que a economia também está sujeita à lei do equilíbrio de matéria e energia. Segundo essa lei, tudo o que é retirado do meio ambiente retorna ao mesmo, seja como produto para consumo, seja como resíduo. De acordo com essa maneira de pensar, o meio ambiente pode ser visto de três maneiras:

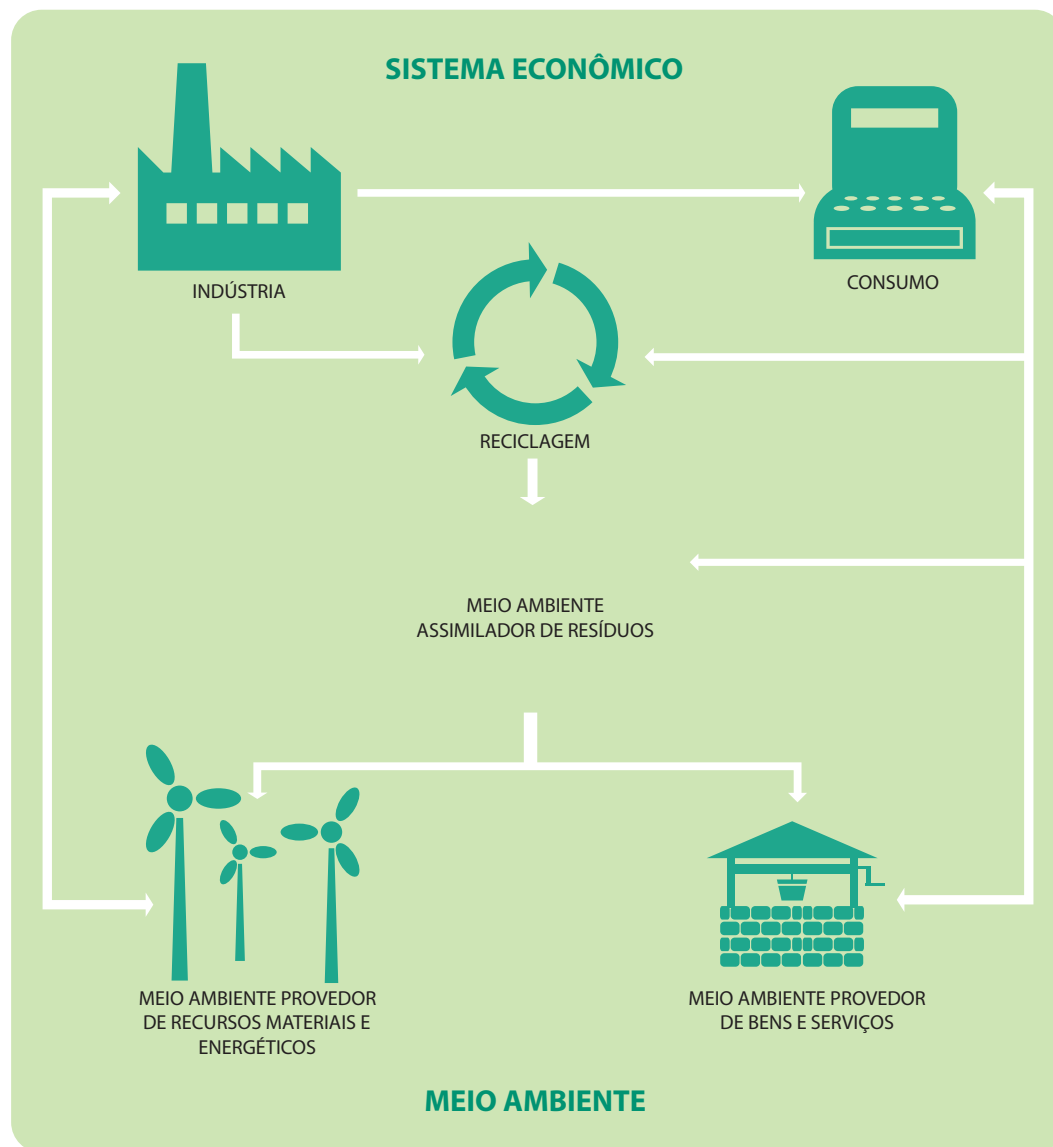
- como fornecedor de recursos para a produção (matérias-primas e energia)
- como fornecedor de bens e serviços (belezas cênicas, patrimônio cultural)
- como assimilador de resíduos, considerando-se também que existe alternativa para a matéria e a energia geradas por meio de reciclagem.


1. Marcatto, C. & Ribeiro, J. C. J. *Manual Gestão Ambiental Municipal em Minas Gerais*. Belo Horizonte : FEAM. 2002. p. 20.

O ESQUEMA GRÁFICO² ABAIXO SINTETIZA ESSA VISÃO

GESTÃO AMBIENTAL

Trata-se de um conjunto de políticas, programas e práticas que levam em conta a saúde e a segurança das pessoas e a proteção do meio ambiente. A gestão é realizada por meio da eliminação ou da minimização de impactos e danos ambientais decorrentes do planejamento, implantação, operação, ampliação, realocação ou desativação de empreendimentos e atividades, incluindo-se todas as fases do ciclo de vida de um produto.



2. Adaptação de Pierce et al., 1995.
In: *Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios*. http://www.enge.com.br/saneamento_municipios.htm

Quando o crescimento é desordenado, gera poluição e esgota os recursos disponíveis. Em geral, esse tipo de crescimento está associado também à grande concentração de riquezas nas mãos de poucas pessoas, ocasionando forte desnível social, aumento de insegurança e de violência. A íntima relação entre meio ambiente, desenvolvimento e qualidade de vida indica que a **gestão ambiental** no âmbito do município é essencial para a contínua melhoria das condições de vida de cidadãos e cidadãs.

CINCO MOTIVOS PARA O MUNICÍPIO ATUAR SOBRE O MEIO AMBIENTE

1. O município é o espaço concreto no território em que as coisas acontecem. Nele se podem sentir os impactos tanto dos problemas quanto das soluções para a qualidade de vida. Uma obra pode ser executada para beneficiar todo o País, mas fatalmente será realizada em um espaço geográfico de um ou mais municípios. E quem sentirá as conseqüências no dia-a-dia serão os seus habitantes. Portanto, os governos locais devem ter o controle das atividades que se instalam em seu território, podendo, inclusive, ser mais restritivos que o Estado e a União.



2. Alguns surtos de crescimento são como “fogo de palha”. Produzem muitas riquezas em curto espaço de tempo. Mas após esgotarem a base de recursos que lhes deram origem, essas atividades vão para outras localidades, em busca de novos recursos para consumir. Todo mundo conhece exemplos de cidades que nasceram e morreram em algumas décadas pela febre dos minérios, da pesca, da borracha, da cana-de-açúcar, do café... Portanto, vale a pena investir em formas de manter e usar com inteligência os recursos naturais disponíveis.

3. É mais fácil e barato prevenir do que remediar. Os custos para resolver problemas decorrentes dos impactos ambientais: poluição industrial, perda dos solos, assoreamento de rios, contaminação de **lençóis freáticos**, perda de **biodiversidade** são mais altos do que os esforços para evitá-los. Existem exemplos em todo o mundo de quanto é custoso e demorado despoluir um rio.

4. Muitos municípios estão descobrindo novas vocações econômicas que se harmonizam melhor com os princípios do desenvolvimento sustentável. Atividades como o ecoturismo, a criação de pólos de alta tecnologia (limpa) e o incentivo à instalação de empreendimentos socialmente responsáveis podem gerar riquezas e contribuir para a qualidade de vida da população. Num mundo cada vez mais globalizado isso é importante vantagem comparativa.

5. No espaço do município se torna mais fácil garantir a participação de cidadãos e cidadãs nas decisões, colocando em prática o princípio de que as pessoas devem compartilhar com o Estado a responsabilidade pela conservação do meio ambiente, garantindo transparência nas ações por meio do **controle social**.

LENÇOL FREÁTICO

Lençol de água subterrâneo que se forma em profundidade relativamente pequena; lençol superficial, lençol de água. Pode ser considerado como a parte ou camada superior das águas subterrâneas.

BIODIVERSIDADE

Representa a diversidade de comunidades vegetais e animais que se interrelacionam e convivem num espaço comum que pode ser um ecossistema ou um bioma (Glossário Ibama, 2003).

CONTROLE SOCIAL

Ação de fiscalização, exercida pela sociedade, sobre os governos, visando garantir transparência na definição das prioridades das políticas e nos gastos públicos



Há pouco mais de quatro décadas, o Brasil adotou um modelo de desenvolvimento que tem gerado três subprodutos indesejáveis: poluição, esgotamento de recursos naturais e um dos maiores índices de desigualdade social do mundo. Os resultados dessa mentalidade são gritantes nas grandes cidades. Mas seus efeitos já se fazem sentir também nos demais municípios brasileiros.

Muita gente confunde meio ambiente com árvores, rios, animais. Em geral, se esquece que nós, os seres humanos, fazemos parte desse cenário e somos os principais responsáveis pelas alterações no meio ambiente. Também tem gente que confunde desenvolvimento com crescimento econômico, achando que são sinônimos. Mas qualidade de vida não significa só dinheiro. Significa também bem-estar social e meio ambiente sadio.

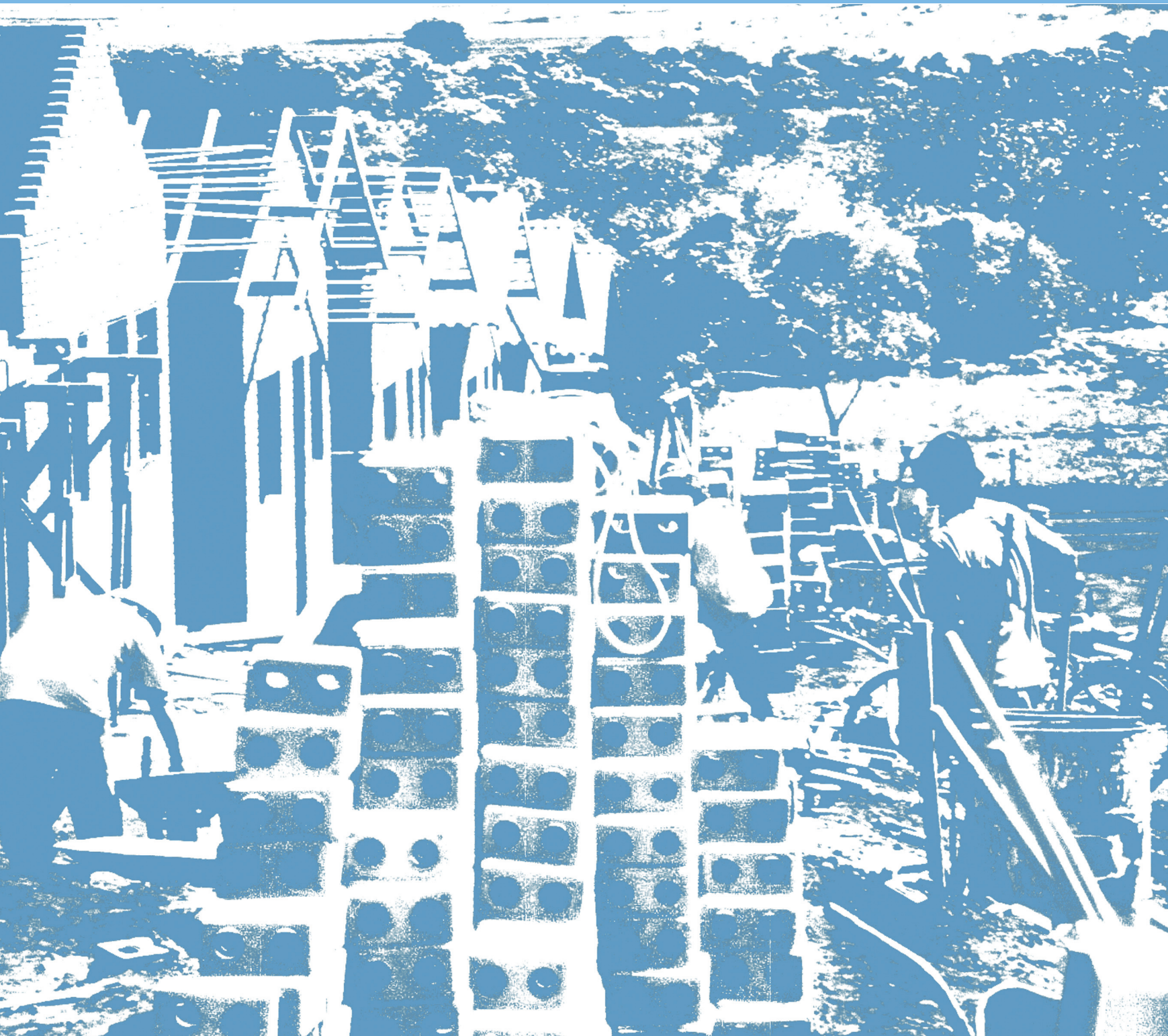
Com o crescimento econômico desordenado surgem aquelas atividades que produzem riquezas à base de recursos naturais, mas que não têm durabilidade nem viabilidade socioambiental e, portanto, não são sustentáveis.

O conceito de desenvolvimento sustentável coloca as pessoas e o meio ambiente em que vivem em primeiro plano. E mesmo a economia também está sujeita a uma lei natural: tudo o que sai do meio ambiente retorna a ele, seja como produto, seja como resíduo. Em nossa história temos diversos exemplos de ciclos de rápida prosperidade. Mas quando esgotaram a base de recursos, só deixaram pobreza e terra arrasada. Basta lembrar do pau-brasil, do ouro, do café, da borracha...

Uma obra ou empreendimento pode ser executado para beneficiar todo o País, mas é no seu entorno que os maiores impactos serão sentidos. Por isso a importância da ação municipal, pois é nos municípios onde moramos, trabalhamos e nos divertimos que percebemos os problemas e podemos buscar soluções.

Com o meio ambiente também é mais fácil e mais barato prevenir do que remediar. É só pensar, por exemplo, quanto tempo leva e quanto dinheiro custa para despoluir um rio. Ao pensar em um modelo de desenvolvimento sustentável os municípios podem descobrir ou desenvolver novas vocações e incentivar a participação de seus cidadãos e cidadãs, promovendo a responsabilidade de todos com a gestão ambiental.

2. GESTÃO SE FAZ COM CONHECIMENTO E PARTICIPAÇÃO



GERIR É TAREFA COMPLEXA

Muito se fala em gestão ambiental. Gerir quer dizer administrar, dirigir, manter determinada situação ou processo sob controle para obter o melhor resultado. Realizar a gestão do meio ambiente significa executar uma série de ações, de forma encadeada e articulada, que resultem em:

- maior consciência sobre as conseqüências da atuação humana sobre o ambiente; e
- adoção de práticas e de comportamentos que melhorem essa atuação.

Mesmo em um pequeno município, a gestão ambiental é tarefa complexa. Quase todas as ações humanas interferem com o meio ambiente. As atividades agrícolas, a construção de grandes e pequenas obras, a destinação do lixo doméstico e dos resíduos das indústrias e dos hospitais, a movimentação dos veículos... Mesmo naqueles locais onde não há quase nenhuma ação humana, como nas florestas conservadas, é preciso gestão para exercer vigilância, controlar o fluxo de pesquisadores, visitantes etc.

A gestão envolve:

1. a escolha inteligente dos serviços públicos oferecidos à comunidade;
2. o equilíbrio entre receitas e despesas, com o uso ético e transparente dos recursos públicos;
3. a edição de leis e normas claras, simples e abrangentes de defesa ambiental local;
4. a aplicação das leis, penalizando quem causa algum tipo de dano ambiental;
5. a formação de consciência ambiental;
6. a geração de informações que dêem suporte às decisões;
7. a democratização das instituições, para que permitam e estimulem a participação de cidadãos e cidadãs;
8. o planejamento do desenvolvimento sustentável local; e
9. a implementação das políticas necessárias para realizá-lo.



DIAGNÓSTICO LOCAL

Um mapa das relações

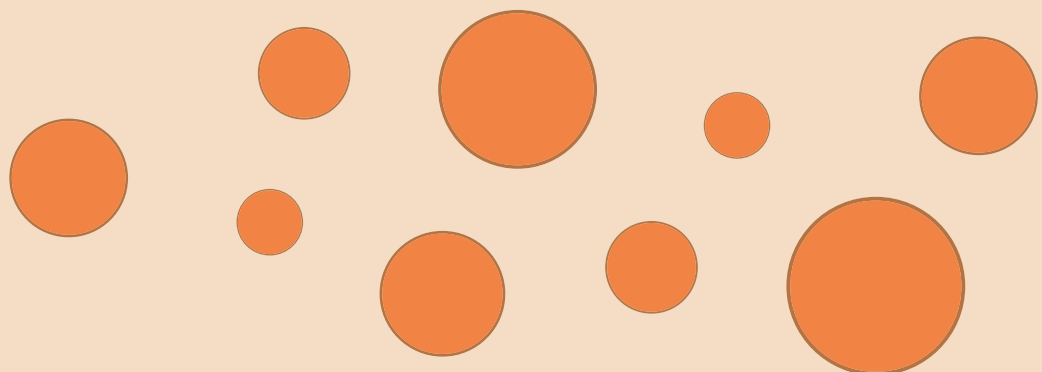
VOLTANDO AO SEU MUNICÍPIO...

1. Sobre um mapa existente, indique os locais onde se desenvolvem as atividades ou empreendimentos que produzem impactos ambientais significativos no seu município. Por exemplo: estradas, ferrovias, portos, oleodutos, gasodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, barragem/usinas de geração de eletricidade, extração de minério, indústrias, aterros sanitários etc.
2. De que ordem são os problemas apontados? Transportes? Geração de energia? Saúde? Poluição?
3. Em um papel à parte, relacione – para cada situação – os diferentes grupos (formais e informais), organizações governamentais e não-governamentais que atuam naqueles locais, gerando o problema ou buscando soluções. Represente-os em forma de círculos.
4. Ligue os círculos por meio de setas, mostrando as relações que tais organizações estabelecem entre si. Coloque setas de cores diferentes para significar relações de cooperação ou de competição.
5. Você acaba de mapear os problemas e os atores sociais envolvidos com os problemas ambientais de seu município.

Percorra os locais em grupo, buscando contatar e ouvir todas as pessoas relacionadas com cada problema. Pergunte: por que isso está acontecendo? Quem está envolvido? Quais são as dificuldades que se apresentam para resolvê-lo? Quais áreas da prefeitura poderão contribuir para resolver a situação? Este é o primeiro passo para identificar os gestores ambientais que já atuam no local.

Lembre-se:

Este diagrama é um retrato simplificado de um sistema complexo e dinâmico de interações. Trata-se da sua visão (ou da visão de um pequeno grupo de pessoas) e precisa passar pelo teste da realidade. Mas oferece pistas para iniciar um trabalho de mobilização social.



INDICAÇÕES PARA A GESTÃO AMBIENTAL

- Parta da realidade local, dos problemas e dos atores sociais envolvidos;
- Entre em contato com as organizações existentes no município: órgãos municipais, assim como dos governos estaduais e federal presentes na região, organizações da sociedade, entidades de classe e empresariais, instituições de ensino e pesquisa;
- Reúna conhecimentos e habilidades, identificando as necessidades de atuação;
- Mobilize as partes interessadas.

Com isso será possível estruturar políticas municipais para que a Prefeitura, em conjunto com a comunidade, busque caminhos saudáveis para o seu crescimento, estabelecendo uma relação equilibrada com o meio ambiente. Um sistema municipal de meio ambiente estruturado e atuante, é organizado a partir desse processo, fortemente vinculado à participação da sociedade local e às características de sua realidade social e ambiental.

POR QUE SE DEVE GARANTIR A PARTICIPAÇÃO?

1. Porque sem participação corre-se o risco de encontrar soluções tecnicamente perfeitas, mas que não se aplicam à vida prática das pessoas.
2. Porque a contribuição de cidadãos e cidadãs com idades, profissões, níveis educacionais, interesses e envolvimento diferenciados com a vida da cidade e do município tende a ampliar a visão sobre determinado problema ou necessidade. Além disso, contribui para somar na busca de soluções.
3. Porque trabalhar em parceria com pessoas e entidades diversificadas, sejam governamentais, sejam não-governamentais, amplia o impacto das ações, multiplicando os efeitos do que desejamos produzir.
4. Porque, quando as pessoas se comprometem com alguma ação, tornam-se responsáveis pelos resultados e mais capazes de manter esse compromisso ao longo do tempo. Isso faz com que as ações sejam duráveis, ou seja, sustentáveis.



CLAREANDO CONCEITOS

A VEZ DA PARTICIPAÇÃO

A implementação das ações visando ao desenvolvimento sustentável está diretamente relacionada com a qualidade da participação de cidadãos e cidadãs. É a população, que sente na pele os problemas, a maior interessada em vê-los resolvidos. E para isso faz-se necessário que sejam criados mecanismos capazes de garantir:

- uma escuta qualificada dos problemas,
- maiores chances de contar com as pessoas atingidas por estes na busca de soluções,
- uma tomada de decisões que busque consenso,
- implementação do controle social sobre as ações empreendidas.

RECURSOS HUMANOS: UM BEM PRECIOSO

Gestão ambiental parece assunto exclusivamente destinado a especialistas. Há, no entanto, muita gente que realiza gestão ambiental mesmo sem saber. Muitas lideranças comunitárias atuam na melhoria da coleta do lixo e do saneamento, outras orientam as famílias sobre a qualidade da água, outras ainda lutam contra a poluição gerada por indústrias. Todas essas pessoas são aliadas potenciais das ações de gestão ambiental no município.

Existem ainda grupos com grande potencial de atuação, que podem trazer importantes contribuições. Os idosos, por exemplo, são pessoas experientes e que representam a memória viva da comunidade. Além disso, dispõem de tempo e, em geral, têm grande necessidade de se sentirem valorizadas e úteis à sociedade. As crianças também podem ser importantes aliadas. Afinal, elas são a porta de entrada para as famílias e têm enorme capacidade de influenciar na mudança de hábitos. Há ainda os grupos religiosos, sensíveis para a defesa da vida em suas diversas manifestações. Vale a pena fazer um inventário de todas as forças sociais atuantes no município para a mobilização que será necessária a um trabalho de gestão ambiental realmente participativo.



CADÊ OS FUNCIONÁRIOS?

Em 2002, de cada 100 servidores municipais, apenas um trabalhava no setor responsável pelo meio ambiente. Desse pequeno contingente, apenas 20% tinham nível de instrução superior³. Esses dados foram levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



A IMPORTÂNCIA DE CAPACITAR-SE

Conhecer a realidade sobre a qual se vai trabalhar é um passo importante. Reconhecer os talentos existentes no local e mobilizar a comunidade também. Mas tão importante quanto o conhecimento popular sobre os recursos e as necessidades locais é a geração de capacidade técnica. E isso se faz com capacitação específica voltada para:

- esclarecer como se estrutura a política ambiental brasileira;
- mostrar o papel desempenhado pelo município nessa política;
- facilitar a criação dos órgãos que compõem o sistema municipal de meio ambiente;
- formar recursos humanos capazes de desempenhar o papel que lhes cabe dentro do sistema municipal de meio ambiente e compor os cargos técnicos, administrativos, de fiscalização e de controle ambiental;
- promover o desenvolvimento de mecanismos para a gestão ambiental compartilhada, integrada e adequada às competências de cada ente federado;

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.

- criar uma sistemática de comunicação e de integração entre os componentes do Sistema, consolidando a sua implementação, dinamizando as suas funções e aproximando o trabalho dos três níveis de governo.

EM RESUMO...

Gerir quer dizer administrar, dirigir, manter determinada situação ou processo sob controle em busca do melhor resultado. Realizar a gestão ambiental significa executar uma série de ações, de forma articulada, que resultem em maior consciência sobre as conseqüências da atuação humana sobre o ambiente; e na adoção de práticas e comportamentos que melhorem essa atuação.

No município, a gestão ambiental envolve escolher bem os serviços públicos oferecidos à comunidade e editar leis e normas claras de defesa do meio ambiente local, zelando para que sejam cumpridas. Também é importante criar consciência ambiental, gerar informações e estimular a participação. Para isso é preciso planejamento e implementação de políticas, sem esquecer do bom uso dos recursos.

Gestão requer participação qualificada da população, que pode contribuir muito na identificação e na solução dos problemas, desde que haja vontade política e sejam criados os mecanismos para isso. A participação promove a responsabilidade coletiva e o controle social.

O sistema municipal de meio ambiente precisa de recursos humanos capazes de desempenhar o papel que lhes cabe e compor os cargos técnicos, administrativos, de fiscalização e de controle ambiental. É preciso conhecer a estrutura da política ambiental brasileira e entender qual é o papel do município nela, para poder criar os órgãos que farão parte do sistema municipal. Além disso, é preciso desenvolver mecanismos para a gestão ambiental compartilhada e integrada, e criar uma sistemática de comunicação entre os componentes do Sistema.

3. SISNAMA: GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA E INTEGRADA



O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO

“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 de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Constituição Federal, art. 225.

A mesma Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, determina as competências da União, dos estados e dos municípios na tarefa de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Segundo esse artigo, as três esferas de governo também devem compartilhar a função de preservar as florestas, a fauna e a flora, e proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos. Além disso, em seu artigo 30, a Constituição garante aos municípios a competência para criar leis em defesa do interesse local.



CLAREANDO CONCEITOS

O CARÁTER DO ESTADO FEDERATIVO

Numa Federação, os governos federal, estadual e municipal organizam-se tendo a Constituição como soberana. Submetidos aos seus princípios, os entes federativos compartilham diferentes competências. Cada uma dessas esferas de governo desfruta autonomia política, administrativa, organizativa e legislativa. Essa forma de organização cria um Estado composto, no qual existe a união das comunidades públicas em torno da realização dos objetivos da Constituição. Dessa forma, o poder não fica concentrado nas mãos de uma única autoridade central; esse sistema faz com que ele seja repartido entre os entes coletivos que compõem a Federação: a União como ordem nacional, os estados como ordens regionais e os municípios como ordens locais.

O QUE É SISNAMA?

O SISNAMA é o modelo de gestão ambiental adotado no Brasil. Foi instituído em 1981 pela Lei nº 6.938 – Política Nacional de Meio Ambiente (veja anexo 2) e tem como desafio formar uma rede de organizações em âmbitos federal, estadual e municipal que, juntas, possam alcançar as grandes metas nacionais na área ambiental.

A proteção do meio ambiente, por meio do SISNAMA, se consolida mediante:

- formulação de políticas públicas de meio ambiente,
- articulação entre as instituições componentes do sistema em âmbitos federal, estadual e municipal,
- execução dessas políticas por meio dos órgãos ambientais nos diferentes âmbitos e estabelecimento da descentralização da gestão ambiental.

COPIANDO OS SISTEMAS VIVOS

A idéia que deu origem ao SISNAMA baseia-se em um princípio da Ecologia: a teoria dos sistemas vivos. Segundo essa teoria, sistema é um todo composto de partes que dependem umas das outras e que, atuando juntas, servem para cumprir determinada função. A natureza possui milhares de exemplos de sistemas. Cada indivíduo, animal, planta, microorganismo é um todo integrado, um sistema vivo. Da mesma forma, as sociedades humanas e o meio ambiente construído reproduzem esse modelo: a família, a comunidade, as cidades, a malha viária, as redes de telefonia e de distribuição de alimentos constituem exemplos de sistemas.

De acordo com essa visão, a Terra, tal como a conhecemos, é um grande sistema composto de sistemas “encaixados” uns nos outros. Como sistema, o SISNAMA foi idealizado para realizar uma gestão ambiental descentralizada e integrada. Estrutura-se como uma rede capaz de abarcar toda a complexidade da questão ambiental, por meio de ações compartilhadas entre as esferas federal, estadual e municipal. Essa teoria representa uma nova forma de ver o mundo, na qual são enfatizadas as relações e a integração que existe entre os componentes do sistema.



A FUNÇÃO DE CADA UM

LICENCIAMENTO

Procedimento administrativo pelo qual o órgão de meio ambiente avalia e concede licença de localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos naturais e possam causar danos ou impactos ambientais. A licença prevê as ações que serão necessárias para minimizar impactos, considerando-se as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

FISCALIZAÇÃO

Procedimentos utilizados por órgão competente para verificar se as normas e leis estão sendo cumpridas.

MONITORAMENTO

Trata-se do ato de acompanhar o comportamento de determinado fenômeno ou situação com o objetivo de detectar riscos e oportunidades.

No SISNAMA, os órgãos federais têm a função de coordenar e emitir normas gerais para a aplicação da legislação ambiental em todo o País. Possuem também, dentre outras, a responsabilidade de promover a troca de informações, a formação de consciência ambiental, a **fiscalização** e o **licenciamento** ambiental de atividades cujos impactos afetem dois ou mais estados.

Aos órgãos estaduais cabem as mesmas atribuições, só que no âmbito do estado: criação de leis e normas complementares, podendo ser mais restritivas que as existentes em nível federal, estímulo ao crescimento da consciência ambiental, fiscalização e licenciamento de obras que possam causar impacto em dois ou mais municípios.

O modelo se repete também para os órgãos municipais: licenciamento e fiscalização em âmbito local, formação de consciência ambiental local, elaboração de leis que se apliquem ao meio ambiente do município e **monitoramento** da aplicação destas.

O modelo de gestão definido pela Política Nacional de Meio Ambiente baseia-se no princípio do compartilhamento e da descentralização das responsabilidades pela proteção ambiental entre os entes federados e com os diversos setores da sociedade.

