



Encontro Internacional sobre Gestão
Empresarial e Meio Ambiente

ISSN: 2359-1048
Dezembro 2016

Termos de compromisso ambiental e a política de gestão ambiental em Campinas

BEATRIZ DUARTE CORREA DE BRITO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

beatriz.brito@mail.com

ANDERSON GONÇALVES

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA

anderson.coordena@gmail.com

JOSMAR CAPP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

josmarcappa@gmail.com

SAMUEL CARVALHO DE BENEDICTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

samuel.benedicto@puc-campinas.edu.br

Termos de compromisso ambiental e a política de gestão ambiental em Campinas

Terms of environmental commitment and policy environmental management in Campinas

RESUMO

Tanto o Poder Público quanto a iniciativa privada dispõem de diversos instrumentos para a gestão ambiental e o Termo de Compromisso é um instrumento que tem adquirido importância na gestão ambiental municipal. Por isso, esse trabalho, partindo de uma discussão teórica do conceito de sustentabilidade, teve por objetivo estudar os Termos de Compromisso Ambiental (TCAs) utilizados pela Secretaria Municipal do Verde e Desenvolvimento Sustentável, na gestão ambiental do Município de Campinas, São Paulo – um polo tecnológico e educacional de grande relevância para o cenário nacional. A metodologia utilizada foi a análise da legislação municipal e das normas que regulam os TCAs, bem como dos dados quantitativos e qualitativos relacionados ao instrumento e obtidos por meio de documentos oficiais da Administração Municipal. A pesquisa concluiu que os TCAs estão sendo utilizados de forma abusiva e desvirtuada para cumprir metas de governo, pois a Administração os utiliza para repassar a particulares o custo de algumas de suas responsabilidades, como infraestrutura urbana, em detrimento da preservação ambiental. Ou seja, a gestão ambiental de Campinas não é ambientalmente sustentável.

PALAVRAS-CHAVE

Sustentabilidade – Termo de Compromisso Ambiental – Gestão Ambiental – Deveres do Estado – Medidas Compensatórias – Instrumentos de Controle Ambiental

ABSTRACT

Both the Government and the private sector have various instruments for environmental management, among them, the Commitment Agreement has gained importance in the municipal environmental management. Therefore, this work, based on a theoretical discussion of the concept of sustainability, aimed to study the Terms of Environmental Commitment (TCAs) used by the Municipal Secretary of Green and Sustainable Development, for environmental management of the municipality of Campinas, São Paulo - a technological and educational hub of great importance to the national scene. The methodology used was (based on) the analysis of the municipal law and regulations governing the TCAs, as well as on quantitative and qualitative data related to the instrument, obtained by means of official documents of the Municipal Administration. The survey found that TCAs are being misused and distorted to meet government goals, as Administration uses them to pass on to private sector the cost of some of its responsibilities, such as urban infrastructure, at the expense of environmental protection. Thus, the environmental management of Campinas is not environmentally sustainable.

KEY WORDS

Sustainability - Environmental Commitment Agreement - Environmental Management - State requirements - Countervailing Measures - Environmental Control Instruments

1. Introdução

A República Federativa do Brasil, nos termos da Constituição Federal de 1988, é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, todos entes autônomos e dotados de competências legislativas e administrativas próprias.

Apesar de autônomos, esses entes não são soberanos, ou seja, há uma descentralização político-financeira, porém somente a União é soberana e, portanto, considerada um ente político internacional. Pode se dizer, assim, que a União harmoniza o interesse de todos os entes federativos, em busca da promoção do interesse público.

Ao promulgar uma lei que estabelece uma determinada política nacional, o Congresso Nacional estabelece obrigações aos entes federativos, porém, nem todos possuem plena capacidade financeira e administrativa de atender aos requisitos dessas políticas. Assim, para além das receitas ordinárias (tributos e transferências), os municípios buscam alternativas para implementar tais políticas, já que o orçamento previamente destinado ao cumprimento destas nem sempre é suficiente para tanto.

O Termo de Ajustamento de Condutas (TAC), cuja finalidade é enquadrar a conduta de infratores à lei, é um dos instrumentos que pode ser utilizado para cumprir parte das políticas, fugindo, pois, de sua finalidade original.

Este artigo apresentará um estudo de caso contendo dados qualitativos e quantitativos acerca dos TACs firmados pela Secretaria do Verde e Desenvolvimento Sustentável (SVDS) do Município de Campinas/SP, visando analisar se este instrumento está sendo corretamente utilizado ou se o Governo Municipal tem se valido dos TACs para arrecadar dinheiro ou repassar a execução de políticas públicas para particulares, o que vai de encontro à sua finalidade precípua.

O estudo partiu da hipótese de que, considerando a ausência de regramento jurídico suficiente, os TACs podem ser utilizados para exigir compensações ambientais – que não foram exigidas durante o licenciamento ambiental – em forma de infraestrutura, além de permitir ao Poder Público a transferência de responsabilidades para o cumprimento de metas de governo, ao invés de servir como instrumento de controle ambiental para reparação de danos.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três etapas. Primeiramente, fez-se uma revisão bibliográfica acerca do conceito de sustentabilidade e do papel da gestão ambiental como mecanismo de controle. A segunda etapa reflete a pesquisa e a sistematização dos dados referentes aos ajustes firmados pela SVDS de Campinas nos anos entre 2012 e 2015. Finalmente, a terceira etapa apresentou a análise dos dados e apontou a possível utilização desvirtuada dos termos, que permitem a compensação dos danos ao meio ambiente com empreendimentos de infraestrutura.

2. Metodologia

A pesquisa deste trabalho é de natureza qualitativa e quantitativa (RICHARDSON, 2012). E foi dividida e relatada em três etapas. Iniciou-se pela fundamentação teórica, seguida da busca e sistematização de dados empíricos. Finalmente, na terceira etapa deste trabalho, foram apresentados os resultados por meio da análise descritiva e com o uso de dados estatísticos para a discussão conclusiva.

Assim, a primeira etapa tratou da revisão bibliográfica para elaborar uma fundamentação teórica acerca da sustentabilidade e da relevância da política pública na gestão ambiental. Além de apresentar as dimensões da sustentabilidade e o dever do Estado, a fundamentação teórica buscou explicar o surgimento e a aplicabilidade administrativa dos TCAs no Brasil, observando as informações da legislação vigente em âmbito nacional.

Na segunda etapa, a estratégia de pesquisa foi pautada pelo estudo de caso, onde se definiu o Município de Campinas como amostra do universo que se pretendeu estudar. Escolhida a amostra, foram definidos os dados empíricos a serem pesquisados. Tratamos então de sistematizar tais dados constantes em documentos oficiais e relacionar com a legislação vigente no município. Além das normativas relativas às medidas compensatórias, foram analisadas publicações oficiais, bem como os dados dos seguintes relatórios: I) Relatório de Atividades da Secretaria Municipal do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Campinas - SVDS; II) Publicações

periódicas de documentos oficiais expedidos pela SVDS; e III) o Plano Cicloviário do Município de Campinas, publicado pela Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas - EMDEC; IV) Guia de Investimentos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Social e de Turismo.

A escolha da referida amostra se justifica pela importância de Campinas no cenário nacional. Com população estimada em mais de 1 milhão de habitantes e PIB superior a R\$ 42 bilhões, Campinas está entre as maiores cidades do Brasil, segundo Guia de Investimentos publicado pelo próprio município, sendo o terceiro mais populoso do estado de São Paulo, além de ser centro de sua região metropolitana¹. O desenvolvimento de Campinas pode ser relativizado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que segundo IBGE 2010 é 8.05.

Campinas conta com localização estratégica e logística favorecida por diversas rodovias - tais como Rodovia Anhanguera (SP-330); Rodovia dos Bandeirantes (SP-348); Rodovia Dom Pedro I (SP-065); Rodovia Adhemar de Barros (SP-340 e SP-342); Rodovia Santos Dumont (SP-75) - e dois aeroportos - o Aeroporto Internacional de Viracopos e o Aeroporto Campos dos Amarais.

Outra característica de Campinas é a presença de importantes institutos e centros de pesquisa e universidades como, por exemplo, a Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, a Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC, a Universidade Paulista - UNIP, o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM, o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer - CTI, a Empresa Brasileira de Agropecuária - EMBRAPA, o Instituto Agrônomo de Campinas - IAC, o Instituto de Tecnologia de Alimentos - ITAL, o Instituto Biológico - IB, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações - CPqD, o Instituto de Pesquisa Eldorado, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI, a Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas - CIATEC, entre outros, que contribuem para o desenvolvimento de ciência e tecnologia em dimensão e reconhecimento nacional.

Todas essas características, combinadas com a infraestrutura e organização administrativa do Poder Executivo Municipal de Campinas, justificam a importância dessa amostra para o presente estudo. Pois, Campinas conta com a SVDS, que, além de conceder licenças e avaliar impactos ambientais, possui competências como articulação e integração dos órgãos da administração nos três níveis de governo, no que concerne às ações de defesa do meio ambiente.

Desse modo, a segunda etapa tratou da coleta e tratamento de dados empíricos de fontes primárias, todas referentes ao Município de Campinas. Foram obtidos os seguintes dados: I) quantidade de funcionários e reestruturação do órgão de controle ambiental (SVDS); II) quantidade absoluta e valor monetário dos TACs e TCAs firmados pela SVDS entre os anos de 2012 e 2015; III) as causas da formalização de ajustes no formato do TAC ou TCA; IV) valores monetários relativos à implantação de duas ciclovias financiadas através de TACs e TCAs; V) legislação municipal que disciplina as compensações decorrentes de impactos ambientais específicos; VI) Deliberações publicadas no Diário Oficial do Município referentes ao Banco de Áreas Verdes e medidas compensatórias de infraestrutura.

Com o acesso às publicações periódicas de documentos oficiais expedidos pela SVDS, foram extraídas as informações dos documentos que já estavam classificados como TCA. Essas publicações apresentaram as seguintes informações: I) número do TCA formalizado; II) número do protocolado administrativo; III) requerente ou empreendedor; IV) tipo de empreendimento, obra ou atividade que originou o TCA; V) endereço ou localização do impacto ambiental; VI) data de referência da formalização do documento. Os dados foram sistematizados com objetivo de demonstrar a evolução histórica no número absoluto de TCAs e os tipos de atividades, obras ou

¹ Segundo a Lei Complementar Estadual nº 870/2000, a RMC é constituída dos seguintes municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

empreendimentos que ocasionaram a exigência de compensações através do referido termo. Parte desses dados foi organizada para apresentação em duas tabelas e um gráfico.

Assim, além de registrar a evolução no número de TCAs (Tabela 1) e seus respectivos valores monetários (Gráfico 1), a pesquisa conseguiu identificar as atividades, obras ou empreendimentos que levaram à formalização dos compromissos (Tabela 2). Com base na observação dos documentos publicados, os empreendimentos, as obras e as atividades foram classificados nos cinco seguintes grupos: I) remoção, de indivíduos arbóreos; II) empreendimentos imobiliários; III) intervenção em APP; IV) movimentação de terra; V) outros. O objetivo dessa classificação foi identificar os principais fatos geradores de TCAs. Posteriormente, pretendeu-se encontrar a vinculação de cada fato gerador com a exigência de compensação apresentada pela SVDS.

Não foi possível o acesso aos processos administrativos que contêm os TCAs. Assim, o teor dos termos e o mérito dos compromissos não pode ser avaliado. Outra limitação desta pesquisa está no fato de os relatórios não apresentarem as exigências de cada TCA firmado, ou seja, não foi possível identificar as medidas compensatórias de cada termo. Essa identificação viabilizaria a classificação do tipo de medida compensatória, permitindo separar as compensações ambientais daquelas relacionadas à implantação de infraestrutura de esporte, lazer ou educação ambiental.

Na terceira parte deste trabalho, a ausência de informações sobre as medidas compensatórias exigidas em cada TCA não permitiu uma análise global das compensações existentes município. Contudo, foi possível identificar a implantação de duas ciclovias que foram viabilizadas por diferentes TCAs. A implantação dessas ciclovias foi evidenciada como parte do cumprimento do programa de governo, deste modo, as informações foram disponibilizadas nas páginas oficiais da SVDS e da EMDEC.

Diante da natureza dos empreendimentos cicloviários, que são classificados como infraestrutura de esporte e lazer e, portanto, atendem à legislação municipal de compensações ambientais, optou-se por uma análise parcial da problemática apresentada. Assim, fundamentou-se a análise com dados específicos das Ciclovias instaladas, em especial, aquela na Avenida Baden Powell, que surgiu por meio de dois TCAs e com o Termo de Anuência do BAV, ambos com informações publicadas no Diário Oficial do Município.

3. A Sustentabilidade e suas dimensões: uma discussão teórica

O termo sustentabilidade surgiu em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, na qual se buscava um acordo global para redução da degradação ambiental, em razão do modelo de produção e consumo vigente em boa parte do planeta. A Declaração resultante dessa Conferência definiu em seu artigo 2º o termo sustentabilidade:

Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e, especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, através de planejamento ou gestão cuidadosa, como apropriado(ONU, 1972).

Tal conferência desencadeou outros eventos, como a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, chefiada pela médica e ex-primeira-ministra da Noruega, GroHarlem Brundtland. A função dessa Comissão era analisar os riscos ambientais e o crescimento econômico (ONU) e teve como resultado o documento Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, que alertou a comunidade internacional para a necessidade de se levar a sério “o risco ambiental do crescimento econômico” (ROMEIRO, 2016).

Apesar de ter surgido na seara ambiental, o termo sustentabilidade foi se aprimorando ao longo do tempo, consolidando-se na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, sobre o tripé ambiental-econômico-social. Ou seja, somente seria possível alcançar a sustentabilidade se os fatores ambiental, social e econômico fossem levados em conta e estivessem em equilíbrio (SILVA, 2007).

Com o passar dos anos, porém, os estudiosos constataram a inviabilidade de se alcançar um ecodesenvolvimento, até então defendido pelos ambientalistas, pois este afirmava a incompatibilidade entre o crescimento econômico e a proteção ambiental. Surgiu, então, a noção de

desenvolvimento sustentável, no qual era possível compatibilizar o crescimento econômico e a proteção ambiental (VEIGA, 2005).

Sachs (2009) destacou outras variáveis importantes no debate sobre desenvolvimento sustentável: ecológica, econômica, social, cultural, psicológica, territorial/espacial, de política nacional e de política internacional. Todavia, as dimensões mais consolidadas, e que serão, pois, aqui abordadas, são: ecológica, econômica, social, cultural e territorial/espacial.

A dimensão ecológica, passo inicial do termo sustentabilidade e, portanto, a dimensão mais conhecida, prevê a proteção e o respeito aos recursos naturais e aos ecossistemas em que vivemos, para que as gerações presentes e futuras possam usufruir dos bens ambientais, essenciais à sadia qualidade de vida (FRANCISCO, 2015).

É inegável que, para sobreviver, o ser humano precisa utilizar os bens ambientais, porém, a exploração dos bens não pode ultrapassar a capacidade de regeneração da natureza, como está acontecendo atualmente. Segundo o WWF (World Wildlife Fund) –maior organização não-governamental de proteção ambiental do planeta–, em 2015, o Dia da Sobrecarga da Terra, ou seja, o dia em que os recursos naturais que deveriam ser utilizados em um ano inteiro se esgotam, ocorreu em 08 de agosto, 58 dias antes da primeira medição, em 2000 (WWF, 2015). Apesar de ser simbólico, visto que a Global Footprint Network calcula esse dado a partir da pegada ecológica,

Segundo essa dimensão, portanto, o homem precisa rever seu modo de vida, principalmente os modelos de produção e consumo, substituindo “insumos e práticas intensivas em capital e degradadoras do meio ambiente por outras mais benignas sob o ponto de vista ecológico” (CAPORAL, COSTABEBER, 2002, p.73), para que essa geração e as próximas possam usufruir dos bens ambientais, sem comprometer a capacidade de regeneração da Terra. Como ressalta Bismarchi (2011), a mudança deve partir de todos os atores sociais. Os produtores, além de adotar meios de produção mais sustentáveis, devem exigir que seus fornecedores também o façam, construindo, assim, uma cadeia de produção sustentável. O consumidor deve consumir de forma consciente, ou seja, comprando o necessário e dando prioridade para produtos que causam menos impacto ambiental. E o Poder Público também deve incentivar esse modelo de desenvolvimento.

A sustentabilidade social, por sua vez, busca a melhoria na qualidade de vida da população. O foco aqui é no ser humano. Assim como as outras dimensões, tanto o Poder Público, quanto os particulares, devem promover ações em busca da sustentabilidade social. Ao Poder Público, por exemplo, cabe garantir acesso à moradia adequada, universalizar o saneamento básico, educação e saúde de qualidade. Aos empresários cabe oferecer um ambiente adequado e seguro de trabalho, investir em obras e projetos sociais, dentre outros.

Já a sustentabilidade econômica refere-se à utilização equilibrada dos recursos disponíveis, e tem por objetivo a eficiência por meio da redução de custos, como foco na gestão eficiente dos recursos produtivos, para que a iniciativa privada ou poder público possam gerar empreendimentos economicamente viáveis, com o crescimento até o patamar necessário à satisfação das necessidades. Nas palavras de Arruda e Quelhas, a “sustentabilidade está relacionada à capacidade de este país manter uma atividade por um longo período, sem nunca se esgotar”.

Ao defender o crescimento econômico, essa dimensão busca um desenvolvimento econômico sem esgotar os recursos naturais. Para tanto, o crescimento econômico (lucro/PIB) não deve ser o único objetivo do empreendedor ou administrador público. É preciso levar em conta outros fatores, principalmente os ambientais, sociais e culturais. Segundo Furlan (2016):

Sustentabilidade econômica requer a incorporação de conceitos de política econômica que vai além do foco na maximização da produção a qualquer preço sem se preocupar com o objetivo dessa produção. Não existe consenso universal que toda organização deve ser economicamente sustentável, mas a maioria concorda que sustentabilidade é necessária para evitar uma morte prematura.

A sustentabilidade cultural refere-se à preservação da cultura e da história dos povos. Aqui a preocupação é manter viva a tradição de um povo, diante da globalização e da facilitação do acesso aos meios de comunicação, que difundiram o modo de vida e consumo predatório e supérfluo.

Apesar de alguns povos possuírem tradições fortes, a forma como a globalização incidiu nessas culturas ameaça algumas tradições. Considerando que não é possível impedir o acesso aos meios de comunicação, a sustentabilidade cultural defende a valorização dos valores culturais, para que eles sobrevivam em conjunto com a cultura imposta pela globalização.

Já a sustentabilidade espacial relaciona-se à distribuição da população no território e se refere à densidade demográfica, urbanização, organização do território, entre outros. Como a excessiva concentração da população em um lugar não é saudável para os seres humanos, pois sobrecarrega tais lugares e provoca problemas como poluição atmosférica, mais estresse e conflitos, esgotamento dos recursos naturais locais, principalmente da água, essa dimensão defende uma melhor distribuição espacial da população pelo Planeta Terra, para a utilização mais equilibrada dos recursos naturais.

Justino (2010, p.52) propõe formas de mitigar os efeitos causados pela má distribuição populacional no espaço, que englobam outras dimensões da sustentabilidade e elevam o bem-estar da população:

Imprescindível mitigar os efeitos desse aglomerado populacional por meio de iniciativas que considerem aspectos como: possibilidades de fixação das comunidades tradicionais em suas regiões de origem, garantido a elas condições de sobrevivência; democratização do espaço para o assentamento humano, oferecendo condições necessárias de educação, moradia, mobilidade, transporte, saúde e segurança; tratamento adequado e técnico para abastecimento de água, energia, destinação dos resíduos sólidos, qualidade do ar, distribuição racional dos equipamentos públicos, acessibilidade e inúmeros outros, menos óbvios, porém não menos importantes.

A sustentabilidade, portanto, possui várias dimensões e somente pode ser atingida se todas forem levadas em conta e estiverem em equilíbrio. Apesar de a busca pela sustentabilidade ser papel de todos, o Estado tem um papel de destaque, conforme será a seguir abordado. A política pública de sustentabilidade organiza e controla um conjunto de instrumentos para esta nova perspectiva de organização multidimensional.

4. O dever do Estado

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a organização político-administrativa do Brasil e as competências dos entes federados, estruturou um Estado de bem-estar social, segundo o qual este deve garantir aos cidadãos, nos termos do artigo 6º da Carta Magna, os direitos sociais, tais como: alimentação, educação, saúde, lazer, moradia, segurança, trabalho e transporte.

Além de garantir tais direitos, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em conjunto com a sociedade, garantir o meio ambiente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal: “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”.

O referido dispositivo constitucional estabeleceu que o Brasil deve promover um desenvolvimento sustentável, ou seja, um desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades das gerações presentes, sem comprometer as necessidades das gerações futuras e que leva em consideração fatores econômicos, sociais e ambientais (ONU, 1972). E para que esse nível de desenvolvimento seja possível, é imperioso que tanto o Poder Público, quanto os particulares se engajem em sua promoção.

Aos particulares cabe² adotar práticas sustentáveis no dia a dia e ao Poder Público, além de tais práticas, cabe identificação, construção, criação/aprovação, implementação e avaliação de políticas públicas para nortear a ação da coletividade, visto que o Estado possui capacidade de influenciar a harmonização das relações sociais, econômicas e ambientais para a promoção do desenvolvimento sustentável. O papel da política pública de sustentabilidade será tão mais relevante quanto menor for o nível de consciência social sobre a sustentabilidade. Assim, o Estado

²Apenas as práticas sustentáveis previstas em normas são obrigatórias, as demais não são, cabendo a cada um realizá-las ou não de acordo com sua consciência.

deve contribuir para o processo de conscientização por meio de diversos instrumentos de política pública.

Neste sentido, podemos considerar a política pública como um processo de planejamento, no qual se inserem vários atores: poder público (executivo, legislativo e judiciário), iniciativa privada, sociedade civil organizada (ONGs e Movimentos sociais) (JUSTINO, 2010, p. 146).

O desafio para a política pública de sustentabilidade é a execução de uma agenda que consiga ampliar a consciência da comunidade de modo participativo e autocrítico. Contudo, o sucesso na participação e na autocrítica da comunidade depende do próprio nível de consciência disponível entre seus pares.

Assim, é interessante observar que, a partir de um processo onde apreendemos como funciona o ambiente, a forma como dependemos dele, como nossas atitudes, por mais simples que pareçam, são fornecedoras de impactos, encontraremos mecanismos para a promoção da sustentabilidade. E é nessa premissa que consiste uma EA consciente, crítica e transformadora, capaz de fomentar atitudes revolucionárias para o enfrentamento da problemática vigente (JUSTINO, 2010, p. 28).

Desse modo, a educação ambiental como instrumento de política pública de sustentabilidade apresenta-se como fundamental, porém, insuficiente para contornar a problemática vigente, haja vista a exigência de ações de curto e médio prazos. O desenvolvimento sustentável, portanto, deve estar inserido em outros instrumentos de política pública, estabelecendo, de forma clara, legislação que oriente a sociedade por meio de incentivos ou restrições. Os incentivos e restrições para o desenvolvimento sustentável estão relacionados à busca por mudança nos padrões de comportamento, seja de pessoas ou de empresas.

Com a evolução do planejamento como forma de atuação do Estado e das empresas, surgiram também os instrumentos de gestão e controle, que permitem maior regulação do Estado na execução das ações empresariais, moldando determinadas ações planejadas, em conformidade com a legislação em vigor. Assim, o papel da política pública de sustentabilidade pode ser observado em, pelo menos, quatro níveis de atuação do Estado: I) a educação para a ampliação da consciência; II) incentivos às boas práticas e novas tecnologias; III) punição ao descumprimento de regras preestabelecidas; IV) regulação das ações privadas.

Na esfera de gestão local, as competências dos municípios brasileiros sobre o planejamento e a execução da política pública de sustentabilidade exigem transversalidade nas ações entre as secretarias municipais. Nesse sentido, o planejamento para o processo de urbanização deve orientar a execução da política pública de sustentabilidade (Brasil, 2001).

Dias (1999) considera que

O processo de urbanização requer medidas de efeito amplo, por intermédio de políticas públicas de médio e longo prazo, que definam parâmetros construtivos para uso e ocupação do solo, através de Planos Diretores e Leis Municipais de Zoneamento. Neste contexto deverão estar inseridas as variáveis ambientais (preservação de áreas verdes, fundos de vale etc.), que possibilitem a minimização dos impactos ambientais negativos da urbanização sobre o meio ambiente (DIAS, 1999, p. 150).

Para além do planejamento da política pública, é preciso que o município tenha capacidade administrativa de lidar com questões pontuais e locais, tais como o acompanhamento de empreendimentos da construção civil por meio da mensuração dos impactos específicos em cada etapa de execução. Isso garante a eficácia no controle dos impactos previstos e na execução de medidas atenuantes.

A regulação do Estado sobre as ações de determinado empreendimento exige elevada capacidade técnica para qualificar e quantificar os impactos ambientais dele decorrente. Antes disso, a definição legal de parâmetros para a condução dos trabalhos é de suma importância. Posteriormente, em caso de descumprimento da previsão legal, medidas compensatórias poderão ser exigidas pelo Estado. Assim, o planejamento e a definição de parâmetros legais específicos devem minimizar os impactos decorrentes da instalação de um novo empreendimento no município e, ainda, possibilitar a exigência de ações compensatórias para casos específicos.

Apesar de existirem diversos meios para a execução de políticas públicas de sustentabilidade, alguns entes públicos podem utilizar parte desses instrumentos como, por exemplo, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), para implementação e cumprimento de metas de governo, conforme será a seguir abordado. Assim, os instrumentos de controle de uma política de Estado, quando dotados de prerrogativas afetas ao poder econômico local, podem contribuir para o financiamento das políticas de governo, gerando preocupação sobre sua legitimidade, eficácia e, principalmente, sobre a sua sustentabilidade.

5. O Termo de Ajustamento de Conduta

O TAC, também conhecido como Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) e Termo de Compromisso de Ajustamento (TCA), é um instituto de natureza jurídica indefinida, instituído no direito brasileiro pela Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – e que adquiriu abrangência com a Lei 8.078/90, que acrescentou ao artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública o seguinte parágrafo:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados [a propor ação civil pública] poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

A ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/85, é uma ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: ao meio-ambiente; ao consumidor; à ordem urbanística ou econômica, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Segundo a referida lei, somente possuem legitimidade para propor a ação: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que atenda aos requisitos legais. Porém somente os órgãos públicos possuem legitimidade para propor TAC.

Apesar de a lei utilizar o termo “órgãos públicos”, é pacífico na doutrina que não somente os órgãos, mas todas as entidades que compõem a Administração Direta, Indireta e Fundacional, possuem legitimidade para propor TAC. Dessa forma, de todos os legitimados para propor ação civil pública, somente as associações não possuem legitimidade para firmar o compromisso.

Apesar de a lei definir que o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial, ela não define qual sua natureza jurídica, cabendo à doutrina esse papel. Porém, os juristas ainda não chegaram a um consenso se o instituto trata de transação, negócio jurídico bilateral ou contrato. Independentemente do nome que se dê à natureza jurídica do instituto, o que se mostra relevante para o desenvolvimento deste trabalho são suas características.

Além da legitimidade do tomador, o Termo, ao postular a obrigação de fazer, não fazer ou de indenizar, mediante a qual o compromitente assume o dever de adequar sua conduta às exigências legais, deve prever a reparação integral do dano e cominações para o caso de descumprimento. O primeiro requisito se dá em razão da indisponibilidade do direito violado. Por não ser o tomador o titular desse direito, não possui qualquer autoridade para transacionar a seu respeito, permitindo que não haja reparação integral. A discricionariedade do tomador se limita às condições de cumprimento das obrigações, ou seja, as partes podem negociar sobre o modo de cumprimento da obrigação, como lugar e tempo, desde que o dano seja integralmente reparado.

Porém, a integralidade da reparação não precisa estar abrangida por um único acordo. O ordenamento jurídico brasileiro admite o TAC Parcial, como explica Milaré (2014, p. 145):

Nada impede a celebração de compromisso de ajustamento de conduta envolvendo apenas parte das questões objeto das investigações. De fato, o que se exige é que o dano seja integralmente reparado, pouco importando que a atividade reparatória seja fragmentada em mais de um instrumento, desde que a soma das obrigações assumidas em cada um deles alcance a integralidade da reparação.

Apesar de não haver espaço para muitas negociações em razão da indisponibilidade do direito objeto do acordo, o TAC, por abranger tudo o que seria discutido em eventual processo de conhecimento, evita uma demanda judicial. É, portanto, mais célere, pois o TAC permite que os danos sejam identificados pelas partes e o particular promova reparação desde o início, sem necessidade de uma perícia judicial. Esse instrumento também é mais eficaz, visto que a demora

em resolver a questão pode agravar o dano e dificultar sua reparação e se o TAC não for cumprido, não é preciso haver ação judicial para definir a extensão da obrigação do particular, que já está definida no TAC. Basta exigir seu cumprimento por meio de ação de execução. O segundo requisito, previsão de cominações em caso de descumprimento, é necessário para haver efetividade jurídica do instrumento. Por meio da cominação, que é a ameaça de imposição de penalidade em caso de descumprimento, busca-se garantir ao máximo o cumprimento do termo, evitando, assim, uma demanda judicial. E para que o compromissário não prefira a cominação ao cumprimento das obrigações, aquela não deve ser meramente compensatória, mas cominatória, como adverte a Súmula 23 do Conselho Superior do Ministério Público:

A multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico (CSMP, 2015.)

Apesar de necessária, a ausência da multa cominatória não acarreta a nulidade do instrumento, pois o Judiciário pode fixar ou adequar a multa prevista no TAC, nos termos do artigo 645 do Código de Processo Civil.

O TAC, portanto, é um “instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos” (MPMS, 2016) que, no âmbito ambiental, visa a ajustar a conduta de um poluidor – pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado –, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Ou seja, tornar a ação que está em desacordo com as exigências legais em uma conduta lícita.

6. Resultados e Discussões

A estruturação da SVDS permitiu a melhoria no acompanhamento dos empreendimentos no Município de Campinas. Essa reestruturação ocorreu em termos qualitativos, conforme edição da Lei Complementar nº 59 de 09 de janeiro de 2014, e também em termos quantitativos, haja vista a ampliação no número de servidores municipais reservados ao órgão. Em dezembro de 2012, o órgão contava com 46 profissionais; em dezembro de 2013, com 64; em dezembro de 2014, com 83 e, em 2015, o número saltou para 115 profissionais.

Com a recomposição da estrutura técnico-administrativa, os instrumentos de controle ambiental utilizados pela SVDS foram lapidados e sofreram ampliação no uso e em seus respectivos resultados. Além do sistema para a execução do licenciamento *on-line* e a ampliação no número de multas relativas ao meio ambiente, houve ampliação na utilização dos TACs e TCAs.

O TCA, principal nomenclatura utilizada pela SDVS, é semelhante ao TAC e possui a mesma finalidade, porém, enquanto o TAC pode ser utilizado para enquadrar condutas lesivas a qualquer interesse difuso ou coletivo, o TCA é utilizado exclusivamente para enquadrar condutas lesivas ao meio ambiente natural. No caso da SVDS, tanto os TCAs quanto os TACs têm origem em atividades que resultaram em impacto ao meio ambiente e visam, além da adequação da conduta do infrator, a recomposição do dano e/ou uma compensação. A tabela 1 mostra a constante ampliação nos TCAs nos últimos anos.

Tabela 1: Termos de Compromisso Ambiental firmados no Município de Campinas - TCA's entre 2012 e 2015

	2012	2013	2014	2015
janeiro	*	1	8	15
fevereiro	*	0	15	7
março	*	0	8	8
abril	*	0	18	14
maio	1	0	7	21
junho	0	9	12	10
julho	0	13	13	30
agosto	0	14	18	11
setembro	0	16	7	11
outubro	3	21	16	15
novembro	8	23	13	12
dezembro	5	16	19	15
TOTAL	17	113	154	169
Crescimento %	100	564,7	805,9	894,1

Elaboração dos autores

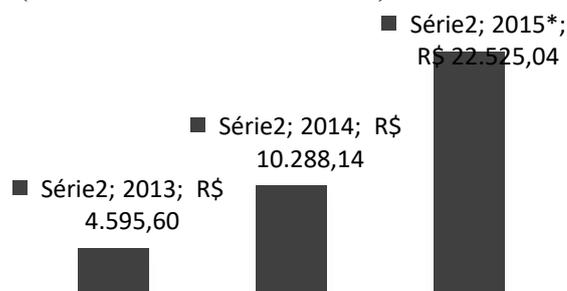
* Dados indisponíveis nos relatórios publicados

Fonte: SVDS de Campinas (2016).

O fortalecimento do órgão de controle ambiental contribuiu para a ampliação no acompanhamento dos empreendimentos, obras e atividades lesivas ao meio ambiente. Isso levou ao crescimento do número de TCAs firmados entre os anos de 2012 e 2015, aumentando o número de utilizações do instrumento, que saltou do total de 17 no primeiro ano para 169 no último, um crescimento de quase nove vezes na comparação entre esses dois anos.

A SVDS tem como prerrogativa a proposição, aprovação ou exigência de medidas compensatórias através de TCAs. Quando da assinatura dos termos, as medidas compensatórias são definidas pela SVDS e executadas pelo empreendedor. Essas medidas materializam o compromisso de cada termo. Embora a exigência de compensação por meio de TCAs seja material, os termos são mensurados em valores monetários. Os valores de compensação através de TCAs são ostentados pelo Relatório de Atividades da SVDS, conforme mostra o gráfico 1.

**Gráfico 1: Compromissos ambientais firmados com a Secretaria
(Total acumulado em R\$ mil)**



Elaboração dos Autores

*Dados até outubro de 2015.

Os valores apresentados acima têm espaço como indicador de atividades no relatório da SVDS, ou seja, são ostentados como forma de demonstrar a efetividade do controle ambiental em termos quantitativos. Entretanto, esses valores financeiros não transitam pelas contas do tesouro municipal, o qual não exerce qualquer gerência ou responsabilidade sobre estes recursos. Trata-se do valor despendido para a adoção de conduta por parte do empreendedor. Em outras palavras, a SVDS apenas orienta qual conduta deve ser adotada e o empreendedor se responsabiliza pela execução e financiamento.

A conduta e o compromisso exigidos pelo poder público são substanciais e, portanto, geram custos para o tomador. A exigência de nova conduta ou compromisso decorre de diversas atividades ou empreendimentos. As principais origens de TCAs no Município de Campinas são as descritas na tabela 2.

Tabela 2: Principais origens da formalização do ajuste tipo TCA (2012-2015)

Quantidade de TCAs	% do total	Empreendimento, obra ou atividade
246	54,3	Remoção de indivíduos arbóreos
75	16,6	Empreendimentos imobiliários
60	13,2	Intervenção em APP
30	6,6	Movimentação de terra
42	9,3	Outros
453	100	Total

Elaboração dos Autores

Fonte: SVDS de Campinas (2016).

Observa-se que todos os TCAs formalizados pela SVDS decorrem da prática de atividade lesiva ao meio ambiente. Desse modo, seria desejável que toda conduta ou compromisso exigidos por meio desse instrumento visassem a recomposição do meio ambiente afetado ou, ao menos, tivessem o meio ambiente como prioritário nas exigências dos Termos firmados. Por mais que o objetivo do instrumento seja a reparação integral do dano, a reparação *in natura* nem sempre é possível, permitindo-se, assim, que o compromissário realize uma compensação ou até uma indenização e estas muitas vezes acabam se distanciando do impacto produzido. A remoção de indivíduos arbóreos ganha destaque por representar mais da metade das causas que levaram a exigência de medida compensatória por meio de TCA. Além disso, dos fatos geradores de TCAs apresentados na Tabela 2, a remoção de indivíduos arbóreos é o único que dispõe de critérios preestabelecidos em normativa específica. O Decreto Municipal nº 18.859, de 21 de setembro de 2015, que regulamenta a Lei Orgânica do Município de Campinas, dispõe sobre a compensação ambiental relativa a critérios de plantios e obrigações acessórias em áreas verdes do Município de Campinas.

Embora não existam critérios predefinidos para a compensação dos demais fatos geradores de TCAs apresentados na Tabela 2, a Lei Complementar Municipal nº 49 de 20 de dezembro de 2013, que dispõe sobre procedimentos para licenciamento e controle ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local, diz que a SVDS expede o TAC "quando o empreendimento, obra ou atividade apresenta passivos ambientais, devendo recuperar ambientalmente a área e os meios afetados ou, na impossibilidade, implementar medidas compensatórias dos impactos causados".

Assim, somente pela impossibilidade de recuperação ambiental, poderão ser implementadas medidas compensatórias celebradas por meio de TCs com os responsáveis pela construção, instalação, ampliação, funcionamento de estabelecimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores (Brasil, 1998). Em outras palavras, a norma geral apresenta a prioridade em recuperar o meio ambiente afetado e, na impossibilidade, o passivo ambiental poderá ser compensado por determinada medida compensatória.

A Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, entende que a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, é considerada de interesse social. Com isso, o Decreto Municipal nº 18.859 de 2015, além de disciplinar os critérios de plantios como medida compensatória, reitera essa disposição da Lei Federal. O objetivo dessa afirmação por parte do município é vincular a possibilidade de compensação ambiental através da implantação de infraestrutura específica. Em seu parágrafo 3º, V, o referido Decreto define que:

Nos casos previstos no Decreto Municipal nº 16.974, de 04 de fevereiro de 2010, a compensação irá contemplar o plantio na modalidade a ser definida pela Secretaria de Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SVDS e/ou implantação de equipamentos de infraestrutura de esportes, lazer e educação ambiental, cujos projetos afetos às Modalidades Praça, Canteiros e Calçadas Públicas deverão ser orientados e aprovados pelo DPJ/SMSP;

Observa-se na citação que, nos casos previstos no Decreto Municipal nº 16.974 de 2010, existe maior discricionariedade por parte da SVDS para a exigência dos critérios de plantio ou implantação de equipamentos de infraestrutura de interesse social. O Decreto 16.974/10 criou o Banco de Áreas Verdes (BAV) em Campinas, fomentando a preservação das atuais e a instituição de novas áreas verdes por meio de incentivos fiscais. Trata-se, portanto, de uma exceção para medidas compensatórias relativas à remoção de indivíduos arbóreos.

Assim, no que se refere às definições legais sobre medidas compensatórias em Campinas, em especial aquelas referentes aos fatos que ocorram no BAV, observamos que a legislação vigente permite maior discricionariedade no ato de formalizar ajustes do tipo TAC ou TCA para compensações por meio de infraestrutura de interesse social, leia-se equipamentos de esporte, lazer e educação ambiental.

Diante dessa possibilidade de implementar infraestrutura de interesse social por meio de TCAs, verifica-se que duas ciclovias, recém instaladas em Campinas, decorrem da formalização de empreendimentos classificados na Tabela 2. São TCAs decorrentes de empreendimentos imobiliários e remoção de indivíduos arbóreos pertencentes ao BAV.

É necessário afirmar que todo empreendimento ocasiona, em maior ou menor escala, impactos ambientais, sociais e econômicos. Portanto, o desafio das medidas compensatórias é conseguir minimizar os impactos ambientais, sem restringir o desenvolvimento econômico e social. Esse equilíbrio só pode ser conquistado na medida em que se observam as diversas dimensões discutidas na primeira parte deste estudo, quantificando e qualificando os impactos de cada empreendimento.

Essa identificação qualitativa e quantitativa dos impactos dificulta a edição de regras gerais acerca das medidas compensatórias e, portanto, exige análise específica de cada empreendimento e de seus respectivos impactos. Contudo, há de se verificar a existência de medidas compensatórias que tenham plena vinculação com diretrizes normativas, zelando pelos princípios da legalidade e isonomia na Administração Pública.

As medidas compensatórias serão favoráveis à sustentabilidade quando efetivarem o zelo pelo meio ambiente, sem inviabilizar a execução de empreendimentos necessários ao desenvolvimento social e econômico. Trata-se de uma visão holística sobre expansão econômica, justiça social e preservação do meio ambiente.

É fato que a infraestrutura disponível à sociedade pode contribuir para justiça social e eficiência econômica, tão necessárias à sustentabilidade. Porém, a utilização de medida compensatória que tenha por objetivo a ampliação de infraestrutura disponível à sociedade, e como origem, o impacto ambiental gerado por determinado empreendimento, pode representar uma distorção da medida proposta.

Das infraestruturas de interesse social decorrentes de compensações formalizadas por TCAs e TACs estão duas ciclovias. A primeira foi implementada na Avenida José de Souza Campos (Norte-Sul) e inaugurada no dia 04 de outubro de 2015. Com 1,3 quilômetro de extensão, a obra custou R\$ 750 mil, custeadas por três empresas – ADM Participações e Administrações, Residencial Coimbra Empreendimentos Imobiliários e o Condomínio Shopping Center Iguatemi –, através de três TACs e um TCA. A outra ciclovia foi construída na Avenida Baden Powel, com quase 1,7 quilômetro de extensão e investimentos de R\$ 411 mil, também resultante de dois TCAs (TCA 165/2013-III e TCA 166/2013-III) e custeada pelo hotel The Royal Palm Plaza.

Segundo publicações no Diário Oficial do Município dos dias 16 de dezembro de 2013 e 20 de abril de 2016, o TCA 165/2013-III e o TCA 166/2013-III são decorrentes de "corte e transplante de árvores para construção de edifício comercial CSE-6" e possuem o Termo de Anuência nº 132/15 - BAV, estando, portanto, com fundamentação legal segundo o Decreto 16.974/10, o qual permite a compensação da remoção de árvores pertencentes ao BAV por meio da instalação de equipamentos de infraestrutura de esportes, lazer e educação ambiental.

Ambas as ciclovias fazem parte do cumprimento de parte do plano de governo de Campinas, o qual prometeu a construção de 100 quilômetros de ciclovia até o fim de 2016. A construção dessas ciclovias integra o Plano Cicloviário de Campinas (2014-2016) e exigiu a

integração da SVDS com a EMDEC, entidade da Administração Pública indireta responsável pelo trânsito e transporte coletivo no município. Na prática, a SVDS faz a exigência da medida compensatória e propõe ao empreendedor a assinatura do TCA que, após assinado, segue o acompanhamento da obra pela EMDEC, conforme o projeto pré-estabelecido.

O Plano Cicloviário de Campinas ainda prevê a construção de mais ciclovias nas avenidas Theodureto de Almeida Camargo e Washington Luiz, bem como nos distritos de Barão Geraldo, Nova Aparecida e no bairro Taquaral.

Verifica-se que o Poder Executivo Municipal, em especial a SVDS, tem ampliado a utilização destes instrumentos de gestão ambiental, TAC e TCA, possibilitando maior controle sobre os impactos gerados ao meio ambiente e a possibilidade de compensação dos danos gerados por diversas atividades. Contudo, a discricionariedade presente na formalização desses ajustes pode permitir a transformação de uma política de Estado em uma política de governo, desvirtuando o real sentido da compensação ambiental. Ou seja, o Administrador utiliza esse instrumento para cumprir promessas de campanha.

Eis que surge a seguinte questão: estamos diante de uma tendência ao uso de TCAs e TACs como instrumento de política pública relacionada a esporte, lazer e educação ambiental, que pode variar de governo para governo, em detrimento da efetiva compensação ambiental que vise a assegurar no presente as condições de vida para as gerações futuras?

É certo que a utilização desse instrumento de forma abusiva ou desvirtuada na gestão ambiental está relacionada às dificuldades do Município em financiar políticas públicas por meio das tradicionais fontes de receitas municipais, tais como os tributos e as transferências. Porém, existe um limite na capacidade de compensação ambiental e esse não parece estar observado na dimensão necessária para a sustentabilidade, haja vista a compensação ambiental por meio da construção de infraestrutura, que seria competência do poder público.

Por serem instrumentos relativamente novos na gestão ambiental, os TCAs ou TACs devem ter atenção do Ministério Público e das instâncias de discussão e controle social, tal como o Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois outros instrumentos de controle público, como por exemplo, as multas, são constantemente reconhecidas pela sociedade a uma forma de receita extraordinária para o Estado. Neste caso, embora não haja trânsito de valores financeiros para os cofres públicos, existe a possibilidade do cumprimento de metas de governo por meio da imposição expressa pelos TCAs e TACs.

Inegavelmente, ao observar os valores agregados referentes aos TCAs e TACs no Município de Campinas, verifica-se maior eficácia do Poder Executivo Municipal no acompanhamento dos empreendimentos e atividades que, segundo a previsão legal, geram impactos ambientais impossíveis de se recuperar na área e nos meios afetados. Entretanto, somente com a observação aprofundada de cada ajuste firmado é possível a verificação da real eficácia em termos de sustentabilidade.

Com a insuficiência em termos de legislação sobre medidas compensatórias, combinada com a ausência de controle social e a limitação orçamentária na esfera municipal, os TCA's e TAC's apresentam-se como um fator de preocupação para o controle ambiental e a preservação dessa dimensão na sustentabilidade. A discricionariedade transmitida ao poder executivo pode comprometer a disponibilidade de áreas preservadas em prol do cumprimento de metas de governo.

Indiscutivelmente, as infraestruturas de esporte, lazer e educação ambiental são de interesse social e, portanto, atendem a uma das dimensões da sustentabilidade. A criação de modais alternativos de transporte urbano – como por exemplo as ciclovias, que reduzem a demanda por combustíveis fósseis – é parte dessa infraestrutura relacionada com a sustentabilidade. Nesse sentido, cabe a argumentação em prol da política de governo que amplie essas estruturas. Porém, a forma de financiamento dessa ampliação de infraestrutura não pode estar assentada no dano ao meio ambiente, pois esse também compõe uma das dimensões da sustentabilidade.

Torna-se imprescindível, portanto, a reflexão sobre a combinação adequada de interesse social, ambiental e econômico na formulação de políticas públicas, para que se apresentem os

limites de cada uma dessas dimensões e se tenha o devido controle por parte do Estado e da sociedade.

7. Considerações Finais

O desenvolvimento sustentável exige maior rigor técnico na elaboração das políticas públicas. Os instrumentos de controle ambiental podem corroborar na busca pela sustentabilidade, estimulando a preservação ou recuperação do meio ambiente, incentivando empreendimentos com práticas sustentáveis e restringindo a intervenção de empreendimentos com práticas danosas ao meio ambiente. A restrição imposta pelos instrumentos de política pública nem sempre consegue evitar impactos ambientais.

Os impactos ambientais são consequências das novas intervenções urbanas e, por mais que sejam necessários para permitir o desenvolvimento social e econômico, podem ser mitigados. A mitigação pode ocorrer de várias formas, desde a reparação *in natura* – primeira opção – até a indenização – última hipótese. Assim, os TCA's são instrumentos utilizados para disciplinar as medidas pactuadas entre o Poder Executivo e os empreendedores com práticas danosas ao meio ambiente.

O estudo dos TCAs firmados pela SVDS de Campinas mostrou que a forma de mitigação utilizada no município é a compensação. Parte dos impactos ambientais causados pelas intervenções urbanas é mitigada com a construção de obras de infraestrutura, como ciclovias, e não com a reparação do dano ambiental ou replantio e árvores.

Nesta esteira, os TCAs que deveriam ser utilizados para enquadrar as condutas dos infratores ambientais estão sendo aproveitados pelo Poder Público municipal para repassar a particulares o custeio de responsabilidades daquele. Mais ainda, tais termos estão sendo empregados pela Administração Municipal para cumprimento do plano de governo, em claro desvio de finalidade do instrumento.

Para que esse desvirtuamento não ocorra, são necessárias regras mais claras e precisas, dos limites de compensação. Em outras palavras, a legislação precisa restringir as formas de compensação do impacto ambiental, reduzindo a discricionariedade do Administrador Público, para evitar que os infratores paguem os danos causados ao meio ambiente com a construção de obras de infraestrutura, visto que, do ponto de vista ambiental, essa medida não se mostra sustentável.

A legislação que trata do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, por exemplo, determina que os recursos arrecadados pelo FDDD deverão ser aplicados na efetivação de medidas relacionadas à natureza da infração ou do dano causado. Ou seja, o dinheiro destinado ao Fundo que seja resultante de um dano ambiental deverá ser aplicado na melhoria da qualidade ambiental, e não em obra de infraestrutura.

Em suma, a Secretaria do Verde e Desenvolvimento Sustentável do Município de Campinas está utilizando os Termos de Compromisso de forma abusiva e desvirtuada, para cumprir o plano de governo, em detrimento da reparação integral do dano.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito Além da Economia Verde*. São Paulo: Ed. Abril, 2012.
- ARRUDA, Luis; QUELHAS Osvaldo Luiz Gonçalves. *Sustentabilidade: um longo processo histórico de reavaliação crítica da relação existente entre a sociedade e o meio ambiente*. B. Téc. Senac: a R. Educ. Prof., Rio de Janeiro, v. 36, n.3, set./dez. 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Lei 7.347/85. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 06 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 14 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades*. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350950&search=sao-paulo|campinas|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em: 15 maio 2016.

CAMPINAS. Decreto nº 16.773 de 18 de setembro de 2009. Regulamenta a Lei nº 13.030, de 24 de julho de 2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade da compensação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) pelos promotores de eventos realizados em áreas de domínio público, possibilitando a neutralização da emissão desses gases. *Diário Oficial do Município*, Campinas, SP, 19 set. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/84367>>.

Acesso em: 15 mai. 2016.

CAMPINAS. Decreto nº 18.859 de 21 de setembro de 2015. Dispõe sobre a compensação ambiental relativa a critérios de plantios e obrigações acessórias em áreas verdes do município de campinas e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Campinas, SP, 22 set. 2015.

Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/128924>>. Acesso em: 15 maio 2016.

CAMPINAS. Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas. *Plano Civiário Campinas 2014-2016*. Disponível em: <

<http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/1SiteNovo/Transito/7394.pdf>>. Acesso em 16 maio 2016.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 49 de 20 de dezembro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos para o licenciamento e controle ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local, na forma que especifica. *Diário Oficial do Município*, Campinas, SP, 27 dez. 2013. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/92958>>. Acesso em: 16 maio 2016.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 59 de 09 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a estrutura da Secretaria Municipal do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Campinas, SP, 10 jan. 2014. Disponível em:

<<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/88526>>. Acesso em: 15 maio 2016.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Social e de Turismo. *Guia de Investimentos*. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/arquivos/desenvolvimento-economico/guia_invest_port.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

CAMPINAS. Secretaria Municipal do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Listagem de protocolados e documentos emitidos*. Disponível em: <<http://campinas.sp.gov.br/governo/meio-ambiente/licenciamento-ambiental.php>>. Acesso em: 16 maio 2016.

CAMPINAS. Secretaria Municipal do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Relatório de Atividades 2015*. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/arquivos/meio-ambiente/relatorio_atividades_2015_atualizado.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise Multidimensional da Sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v.3, n.3, Jul/Set 2002

CSMP. Conselho Superior do Ministério Público. *Súmulas*. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas. Acesso em 08 maio 2016.

DIAS, M. do C. O. (Coord.) *Manual de Impactos Ambientais: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999. Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/handle/doc/928622>>. Acesso em: 14 maio 2016.

FRANCISCO, Santo Padre. *Carta encíclica Laudato Si'* - sobre o cuidado da casa comum. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 14 jun 2016.

FURLAN, José Davi. *O conceito de sustentabilidade econômica*. Disponível em: <http://www.bpmglobaltrends.com.br/o-conceito-de-sustentabilidade-economica/>. Acesso em: 12 maio 2016.

JUSTINO, Ana Neri da Paz. *Desenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental*. Natal: EdUnp, 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MPMS. *Ministério Público do MS institui banco de dados para acompanhar TACs*. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2014/04/ministerio-pblico-do-ms-institui-banco-de-dados-para-acompanhar-tacs>. Acesso em 20 abr. 2016.

ONU. *A ONU e o meio ambiente*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 10 maio 2016.

ONU. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. Acesso em 08 maio 2016.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2012.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica*. Letter to future generations, 2011. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/index.php/agu-e-o-fortalecimento-dalicitacao-sustentavel/>>. Acesso em: 07 maio 2016.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SILVA, Cacilda Bastos Pereira da. Desenvolvimento sustentável: uma abordagem em construção no transporte público. *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente* - v.2, n.4, Seção 4, ago 2007.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WWF. *Este ano, a data chegou mais cedo*. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/overshootday/ Acesso em: 12 maio 2016.