

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: UMA REVISÃO

PAULO VINÍCIUS DE MIRANDA PEREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

GREICI JOANA PARISOTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

MARCOS MIRANDA PEREIRA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: UMA REVISÃO

1 INTRODUÇÃO

Diante do crescimento econômico mundial, sustentado por um processo de globalização, muito tem se debatido a respeito da finitude dos recursos naturais. O panorama ambiental no qual a sociedade contemporânea está inserida, baseia-se principalmente na adoção de modelos de desenvolvimento insustentáveis, impactando negativamente na produção e consumo e, conseqüentemente, a “qualidade de vida”, além de ameaçar as futuras gerações.

Então, nos últimos 30 anos do século XX, dando vazão as provocações dos movimentos ambientalistas e organismos internacionais, a questão ambiental foi, paulatinamente, incorporada às agendas políticas internacional e nacional, afetando decisões econômicas e políticas.

Segundo Cavalcanti (1991), o Brasil teve que prestar mais atenção aos princípios de adequada gestão de seus recursos naturais, ou mais do que isso, o país teve que conceber formas de promover bem-estar humano sem aceitar que seu capital natural fosse usado ou degradado como se valesse quase nada. Segundo Pacheco *et al.* (2015), considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito a ser garantido pelo Estado, as ações de gestão ambiental devem ser previstas e expostas, de forma transparente, no orçamento público, viabilizando o controle social.

Essas ações são chamadas de Políticas Públicas Ambientais, que são “[...] um conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o poder público dispõe para evitar novos problemas ambientais, bem como para eliminar ou minimizar os existentes” (BARBIERI, 2011, p. 71).

Segundo Guandalini, Borinelli e Godoy (2013), com a inserção das políticas públicas ambientais, os governos têm criado órgãos, leis e programas ambientais, alocando recursos orçamentários para tal fim. Em 1981 se iniciou a institucionalização da gestão ambiental no Brasil, instituindo a chamada Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a constituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), tornando legítima a descentralização da gestão ambiental, sendo este composto por todos os entes federativos e funções instituídas pelo poder público, de modo a articular as diferentes esferas do poder, buscando facilitar a execução das respectivas competências (SCARDUA, 2003).

A partir disso começaram a surgir diversos dispositivos legais que passaram a regulamentar as atividades que visavam alterar o estado do meio ambiente, como exemplo a Resolução CONAMA nº 237/97 e a Lei Federal nº 7.804/89, as quais tratam da descentralização das ações de fiscalização e licenciamento ambiental, de forma que os entes da federação puderam passar a criar órgãos ambientais que assumam suas respectivas atribuições (IPAAM, 2008).

Conforme De Carlo (2006), a valorização de estratégias descentralizadoras é uma tendência atual para implementar políticas públicas associadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo o mesmo, o local é quase sempre considerado como a esfera mais apropriada para as ações de políticas públicas ambientais. O autor ainda afirma que os principais argumentos estão relacionados à: 1) maior sensibilidade do governo local em conhecer a realidade e os problemas ambientais; 2) proteção da sociedade contra o excesso de centralização de poder; e 3) maiores chances de participação da sociedade nos processos decisórios.

Desta forma, o presente artigo pretende contribuir para o debate sobre a descentralização das políticas públicas ambientais no país, buscando demonstrar como a participação dos municípios brasileiros tem um papel determinante para a descentralização.

Para tanto, este artigo está estruturado em quatro seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira contextualiza as noções de políticas públicas voltadas ao meio ambiente. A segunda trata da temática da descentralização das políticas públicas. A terceira apresenta as principais questões relacionadas à política ambiental brasileira. E por fim, a quarta, discute alguns elementos da gestão e da política pública ambiental municipal.

2 POLÍTICA PÚBLICA

A política pública pode ser assimilada como “instrumentos da ação governamental que, na prática, são concretizados por meio de objetivos e metas” (DE CARLO, 2006, p. 60). Tais instrumentos, segundo Nascimento Júnior (2011), expressam a relação de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos, assim como à construção e ao aprimoramento do bem comum.

Leme (2010) diz que o resultado de uma política pública é o resultado de um fluxo de decisões públicas, essas decisões tanto podem promover o equilíbrio social, como podem introduzir desequilíbrios com o objetivo de alterar a realidade. Segundo Rua (1998, p. 232), a política “é o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Deste modo, as políticas públicas são resultantes das atividades políticas e “[...] compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Segundo Teixeira (2002), as políticas públicas são diretrizes; princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade; mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos), que orientam ações que, normalmente, envolvem aplicações de recursos públicos.

Nascimento Júnior (2011) acrescenta que as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político que envolvem a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obterem eficácia.

De maneira similar à noção de desenvolvimento sustentável, a política pública é um somatório de diretrizes advindas da sociedade por meio de seus vários grupos, cujos programas de ação e execução destinam-se a atingir seus objetivos. Sua implementação deve ser vista sob a perspectiva de um processo interativo e continuado de tomada de decisão pelos diferentes atores envolvidos. A participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas é um elemento para a efetividade e, sobretudo, de democratização do poder local (DE CARLO, 2006; NASCIMENTO JÚNIOR, 2011).

Souza (2006, p. 26) destaca que essas definições de Políticas Públicas “[...] assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que ocorram diferenças sobre a importância relativa destes fatores”.

No caso da política ambiental, 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 a presente e às futuras gerações” (BRASIL, 1988). Ou, como sublinha Silva (2004, p. 261):

No Estado social de direito, as políticas públicas devem ser concebidas não mais no sentido de intervenção sobre a atividade privada. [...] Neste sentido, os princípios diretores têm um papel essencial para a implementação do direito de políticas públicas, sobretudo em matéria de proteção ambiental e ordenamento do território.

De acordo com Borinelli (2011), política pública ambiental emerge como uma resposta do Estado e da sociedade frente aos crescentes problemas relacionados às questões ambientais, onde o Estado lança mão de uma gama de instrumentos que combinam ações de comando e controle (legislação, licenciamentos, fiscalização, entre outros) e instrumentos econômicos (taxa, impostos, permissões, entre outros).

No Brasil, o conceito de gestão ambiental foi estabelecido pela Lei 6.398/81, na qual a gestão ambiental se refere à gestão governamental dos recursos ambientais "por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e providências institucionais e jurídicas, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade do meio ambiente, bem como assegurar a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social" (MAGLIO, 2000, p. 26). Ou seja, a política pública ambiental brasileira segue tendências de parâmetros internacionais que remete principalmente às ações de incentivo ao desenvolvimento sustentável e gestão de recursos hídricos à economia (SCANTIMBURGO, 2011).

Segundo Little (2003, p. 17), a política ambiental possui o desafio de superar um grupo heterogêneo de atores: “[...] o conceito de “público” se amplia para incorporar setores da sociedade civil e do setor privado preocupados com a qualidade do meio ambiente e com o bem coletivo[...]”. Por sua vez, “[...] o conceito de “políticas” também é ampliado para referir-se a normas técnicas e sociais, estabelecidas por uma coletividade pública, a serem utilizadas na administração do domínio público”.

Neste sentido, as políticas ambientais “procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país”. Porém, as soluções para os problemas ambientais deveriam perpassar cada setor envolvendo um programa integrado de políticas, ou seja, cada setor deveria incorporar a dimensão ambiental nas suas ações (LITTLE, 2003, p. 18)

3 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde 1988 o Brasil vive um processo político que tende à descentralização das políticas públicas, lançando-se o desafio da integração entre todas as esferas governamentais. Ela passou a tomar força impulsionada pelo elevado grau de desequilíbrios regionais e desigualdades sociais.

Segundo De Carlo (2006) essa forte transformação da administração pública trouxe impacto de forma que as gestões municipais não tinham capacidade de atender às necessidades ou modernizar sua estrutura de administração. Não apenas questões ambientais passaram a ser descentralizadas, mas diversas outras áreas tais como: direitos humanos, habitação, combate à pobreza e à exclusão social, segurança, fortalecimento do controle social e institucional.

Segundo Mello (2005, p. 139) a descentralização ocorre quando o “Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para outras unidades federadas ou para

particulares, ora cria pessoas auxiliares suas para desempenhar os cometimentos descentralizados”. Buarque (1999, p. 16) acrescenta que

A descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.

Então, a descentralização molda o *modus operandi* de uma nova concepção de políticas públicas, associando mecanismos inovadores, tais como a abertura de canais de participação dos atores sociais envolvidos, sendo então uma estratégia operacional (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Silva (1995) e Silva e Costa (1995) reforçam que os processos de descentralização, que ocorreu em vários países, caracterizaram-se pelo esforço de reforma administrativa, que foram determinados por novas condições econômicas, políticas e sociais mundiais. Neste sentido, os autores assinalam dois paradigmas da descentralização.

O primeiro – predominante no plano político-ideológico e frequente nos organismos internacionais de promoção do desenvolvimento e de regulação econômico financeira – movimenta-se no sentido da restituição de recursos e de mecanismo de coordenação e controle, ainda sob o controle do Estado, à sociedade civil organizada, que passam a ser regulados principalmente pelo mercado. A descentralização resultante é considerada diferenciadora, seletiva e fragmentada. No segundo – baseado em experiências bem-sucedidas de países europeus – o Estado concentra-se no planejamento estratégico, regulação articulada ao mercado e promoção do desenvolvimento social, focando na reestruturação dinâmica sociopolítico econômico e espacial dos Estados, o mínimo de autárquica e um grau superior de cooperativa. A descentralização resultante é considerada integradora e equalizadora (SILVA, 1995; SILVA; COSTA, 1995).

Silveira, Costa e Oliveira (2010) reforçam ainda que a descentralização provocou uma forte mudança da agenda de responsabilidades para os municípios a partir da Constituição, que até então eram de competência da esfera federal e estadual. A descentralização está inserida dentro de um contexto marcado pela disputa da formação e definição da agenda.

Segundo os autores, a descentralização tinha dois significados: de um lado havia a concepção neoliberal de Estado mínimo, na qual cabia a este privatizar a provisão de bens públicos e o governo central descentralizarem os serviços para garantir maior eficiência e do outro lado a visão de que esta tem a missão de promover a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta concepção de descentralização fez um contraponto à onda neoliberal do final dos anos 80 e início dos 90.

Conforme Farah (2001, p.130) a descentralização, será composta por elementos das duas visões, “a preocupação com a eficiência e a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase na descentralização – quanto novos padrões de relação entre Estado e sociedade”.

Ainda segundo a autora, a transferências de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, o aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhadas a partir da Constituição de 1988 e a maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, são os principais pontos da descentralização.

Este novo arranjo institucional da federação gerou vários desdobramentos, dentre eles: necessidade de desenhos de políticas municipais integradas para

serem mais efetivas no atendimento de um mesmo público alvo; articulação com atores da sociedade civil, articulação com outros municípios (consórcios intermunicipais) e os governos locais assumindo uma postura de coordenação e de mobilização de governos e organizações não governamentais em prol de atender as diversas demandas de seu território (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2010, p. 6).

Rondinelli (1981 apud DE CARLO, 2006, p. 65-66) menciona três graus distintos de descentralização que implica em termos de arranjos institucionais, grau de transferência de poder, participação das comunidades locais, vantagens ou benefícios do sistema político. I – Desconcentração, que envolve simplesmente transferências de recursos e poderes de decisão para escritórios locais de órgãos do governo central ou agências; II - Delegação: envolve a transferência ou a criação de para planejar e implementar decisões relacionadas a atividades específicas; e III - Devolução ou descentralização democrática: corresponde à transferência de decisões a organizações locais representadas por suas autoridades tradicionais ou eleitas.

Então, segundo De Carlo (2006) a descentralização democrática é a forma mais legítima de descentralização, pois aumenta a eficiência e a transparência administrativa, além de estimular a participação popular nos processos decisórios. Jacobi (2000, p.36) ressalta que o grande desafio da descentralização é “Descentralizar o poder decisório, o que implica reforçar a autonomia política dos governos locais e confirmar essa autonomia atribuindo às instancias administrativas locais recursos financeiros compatíveis com as redefinições políticas das atribuições governamentais”.

Vê-se que o processo de descentralização da gestão ambiental em curso no Brasil busca responder às demandas das políticas públicas e transfere muito mais problemas do que recursos ao poder político dos municípios. A Constituição de 1988, além de determinar o papel dos municípios, também deixou consolidado no país a questão da proteção do meio ambiente como algo necessário para se manter a qualidade de vida, como uma competência comum dos entes federativos (artigo 23º) juntamente com a coletividade (artigo 225). A Carta Magna trouxe avanços em vários aspectos do direito, tendo elevado os municípios à condição de unidade federada e estabelecido a repartição de competências e a previsão do direito do meio ambiente (MAGLIO, 2000; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

A partir de então, foram criados aparatos institucionais com a finalidade de descentralizar a gestão ambiental. Foi criada a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que além de instituir a Política Nacional de Meio Ambiente, criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, que norteou a política congregando os interesses relacionados ao meio ambiente. Como será visto no próximo tópico, na temática da política ambiental brasileira há contribuição do processo de descentralização.

4 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

No Brasil, a Carta Magna de 1988 foi a primeira a mencionar a questão ambiental de forma mais contundente, definindo um marco legal e institucional no que tange a ação municipal nas questões ambientais. Nesse sentido, nossa Lei Maior trouxe inovações que demonstram que o meio ambiente é uma questão comum a todos os entes federados, sendo que os municípios passam a ser protagonistas na participação da implementação de políticas públicas ambientais, dotados de autonomia política, administrativa e financeira.

A Constituição Brasileira de 1988 almeja o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, parágrafo 1º) e poderes definidos especificamente para os municípios (arts. 29 e 30), unindo, em áreas

específicas, campos comuns que preveem atuações colaterais da União, Estados, Distrito Federal e municípios (art. 23), cabendo à União a competência para estabelecer políticas, diretrizes e normas gerais, enquanto aos Estados e aos municípios, a competência suplementar (arts. 24 e 30) (ARAÚJO, 2005; DE CARLO, 2006; SCARDUA, 2003).

Segundo Araújo (2005), De Carlo (2006), Capelli (2006), Milaré (2005) e Scardua (2003) as competências dos entes da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – podem ser exclusivas, privativas, comuns, concorrentes ou suplementares, apresentado resumidamente na Tabela 1.

Tabela 1 – As competências dos entes da Federação, dotados de autonomia política e administrativa para o exercício de suas funções.

Competência Exclusiva	O Artigo 21 da Constituição Federal declara os poderes exclusivos da União;
Competência Privativa	O Artigo 22 da Constituição Federal alega poderes privativos da União;
Competência Comum	O Artigo 23 da Constituição Federal (federalismo cooperativo);
Competência Concorrente	O Artigo 24 da Constituição Federal menciona o que compete aos entes da Federação legislar em sentido formal;
Competência Suplementar	Prevista nos parágrafos 2º, 3º e 4º do mesmo Artigo 24, deriva-se da competência concorrente.

Fonte: Araújo (2005), De Carlo (2006), Capelli (2006), Milaré (2005) e Scardua (2003) adaptado.

Na Competência exclusiva não há possibilidade de delegar ou suplementar aos estados ou aos municípios qualquer tipo de ação, como é o caso da Energia Nuclear. A Competência privativa menciona poderes privativos da União para legislar sobre recursos ambientais nos incisos IV (água e energia), XI (trânsito e transporte); XII (jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia) e XIV (populações indígenas).

Já na Competência comum, todos os entes federados possuem competência para legislar sobre matérias determinadas pela própria Constituição Federal, conforme destacado:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 [...]

 III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
 [...]

 VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
 [...]

 XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; [...]

 (BRASIL, 1988).

Ou seja, a competência comum às ações administrativas ou executivas devem ser exercidas por todos os entes da federação, visando “[...] o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Quanto à Competência Concorrente do Artigo 24, em seus incisos I, VI, VII e VIII diz que:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]

(BRASIL, 1988).

A Competência Suplementar é prevista nos parágrafos 2º, 3º e 4º do mesmo Artigo 24, onde os estados podem complementar a legislação federal para atender às suas peculiaridades regionais ou, no caso de inexistência de legislação federal sobre o assunto, exercer competência legislativa até que sobrevenha lei federal sobre o mesmo assunto.

No Brasil, mesmo antes da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a PNMA, previa desde a sua concepção a um sistema descentralizado de gestão ambiental no Brasil, por meio de um SISNAMA, composto por um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Para De Carlo (2006, p. 89) a “Política Nacional do Meio Ambiente foi um passo pioneiro tanto no que concerne às questões ambientais do país, como também, à história da administração pública brasileira.” Para Milaré (2005, p. 429) “Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileira”. Ou seja, a PNMA “é um instrumento legal de grandíssimo valor para o país e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras”.

A PNMA visa uma gama de questões relevantes, possuindo, conforme informado acima, um caráter inovador, conforme segue:

Artigo 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III – ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologia s nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1981).

A Lei 6.938/1981 instituiu como arcabouço institucional de gestão ambiental o SISNAMA, que regulamentada pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, constituído por um órgão superior, órgãos executores, um órgão central e por diversos órgãos seccionais e locais, que são responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil e tem a seguinte estrutura:

I – Órgão Superior: o Conselho de Governo, com a finalidade de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II – Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III – Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (atualmente, o Ministério do Meio Ambiente), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV – Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V – Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar degradação ambiental;

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (BRASIL, 1981).

Como apanhado, a Figura 1 e a Tabela 2 apresenta em resumo a estrutura de funcionamento do SISNAMA:

Figura 1 – Estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).



Fonte: MMA, 2016.

Tabela 2 – Competências do SISNAMA.

	Esferas do Governo		
	Federal	Estadual	Municipal
Elaboração Política	MMA	Secretarias estaduais de Meio Ambiente	Secretarias Municipais de Meio Ambiente
Participação Social	CONAMA	CONSEMA	CMMA
Execução Política	IBAMA	Órgão estadual do Meio Ambiente	Órgão Municipal do Meio Ambiente
Arena Jurídica	Procuradoria e Ministério Público Federal	Procuradoria e Ministério Público Estadual	Juizado ambiental e Ministério Público

Fonte: Bursztyn e Bursztyn, (2000, p. 4).

A partir da Figura 1 e da Tabela 2, ao SISNAMA cabe o papel de assessoramento e definição de diretrizes da política nacional de meio ambiente, sendo assessorado por outro conselho (com caráter consultivo e deliberativo), cuja participação da sociedade civil e de órgãos públicos de diversas esferas governamentais e do setor privado é extremamente necessária.

A Lei nº. 6.938/81 define as principais funções do SISNAMA: I) Implementar a Política Nacional de Meio Ambiente; II) Estabelecer um conjunto de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental; e III) Garantir a descentralização da gestão ambiental, por meio do compartilhamento entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O inciso I e II, e parágrafo único, do art. 14, do Decreto nº 99.274/90, ainda estabelece para o SISNAMA que:

I – O acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA;

II – Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

Parágrafo único – As normas e padrões dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios poderão fixar parâmetros de emissão, ejeção e emanção de agentes poluidores, observada a legislação federal (BRASIL, 1990).

O objetivo do SISNAMA é estabelecer um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no País, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de Governo (MMA, 2016). Para Milaré (2005, p. 448), o SISNAMA representa “a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública”.

Cabe então aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares. Neste contexto, o SISNAMA promove um conjunto articulado e integrado de ações intra e intergovernamentais no tocante a implementação de políticas públicas ambientais que fomentem a descentralização de ações para a gestão ambiental no País, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de Governo.

O planejamento e a execução da PNMA se darão mediante articulação coordenada dos Órgãos seccionais e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental.

Os Órgãos Seccionais devem prestar informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, consubstanciadas em relatórios anuais, que serão consolidados pelo Ministério do Meio Ambiente, em um relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País, a ser publicado e submetido à consideração do CONAMA.

Outro aspecto a ser analisado refere-se à composição e à participação do CONAMA. O CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

O CONAMA é composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, sendo então, um colegiado representativo dos diversos setores do governo (federal, estaduais e municipais), do setor empresarial e da sociedade civil, que tratam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA.

A competência do CONAMA é definida no Artigo 8º da Lei nº. 6.938 e no Artigo 7º do Decreto nº. 3.942 de 2001, conforme disposto:

- I – estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, dos demais órgãos integrantes do SISNAMA e de Conselheiros do CONAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios e supervisionado pelo referido Instituto;
- II – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, informações, notadamente as indispensáveis à apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, em especial nas áreas consideradas patrimônio nacional;
- III – decidir, por meio da Câmara Especial Recursal - CER, em última instância administrativa, em grau de recurso, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;
- IV – determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- V – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- VI – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;
- VII – estabelecer os critérios técnicos para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;
- VIII – acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000;
- IX – estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;

- X – incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- XI – avaliar regularmente a implementação e a execução da política e normas ambientais do País, estabelecendo sistemas de indicadores;
- XII – recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no inciso X do art. 9º da Lei 6.938, de 1981;
- XIII – estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;
- XIV – promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;
- XV – elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional do Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;
- XVI – deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente;
- XVII – elaborar o seu regimento interno. (BRASIL, 1981; BRASIL, 2001c).

Atualmente, Segundo MMA (2016) o plenário do CONAMA é composto por 101 (cento e um) membros ou conselheiros distribuídos entre Representantes do Governo Federal; representantes de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; Representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; ONGs, representantes de trabalhadores e de empresários, de entidades profissionais, da comunidade indígena e da comunidade científica e; Um membro honorário indicado pelo Plenário.

Além disso, integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto representante do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais (indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça) e representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Após a análise, estudo e apresentação de propostas sobre matérias de sua competência, o CONAMA transforma seus atos em **1) Resoluções**, quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; **2) Moções**, quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; **3) Recomendações**, quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental, inclusive sobre os termos de parceria de que trata a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999; **4) Proposições**, quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e **5) Decisões**, quando se tratar de multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA, em última instância administrativa e grau de recurso, por meio de deliberação da Câmara Especial Recursal – CER (MMA, 2016).

Conforme estabelece no Artigo 6º da Lei nº. 6.938, é importante ressaltar que:

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior (BRASIL, 1981).

Nesta lógica, tanto os Estados, como os Municípios, podem delegar aos seus respectivos Conselhos funções correspondentes às do CONAMA, cuja composição desses plenários, devem ser o mais representativo possível da comunidade local. Segundo o MMA (2016), até o presente momento, todos os Estados da Federação e o Distrito Federal possuem CONSEMA e respectivos órgãos executivos.

Por fim, o debate no Brasil referente à polêmica centralização *versus* descentralização da política pública voltada ao meio ambiente, é um resultado do árduo processo de desenvolvimento que a sociedade brasileira passou e passa nos dias atuais, que com a atual Constituição, alcançou avanços sob o ponto de vista de meio ambiente, refletindo um amadurecimento na questão, porém com grandes desafios para sua implementação (SCARDUA, 2003).

5 GESTÃO E POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL

O município integra a organização do governo brasileiro, junto à União, Estados e o Distrito-Federal, sendo todos autônomos, possuindo competências que dizem respeito ao interesse local, o que significa que aqueles assuntos que o afetam estritamente serão de sua responsabilidade. Segundo Brasil (2008, p. 9) “O Município, a União e o Estado compartilham a ação nas áreas de saúde, educação, cultura e patrimônio histórico, proteção do meio ambiente, fomento da produção agropecuária, trânsito e combate à pobreza e suas causas, entre outras.”

Nesse sentido, cabe aos municípios um papel primordial na implementação de políticas locais que priorizem o meio ambiente. Uma política pública ambiental municipal, de acordo com Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007), é aquela que compartilha as funções com as esferas regionais e locais, mantendo-se o comando na esfera superior.

Para Seiffert (2008, p. 265) esta política "é o conjunto de ações de governo destinadas a influir nas decisões de agentes sociais, econômicos, visando à consecução dos objetivos da preservação, controle da degradação e melhoria ambiental no território do município". Ou seja, os municípios devem agir em conjuntos com os líderes locais para exercer uma influência marcante na política do governamental (GIDDENS, 2010).

Diante disso, “os municípios são integralmente corresponsáveis pelo mandato ambiental, além de serem titulares exclusivos de responsabilidades fundamentais para a qualidade ambiental: o saneamento básico, o ordenamento territorial e a disciplina do solo urbano” (NEVES, 2012, p. 143). Segundo Bueno (2013, p. 34) os municípios poderão “elaborar normas ambientais, desde que não entrem em conflito com as de âmbito federal e estadual, e poderão exercer, na sua jurisdição, controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental”.

A seguir, na Tabela 3, são destacados os principais instrumentos legais municipais que têm interface com a gestão ambiental.

Na Gestão Ambiental Municipal, "o estado e/ou município, para exercer a competência administrativa, deve ter uma secretaria, um código e um fundo, além de um conselho, todos ligados à área ambiental" (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 45).

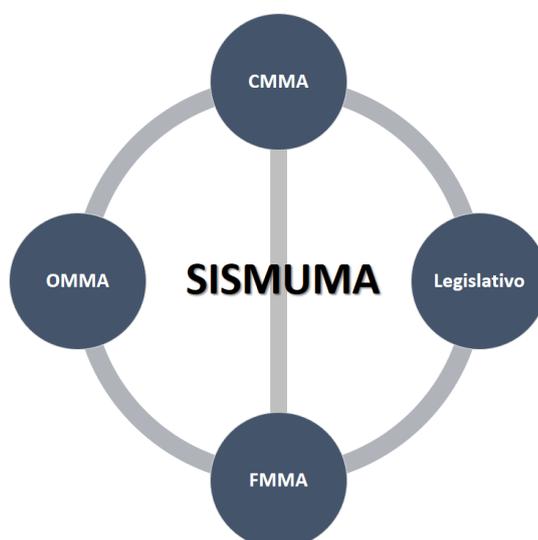
Assim, visando atender essa competência municipal, a Figura 2 apresenta o (SISMUMA), estrutura criada para propor políticas públicas, normas e diretrizes lidadas ao meio ambiente, além de acompanhar a execução da política municipal ambiental. Normalmente seus integrantes são: o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), considerado como o órgão superior; o Código Municipal de Meio Ambiente; e os Fundo de Meio Ambiente (BUENO, 2013).

Tabela 3 – Principais instrumentos legais ligados à política ambiental municipal.

Instrumento Legal	
Lei Orgânica	Instrumento equivalente às constituições municipais, tem caráter organizador do governo local e dispõe sobre a estrutura, funcionamento e atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. Caso a Lei Orgânica não aborde a temática ambiental, ela pode ser complementada com emenda.
Plano Diretor Municipal	Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal. A Lei que institui o Plano Diretor deve ser revista a cada dez anos. O processo de elaboração do Plano e a fiscalização de sua implementação envolve os poderes do Legislativo e Executivo municipais, com a promoção de audiências públicas.
O Plano Plurianual (PPA)	Instrumento de planejamento estratégico das ações do município por um período de quatro anos. Tais ações devem ser compatíveis com a disponibilidade financeira e operacional do município.
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)	Instrumento do próprio PPA, ou seja, a execução das ações governamentais passou a ser condicionada à demonstração da compatibilidade dessas ações com os instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário.
Código Tributário Municipal	Instrumento legal que pode prever incentivos tributários para o contribuinte que preserva o meio ambiente, tais como: isenção ou redução de taxa de limpeza pública; contribuição de melhoria ambiental; compensação financeira para medidas de proteção ao meio ambiente.
Lei Orçamentária Municipal	Instrumento legal que estima a receita e fixa as despesas dos municípios. No caso de o município participar de consórcio municipal e/ou convênios, é obrigatória sua previsão de gastos na lei orçamentária.
Uso e ocupação do solo municipal	Instrumento obrigatório para o controle do uso do solo, da densidade populacional, da localização, finalidade e dimensão das construções, no intuito de atender a função social da propriedade e da cidade.
Lei de parcelamento do solo	Instrumento que ordena a divisão do solo para fins urbanos, definindo o tamanho e o cuidado com as áreas públicas, tais como: áreas verdes mínimas, proteção às áreas de preservação, proteção do solo durante obras de loteamento ou pavimentação, entre outros.

Fonte: De Carlo (2006), adaptado.

Figura 2 – Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).



Fonte: Bueno (2013), adaptado.

O CMMA é o “órgão superior do sistema, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da política municipal de meio ambiente” (DE CARLO, 2006, p. 128).

Segundo Carvalho *et al.* (2005, p. 2) o CMMA “é um dos espaços de participação social, negociação de demandas e interesses e mediação de conflitos”. Neste contexto, Tavares (2006, p. 13) salienta que ao CMMA, cabe “implementar, aperfeiçoar e executar as políticas públicas, principalmente os serviços sociais locais, além de controlar e fiscalizar o uso e a aplicação de recursos que são transferidos dos fundos nacionais para os fundos estaduais e municipais”.

O Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA) é a "unidade administrativa (secretaria, departamento ou seção) responsável pela execução das atividades pertinentes ao tema meio ambiente e integrado aos demais setores afins pertencentes ao município" (DE CARLO, 2006, p. 128), sendo, segundo Seiffert (2008, p. 266), “a estrutura que se incube do funcionamento do serviço administrativo ambiental”.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) "é o órgão de captação e de gerenciamento dos recursos financeiros alocados ao meio ambiente" (DE CARLO, 2006, p. 128). Para Carvalho *et al.* (2005) o FMMA fomenta financeiramente projetos ambientais que objetivam preservar e recuperar o meio ambiente.

Por fim, cabe destacar que toda a estrutura municipal que visa a implementação da Política Ambiental e da Gestão Ambiental Municipal augura proporcionar aos entes locais da federação (principalmente os municípios) toda uma conjuntura adequada para a gestão ambiental local, todavia, a solução dos problemas ambientais existentes nos municípios brasileiros estão longe do que se considera ideal, sendo assim, todos os órgãos federais, estaduais e municipais devem se avantajarem diante de todos os obstáculos da política ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento sustentável, a gestão ambiental e a descentralização de políticas públicas são questões presentes no debate atual sobre políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Assim, este trabalho buscou trazer para o debate acadêmico uma resenha da literatura sobre um campo do conhecimento que busca integrar: a própria política pública, a política pública ambiental, a descentralização e o papel dos municípios, onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas.

A descentralização, que é entendida como a transferência da autoridade e do poder de decisão para instâncias subnacionais, é um dos princípios da Constituição Federal de 1988. Partindo da Constituição, houve avanços nas políticas setoriais dos municípios brasileiros, todavia, ainda é necessário fomentar a discussão desses assuntos, principalmente os que envolvem os temas ambientais, a fim de desenvolver políticas públicas que atendam às necessidades da população, preservando o meio ambiente.

Na busca por um sistema de planejamento das políticas públicas mais eficiente, a descentralização se mostra como um importante fator, onde, regionalmente, pode-se discutir questões com os agentes diretamente envolvidos para a construção de um ambiente mais promissor e direcionado às demandas locais.

Apesar de existirem instrumentos legais e hierarquizados que regulam, controlam, monitoram e coordenam as políticas públicas ambientais, em todas as esferas do governo, ainda é necessário o esforço conjunto de mais de uma entidade governamental para a discussão, implementação e acompanhamento de medidas que se tornem mais duradouras e eficazes, se adaptando às mudanças e imprevisibilidades que ocorrem na dinâmica ambiental, visando o uso consciente e preservação dos recursos naturais, de acordo com cada realidade, em nível local, regional e nacional.

Por fim, para os municípios, fica ainda maiores os desafios para o desenvolvimento da gestão ambiental, uma vez que é baixo o envolvimento das administrações locais com a política ambiental e são maiores as dificuldades de articulação política com as demais instâncias de gestão federativas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, U. A repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: RIOS, A. V. V. (Org.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005.

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/LfG8S6>>. Acesso em: 05 out. 2016.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudança da Agenda 21. 7. Ed. rev. E atual. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BORINELLI, B. *et al.* Gastos públicos em meio ambiente no Estado do Paraná: análise exploratória para o período 2002 a 2009. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 1, jan./jun., 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292p.

_____. Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10º e 11º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Disponível em: <<https://goo.gl/OdRVua>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Guia básico para gestão nos municípios: governo federal e municípios: apoio à gestão municipal: orientações para o gestor municipal, início imediato. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008. 49p. Disponível em: <<https://goo.gl/yqOZ2N>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999. 105 p.

BUENO, W. **Gasto público ambiental: uma análise dos municípios paranaenses no período de 2002 a 2011.** 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

BURSZTYN, M. A; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

_____. Integrating the environment and development in the decision – making process. *In: Encyclopedia of life support systems.* Oxford, UK: Eolss Publishers, 2000.

_____. Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. *In: NASCIMENTO, E. P. e VIANNA, J. N. Economia, meio ambiente e comunicação.* Ed. Garamond: Rio de Janeiro, 2006.

CAPELLI, S. Gestão Ambiental no Brasil: Sistema nacional do meio Ambiente – do formal à realidade. *In 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina – FARN. Anais...*, Buenos Aires, 2002. Disponível em: <https://issuu.com/fundacion.farn/docs/p32_741fb9fa8ea5e6>. Acesso em: 04 out. 2016.

CARVALHO, P. G. M. *et al.* Gestão Local e Meio Ambiente. **Ambiente & Sociedade**, v. 8, nº. 1 jan./jun. 2005.

CAVALCANTI, C (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DE CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade.** 2006. 330 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP- Revista de Administração Pública.** v. 35, n. 1, p. 119-144, jan.fev. 2001.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GUANDALINI, N. N; BORINELLI, B; GODOY, D. F. S. Gastos Públicos Ambientais nas Capitais dos Estados Brasileiros: Um Estudo Exploratório no Período de 2002 a 2010. **UNOPAR Cient., Ciênc. Juríd. Empres,** v. 14, n. 2, p. 207-216, set. 2013.

IPAAM. **Programa de Fortalecimento Institucional da Gestão Ambiental e Territorial do Estado do Amazonas – PGAM.** Manaus, dezembro 2008.

LEME, T. N. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas.** n. 35, jul./dez. 2010.

LITTLE, P. E. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil – Análises instrumentos e experiências.** São Paulo: Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB), 2003.

MAGLIO, I. C. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e a relação com o poder local, 1990-1999.** 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/brasil21/vi-121.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Sistema Nacional do Meio Ambiente**. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/nRx6mn>>. Acesso em: 05 out. 2016.

NASCIMENTO JÚNIOR, E. R. **Gastos com meio Ambiente no Brasil: uma comparação entre o valor do dano e a destinação de recursos públicos para sua recuperação no período de 2000 a 2009**. 2011. 116 f. Dissertação (Mestrado Ciências Contábeis) – UnB, UFPB e UFRN, Brasília, 2011.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137-150. São Paulo, 2012.

PACHECO, L. M. *et al.* Gastos públicos ambientais: uma revisão integrativa da literatura e agenda para estudos futuros. In: XVII ENGEMA Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2015, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/NmyiKX>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I (Orgs.). **O estudo da política** – Tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15. p. 231-260, 1998.

SCANTIMBURGO, A. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Os limites impostos pelo capitalismo no gerenciamento e preservação dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Aurora**, v. 4, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/V0re2f>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 234 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SCARDUA, F. P; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. ½, p. 291-314, jan/dez. 2003.

SEIFFERT, N. F. **Política ambiental local**. Florianópolis: Insular, 2008.

SILVA, P. L. B. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: REIS VELLOSO, J. P.; ALBUQUERQUE, R. C.; KOOP, J. (Coords.). **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Inae, Ildes, 1995. 236 p.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.

SILVA, S. T. Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana. In: **Seminário Internacional de Direito Ambiental 2004**. Palestras proferidas nas três edições. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: ESMPU, 2004. p. 257-269.

SILVEIRA, H. R.; COSTA, R. E.; OLIVEIRA, V. S. A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 2010, Natal. **Anais Eletrônicos...** Natal, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/zImhLX>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Bahia, 2002.