

Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil

ESTELA MARIA SOUZA COSTA NEVES

POLÍTICAS AMBIENTAIS efetivas são imprescindíveis para a sustentabilidade do desenvolvimento de longo prazo, tanto para o enfrentamento de desafios domésticos quanto para as chamadas questões globais. Pretende-se neste trabalho contribuir para a compreensão da governança ambiental no Brasil com a análise exploratória das relações entre o município e as estratégias de política ambiental desenvolvidas pela União Federal, desde a perspectiva do Estado federativo brasileiro.

O argumento central aqui apresentado sustenta que, no Brasil, para um contingente importante de temas da agenda ambiental, o sucesso das iniciativas promovidas pelo governo federal depende em certa medida da adesão dos municípios. Desde 1988 dotados do *status* de entes federados, gozando desde então de inédita autonomia, os municípios podem contribuir para o fracasso de iniciativas federais mediante a não adesão, especialmente quando essas requerem o exercício de suas competências exclusivas e alocação de recursos próprios.

Políticas públicas de abrangência nacional promovidas por governos centrais necessitam do envolvimento de atores governamentais locais, seja para adequar os objetivos de política e regulações a especificidades locais, para harmonizar prioridades conflitantes, seja para otimizar o uso de recursos públicos cada vez mais escassos. A estrutura de relações intergovernamentais é um fator crucial para o êxito das políticas públicas implementadas na esfera central, especialmente a promoção da adaptação recíproca e enriquecedora das perspectivas nacional e local (Villanueva, 2000, p.40).

A importância da participação dos governos locais, entretanto, não se restringe ao leque de vantagens apontadas na literatura sobre as vantagens da ação estatal localizada – tais como mais eficiência, redução da corrupção, favorecimento de prática da democracia direta, mais controle social, transparência e maior capacidade de atendimento às peculiaridades e preferências locais. A estrutura federativa é uma das balizas mais importantes para o entendimento das políticas públicas no Brasil, que tem passado por importantes modificações desde a redemocratização do país (Abrucio, 2005). Em países de organização federativa, governos locais dispõem de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades em sua esfera de competências. Na au-

sência de mecanismos hierárquicos existentes em estados unitários, participam apenas voluntariamente em programas propostos pelo governo federal. Conforme sublinha Arretche (1999, p.81), “a possibilidade de que os governos locais venham a implementar políticas desejadas pelo governo federal depende diretamente da capacidade que tenha este último de induzir os primeiros a adotar uma dada estratégia de atuação”.

O trabalho está organizado em quatro seções. Na primeira é discutido o papel da cooperação intergovernamental na política ambiental. Em seguida são apresentadas as principais características dos municípios na qualidade de entidades governamentais locais na estrutura federativa do Estado brasileiro. Na terceira seção é discutida a pertinência da participação dos municípios nas principais estratégias adotadas pelo governo federal na agenda ambiental por meio de exemplos selecionados da agenda constitucional ambiental nas áreas do combate ao desmatamento e na gestão de espaços territorialmente protegidos. Ao final, são expostas as principais conclusões e desdobramentos.

Política ambiental e cooperação intergovernamental

A cooperação entre atores é um tema-chave no campo das políticas públicas, ilustrado em pelo menos dois textos clássicos da investigação sobre políticas públicas. A expressão “complexidade da ação conjunta” foi escolhida por Presman & Wildavsky (1973, p.87s) para designar os fatores relevantes na implementação de políticas públicas – a quantidade de participantes com perspectivas diferentes e a multiplicidade de pontos de decisão e de *clearance*. A relação de interdependência entre atores, revelada pelo imperativo da cooperação, é ilustrada por conhecida imagem de Bardach (1977, p.37-8), que descreve a implementação como um processo de montar as peças de uma máquina e fazê-la funcionar, do qual participam numerosos atores em vários aspectos independentes uns dos outros.

No campo da política ambiental, a necessidade de cooperação está presente de maneira ainda mais acentuada. A inevitabilidade de ação conjunta entre organizações é sublinhada pela definição da política ambiental como uma política multiagências (Vig & Kraft, 2010) e pelo trabalho de Oates (2001) sobre distribuição de atribuições ambientais, que reconhece ser a política ambiental essencialmente uma atividade conjunta entre governos.

Cinco características básicas da política ambiental, comentadas a seguir, permitem delinear com mais precisão a necessidade de cooperação entre entes governamentais para fins ambientais: o envolvimento simultâneo de várias jurisdições político-administrativas na gestão de processos ambientais, a transversalidade, a pluralidade de atores e de organizações presentes na arena ambiental, as múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais, e a tensão entre tendências à centralização e à descentralização da ação estatal.

Bens e problemas ambientais atravessam muito frequentemente fronteiras administrativas, envolvendo simultaneamente mais de um ente político-adminis-

trativo em sua proteção e gestão – sejam instâncias locais, regionais, sejam nacionais (Fiorino, 1995; Paehlke, 1996). Os exemplos mais frequentes na literatura são processos de poluição hídrica e atmosférica, mas há muito outros na ampla agenda ambiental.

O termo “transversalidade” se refere à necessária interferência estatal em áreas, a cargo de outros setores administrativos, capazes de impactar a qualidade ambiental, tais como obras de infraestrutura e grandes empreendimentos industriais. As abordagens que pressupõem ação cooperada entre os setores envolvidos colidem com a tradição administrativa do setor público, na qual cada tema de política pública é organizado de forma compartimentada, assim como as respectivas unidades encarregadas da formulação e implementação de programas. O tema ambiental tem sido invariavelmente tratado como um setor estanque, distante do núcleo de decisões estratégicas governamentais. A fragmentação administrativa e o “encapsulamento” da política ambiental em órgãos setoriais têm predominado até mesmo nas estruturas administrativas de países avançados (Durant et al., 2004; Paehlke & Torgerson, 2005).

A defesa ambiental envolve muitos atores, configurando numerosas arenas para cada assunto da ampla agenda de defesa do meio ambiente. Em cada uma delas, defrontam-se com diversos interesses associações civis, empresas privadas, representações locais, empresas e sindicatos, organizações do regime de governança global e de organizações civis transnacionais, assim como governos locais, regionais e nacional, e representantes institucionais de interesses difusos (no caso do Brasil, o Ministério Público). Soluções concertadas e democráticas são essenciais: na sua ausência, conflitos e interpretações divergentes das regulações conduzem ao traslado das disputas à esfera do judiciário, com efeitos paralisantes para o processo decisório (Lafferty & Meadowcroft, 1996).

Processos como a prestação de serviços ambientais ocorrem em um largo espectro de escalas espaciais e temporais (Tomich et al., 2004), demandando ações de política distintas em múltiplas escalas espaciais. A espacialidade da governança ambiental superpõe diversas escalas geográficas, diferindo bastante das geografias tradicionais do Estado-nação e das relações internacionais (Eckerberg & Joas, 2004). Na dimensão temporal, os processos ambientais de longo prazo pedem estratégias que combinem medidas de curto e de longo prazos, exequíveis apenas mediante compromissos entre sucessivos governos para garantir que estratégias perdurem ao longo de sucessivos mandatos eleitorais, na contracorrente da lógica de ação de curto prazo da classe política.

A distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo sobre determinado problema ambiental é frequentemente problemática, ensejando vazios e superposições. Trata-se de desafio há décadas objeto de debates, que têm delineado o campo de tensão entre ação centralizada e descentralizada. Boa parte do movimento ecologista tem se posicionado a favor da ação descentralizada por motivos de ordem ideológica, de acordo com o modelo ecolocalista, e de

natureza política – soluções locais se prestariam mais a uma abordagem de política participativa e “*bottom-up*”. Apesar da força dos argumentos trazidos pelos defensores da ação ambiental local, a adoção exclusiva de iniciativas locais tem se mostrado inconsistente no plano teórico e impraticável no terreno empírico (Mercier, 1994). A emergência dos desafios ambientais globais é um dos fatores que demonstram ser indispensável o planejamento e gestão ambiental de forma centralizada, ainda que sua execução tenda à descentralização. Depende de iniciativas de governos centrais sobre acordos internacionais, associadas a ações descentralizadas realizadas por instâncias intermediárias ou locais de governo, em regime de cooperação intergovernamental vertical.

Características do município no federalismo brasileiro

O federalismo foi adotado no Brasil ao final do século XIX para pactuar aspirações de distintas áreas do território: manter a unidade territorial nacional, ameaçada por laços econômicos frouxos entre regiões e por relações externas mantidas individualmente por cada região, acomodar as demandas de elites com objetivos conflitantes e responder a disparidades regionais. O regionalismo oligárquico marca a trajetória do modelo brasileiro ao longo de um século, à qual não faltaram avanços e recuos até converter-se no atual federalismo nos moldes da Constituição de 1988 (Rezende & Afonso, 2003; Souza, 2005). Algumas feições do federalismo brasileiro diferem dos padrões dominantes nos países federados, destacando-se aqui quatro aspectos de interesse para o entendimento do papel dos municípios: o número de instâncias governamentais participantes da federação, a distribuição da competência de arrecadação tributária, as disparidades socioeconômicas e as relações intergovernamentais.

O padrão predominante nas federações é o modelo bigovernamental, composto por governos regionais e central. Já no Brasil foi adotado em 1988 o federalismo trino: os municípios têm estatuto igual ao dos governos regionais (Estados) e central (União), entes político-administrativos dotados de personalidade jurídica de direito público interno.¹ Em consequência, o aparato de Estado brasileiro conta atualmente com 5.565 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, indicando a complexidade da arquitetura institucional dessas relações.

À diferença da maioria das federações, nas quais há relativa concentração de arrecadação no governo central, no Brasil a descentralização das competências tributárias aos governos subnacionais é considerada importante, ainda que tenha evoluído de forma a provocar um desencontro entre receitas e responsabilidades, e em paralelo com o aumento de contribuições arrecadadas pelo governo federal (Rezende & Afonso, 2003). Ainda que a heterogeneidade seja um traço constitutivo das federações, são extremadas as disparidades socioeconômicas, ambientais e institucionais entre os municípios brasileiros – o termo município abriga “realidades de escasso conteúdo comum” (Afonso, 2000, p.27). As desigualdades múltiplas configuram o dilema institucional de tratamento de entes profundamente desiguais, o chamado federalismo assimétrico (Almeida, 2001).

As relações intergovernamentais no Brasil têm características contraditórias. Considerando-se a quantidade de tarefas atribuídas simultaneamente às três instâncias de governo, formalmente a federação brasileira é indubitavelmente cooperativa. Entretanto, a literatura sublinha mais bem a predominância de um perfil não cooperativo na prática, expresso pela competição predatória e pela ação compartimentalizada das unidades federadas (Abrucio, 2005). Os laços entre os níveis de governo são considerados difusos e contraditórios, geradores de fragmentação de poder. As relações entre os entes federados têm sido regidas por tensa convivência entre novos modelos democráticos de ação política e modos tradicionais de ação identificáveis ao patrimonialismo e ao clientelismo, cabe entendimento direto entre município e União sem a participação do Estado, convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras de motivações diversas (Almeida, 2005).

O papel dos governos locais na federação brasileira

A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo prefixado por instância superior – a Constituição Federal – nos planos organizativo, político, administrativo e financeiro. Na qualidade de ente federado, o município tem o poder de organizar sua lei orgânica (antes delegada aos Estados), autonomia política (isto é, o poder de eleger seus governantes, tendo sido extinta a possibilidade de nomeação de prefeitos até então em vigor), competências exclusivas e competências comuns com os outros entes, além de ter sido ampliada sua base tributária (Silva, 1989).

No que diz respeito à competência para legislar, ela é delimitada de modo indicativo: os municípios podem legislar sobre todos os assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, excluídos os temas de competência exclusivamente federal.

As principais competências materiais municipais expressas estão organizadas no Quadro 1, distinguindo-se as competências legislativas e materiais – e, nessas, as competências exclusivas e as comuns com Estado e União.

Quanto aos assuntos de competência municipal exclusiva, além do mencionado transporte coletivo, há os serviços consagrados na tradição da administração municipal: a coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos, o saneamento básico que tradicionalmente engloba os serviços de abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgotos domésticos, drenagem de águas pluviais, pavimentação, gestão de resíduos sólidos domésticos e urbanos, iluminação pública, trânsito em área urbana, estradas vicinais, mercados, feiras, matadouros, segurança urbana, higiene, assistência social, esporte, lazer e recreação (Meirelles, 2001, p.407s).

Finalmente, ainda que não seja assunto expressamente tratado no plano constitucional, há que mencionar entre as reponsabilidades exclusivas a de estabelecer suas zonas urbana e rural,² indissociada de sua responsabilidade de ordenar o território, pois tem importantes consequências de ordem urbanística, tributária e ambiental.

Quadro 1 – Competências constitucionais explícitas dos municípios

| Tipo de Competência | Atribuições explícitas municipais |
|--|---|
| Competência exclusiva (CF arts. 30 e 128) | <p>Instituir e arrecadar tributos, aplicar rendas e elaborar peças orçamentárias.</p> <p>Organizar seu território em distritos.</p> <p>Prestar serviços públicos de interesse local e obras correlatas, mencionados os serviços de transporte coletivo como essenciais (CF, art. 30, V).</p> <p>Manter programas de saúde, educação infantil e de ensino fundamental com a cooperação técnica do Estado e da União.</p> <p>Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.</p> <p>Promover ordenamento territorial e urbanístico mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.</p> <p>Executar política de desenvolvimento urbano.</p> |
| Competência material comum com os Estados, a União e o DF (CF art. 23) | <p>Guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e patrimônio público.</p> <p>Saúde e assistência pública, da proteção e garantia de portadoras de deficiências.</p> <p>Proteção de documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e paisagens notáveis e os sítios arqueológicos.</p> <p>Impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural.</p> <p>Proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.</p> <p>Proteger o meio ambiente e combater a poluição / Preservar as florestas, a fauna e a flora.</p> <p>Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.</p> <p>Promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico.</p> <p>Combater as causas da pobreza e fatores de marginalização.</p> <p>Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais e hídricos.</p> <p>Estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito.</p> |
| Competência legislativa (CF, arts. 24, 29 e 30) | <p>Legislar sobre assuntos de interesse local – inclusive Plano Diretor e Lei Orgânica.</p> <p>Legislar supletivamente nos temas de competência federal e estadual. São competências concorrentes de União, Estados e Distrito Federal, as florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente.</p> |

Fonte: Adaptação de Neves (2006), a partir de Brasil (1989), Machado (2011), Meirelles (2001) e Silva (2009).

Quanto às competências comuns, que pressupõem a cooperação intergovernamental, abrangem expressamente o meio ambiente, a saúde, a educação, a proteção ao meio ambiente, florestas, fauna e flora. É prevista a definição de normas disciplinadoras da cooperação entre as esferas governamentais por meio de leis complementares. Uma vez instituídas, seu cumprimento depende da construção de arranjos federativos, cujas estruturas variam para cada área de atuação governamental, assim como a concentração de autoridade, os modos de financiamento e as relações entre os entes. Algumas atribuições já contam com arranjos institucionais estruturados, entre os quais alguns considerados exitosos na literatura, tais como saúde e educação (Arretche, 2004; Melo, 2002). Outros temas de responsabilidade comum, tais como meio ambiente, patrimônio histórico e habitação, ainda não contam com arranjos federativos consistentes.

Mais assuntos podem ser considerados de interesse local: a definição da predominância do interesse local é variável de município a município ao longo de momentos distintos, segundo a trajetória de sua ocupação e desenvolvimento.³ Finalmente, há a mencionar os poderes municipais não explicitados mas que resultam da consequência lógica de um poder constitucional (Meirelles, 2001, p.131s).

Esse conjunto de atribuições revela a variedade e a importância dos assuntos postos sob tutela municipal e a amplitude de seu poder-dever. Ao promover a municipalização de múltiplas atribuições e a inclusão do município entre os entes federados, o federalismo inaugurado em 1988 provocou “transformação institucional massiva” (Melo, 1996) nos municípios brasileiros por meio de mudanças nas políticas públicas que reforçaram o seu papel, consolidando seu desempenho nos temas que já pertenciam às suas competências e ampliando formalmente sua atuação a novas áreas.

Atualmente, os municípios brasileiros são considerados essenciais nas chamadas funções de bem-estar por conta de suas atribuições, sendo essa uma posição ímpar no contexto internacional. Entretanto, as condições de desempenho de suas responsabilidades são extremamente diversas. Não raro governos municipais abdicam do exercício de sua autonomia por debilidade financeira, técnica ou financeira, ou por dependência política, ou ainda por inexistência de condições políticas e institucionais para o cumprimento das atribuições comuns.

Municípios, agenda ambiental e cooperação intergovernamental

Do ponto de vista da defesa ambiental, 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.

Não são necessárias análises mais aprofundadas para identificar a importância protagonista dos governos locais na gestão de recursos hídricos, campo de responsabilidade federal e estadual, pois o município é o único ente governamental capaz de integrar as políticas de gestão de recursos hídricos, saneamento

e uso do solo para fins de proteção das águas. O município é responsável dos serviços de saneamento, que inclui na sua definição a gestão dos resíduos sólidos domésticos e urbanos, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem e manejo das águas pluviais. O reconhecimento dessa titularidade em 2007, ainda que implicitamente, deu suporte à tardia regulação dos serviços de saneamento no Brasil, já sob o paradigma ambiental. O município é o único ator estatal capaz de modelar a ocupação do território por deter a prerrogativa exclusiva do planejamento estratégico do território municipal através do Plano Diretor, destinação de áreas à urbanização pela delimitação da zona urbana, promoção de determinados usos do solo em caráter exclusivo ou em conjunto com outros usos, definição da relação entre espaços livres e construídos, determinação da densidade habitacional e licenciamento da localização de atividades econômicas. Tão importante quanto a prerrogativa de uso desses instrumentos de política é o poder de polícia do município para controlar e coibir ocupações ilegais que venham a afetar as margens dos rios, encostas frágeis e áreas de mananciais, interferindo assim na quantidade e na qualidade dos recursos hídricos.

Uma vez que escaparia ao propósito deste artigo examinar exaustivamente a agenda ambiental federal,⁴ foram selecionados dois temas cujo enfrentamento tem sido protagonizado pelas esferas federal e estadual, nos quais não é evidente, à primeira vista, a pertinência da adesão dos municípios às iniciativas federais: o controle do desmatamento na Amazônia e a gestão de Unidades de Conservação Ambiental.

O controle do desmatamento na Amazônia – Cerca de quatro milhões de quilômetros quadrados da Amazônia brasileira eram originalmente ocupados por florestas. O desflorestamento da maior floresta tropical existente foi intensificado nas quatro últimas décadas: 18% das florestas amazônicas já foram removidas (Brasil, 2009). Tem cabido à União a liderança na articulação de programas e ações para o combate ao desmatamento na Amazônia, em cooperação com os Estados envolvidos. A proteção e a gestão das florestas é uma atribuição historicamente centralizada na esfera federal, apenas desde 2006 compartilhada com os Estados. A inclusão dos Estados no combate ao desmatamento na Amazônia data do início da primeira década do século XXI, por meio de estratégia que incluiu o aprimoramento do método de monitoramento do desmatamento via satélite, feito pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais / Inpe em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, a focalização regional do controle na região mais intensamente desmatada, conhecida como Arco de Desflorestamento, a construção de agendas de pactos federativos de ação conjunta entre União e Estados amazônicos, integração das agências ambientais fiscalizadoras, valorização econômica da floresta e licenciamento das propriedades rurais (Menezes, 2001). Em 2004 foi lançado novo plano de ação apoiado em quatro vertentes: ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental e fo-

mento a atividades produtivas sustentáveis e acordos federativos. Essas iniciativas têm sido limitadas por falhas governamentais de incapacidade de cumprimento das regulações ambientais, falta de coordenação entre agências ambientais e falta de definição dos direitos de propriedade.

Em 2007-2008 foi adotada uma mudança de estratégia com a Operação Arco Verde,⁵ focalizando-se a atuação nos municípios nos quais o processo de desflorestamento se revela com ritmo mais intenso, que municipalizou o combate ao desmatamento por meio da restrição de crédito a produtores irregulares, responsabilização de toda a cadeia produtiva por desmatamentos ilegais e publicação da lista de infratores e dos municípios mais críticos (Guimarães et al., 2011). O Ministério do Meio Ambiente passou a publicar periodicamente uma lista dos 36 municípios líderes da devastação, determinando o corte a créditos federais para atividades florestais e agrícolas, e estabelecendo condicionalidades para a extinção do embargo, envolvendo controle, monitoramento e fiscalização ambiental, ordenamento territorial e regularização fundiária. Foi exigida drástica redução das taxas de desflorestamento e inclusão de 4/5 de sua superfície no Cadastro Ambiental Rural (CAR), um sistema georreferenciado gerido por agências ambientais estaduais.

A partir de então, a lista dos municípios desmatadores passou a ser publicada anualmente. Em sua terceira edição, o município de Paragominas (sudeste do Estado do Pará), conhecido por abrigar centenas de serrarias em seu território, foi o primeiro município a ser removido da lista pela iniciativa do governo municipal que, apoiado em pacto local entre o município, setores produtivos e organizações de produtores, o Ministério Público e organizações não governamentais (tais como O Imazon e The Nature Conservancy / TNC), somando cerca de 40 organizações, intensificou a fiscalização e promoveu alternativas para um novo modelo de desenvolvimento, tendo se tornado exemplo para outros municípios da Amazônia e para um pacto envolvendo o Ministério Público Federal, o Estado do Pará, o Ibama, e as federações das associações dos municípios e da agricultura do Estado do Pará (Brito et al., 2010; Guimarães et al., 2011).

A gestão de unidades de conservação – As Unidades de Conservação (UC) são espaços territorialmente protegidos para fins ambientais, que podem ser instituídos pelas três esferas: federal, estadual e municipal. Sistematizadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), as UC abrangem doze categorias de espaços protegidos, organizadas em dois grandes grupos: Proteção Integral⁶ e Uso Sustentável.⁷ Dotadas de variados graus de restrição e objetivos da proteção ambiental, as UC têm em comum o fato de estarem sujeitas a um estatuto especial de uso, de ocupação do solo e de manejo de ecossistemas e recursos ambientais. Cerca de 9% do território brasileiro é protegido por UC federais. As UC tuteladas pelos Estados e pelos municípios abrangem respectivamente 422 mil km² e 35 mil km², excetuando-se as Áreas de Proteção Ambiental (APA) (IBGE, 2010).

Há dois instrumentos-chave para a gestão da área protegida pelas UC: o plano de manejo (obrigatório para todas as UC) e a zona de amortecimento (não obrigatório apenas para as APA e as RPPN). No plano de manejo são estabelecidos o zoneamento da área, as normas de uso e manejo dos recursos ambientais e a construção de estruturas físicas. Externamente aos limites das UC é instituída a zona de amortecimento, que também deve ser prevista no plano de manejo. Sua função é arrefecer os efeitos das atividades existentes capazes de influenciar a UC, estabelecendo limitações à sua ocupação, e promover a convivência harmônica de populações e atividades com as UC.⁸

O cumprimento das regras estabelecidas pelo plano de manejo cabe exclusivamente ao órgão responsável pela sua tutela para a superfície abrangida pela área protegida. Já na zona de amortecimento, a situação é distinta: o poder responsável pela UC já não pode aplicar exclusiva e imediatamente as regras. Aqui a atuação municipal ganha importância por dois fatores. Em primeiro lugar, porque é reconhecida a enorme carência de recursos humanos, técnicos e logísticos do sistema de gestão das UC, que torna impossível o exercício da fiscalização de atividades ilegais unicamente pelo órgão de tutela. Somente por meio de parcerias com governos e comunidades locais é possível ter mais chances de exercer mais efetivamente o poder de polícia nas UC e em seu entorno.

Em segundo lugar, sob pena de tornar letra morta as diretrizes de manejo, as regras estabelecidas para a área de amortecimento devem ser adotadas pela esfera municipal e expressas em seu Plano Diretor, lei de perímetro urbano, regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e balizas de licenciamento de localização de atividades econômicas. Há que ressaltar que os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos nas zonas de amortecimento de UC incorporaram recentemente a participação mais incisiva do órgão responsável pela tutela,⁹ e que as zonas de amortecimento de UC de proteção integral passaram a ser consideradas, por meio da regulação do SNUC, como áreas rurais nas quais está vedado o parcelamento do solo para fins urbanos. Entretanto, essas medidas não afetam a questão essencial: é preciso a adesão das municipalidades para ordenar o entorno das áreas protegidas, tanto para a internalização das regras e restrições quanto para o controle e a fiscalização.

Conclusões e desdobramentos

A combinação de características típicas de políticas públicas de abrangência nacional com as dimensões continentais do território brasileiro e com as grandes disparidades inter e intrarregionais revela uma demanda aguda de cooperação intergovernamental para adaptação de diretrizes nacionais de política às peculiaridades locais. No campo da política ambiental, essa exigência é ainda mais intensa, em razão das características estruturantes dos processos ambientais: mais que um estilo de política ou uma alternativa para superação da escassez de recursos, a cooperação intergovernamental é uma condição *sine qua non* para a viabilização de ações de defesa ambiental.

A análise das características institucionais da cooperação intergovernamental na perspectiva da organização federativa mostra que os municípios desfrutam de inédita importância para as demais esferas governamentais por conta de seu *status* na federação trina, a amplitude da sua autonomia e a extensão de sua agenda constitucional. A implementação de estratégias ambientais do governo federal¹⁰ não raro depende da adesão dos municípios para o exercício de suas prerrogativas exclusivas, tais como as atividades de fiscalização, aplicação de sanções, ordenamento territorial, uso e controle do solo urbano, provisão de infraestrutura e equipamentos responsáveis pelas condições básicas de habitabilidade.

O estudo da condição de interdependência entre as esferas governamentais para ação ambiental *vis-à-vis* o município tem sido negligenciado em prol do enfoque da autonomia de cada ente federativo, considerada apenas sua dimensão de autodeterminação. A interdependência, que demanda *shared rules*, é a contraface da autonomia (*self-rule*) em regimes federativos. A subestimação da importância da ação dos municípios para o sucesso das políticas ambientais federais está entre os mais importantes obstáculos a serem enfrentados na implementação de políticas federais e no próprio processo de construção da institucionalidade ambiental no Brasil. O reconhecimento das relações de interdependência abre a via para uma nova abordagem na qual é de primeira importância a investigação sobre os obstáculos à ação cooperada, as estratégias e instrumentos que induzem e estimulam a ação conjunta, o aprimoramento do desenho da institucionalidade ambiental e os desafios relacionados às disparidades de capacidade institucional e política dos governos locais.

Notas

1 Constituição Federal, art. 1º e 18.

2 Disposição estabelecida pelo Decreto Lei n.311/1938.

3 Conforme comenta Silva (2009), a lei orgânica municipal pode especificar, para cada município, o que é de interesse local. Não é necessário, entretanto, dispor de uma definição exaustiva do que seja de interesse local para exercer as competências relacionadas.

4 Escapa às possibilidades deste artigo a identificação exaustiva das interfaces entre as atribuições exclusivas e o amplo temário que compõe a agenda ambiental

5 Por meio do Decreto federal n.6321-07.

6 Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

7 Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevantes Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular de Patrimônio Natural.

8 Lei n.9.985, art. 25.

9 Por meio da Resolução Conama n.428, de 2010.

10 O mesmo raciocínio se aplica aos Estados.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p.41-67, jun. 2005.
- AFFONSO, R. de B. A. *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil*. Santiago de Chile: Cepal, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n.51, p.13-34, 1º sem. 2001
- _____. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.24, p.29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das Companhias estaduais. In: IPEA. *Infra-estrutura: perspectivas de reurbanização – saneamento*. Brasília: Ipea, 1999. p.79-108.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.2, p.17-26, 2004.
- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA; London: MIT Press, 1977.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Segunda Fase (2009-2011)*. Presidência da República. Casa Civil. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília, novembro 2009.
- BRITO, B. et al. Reducing emissions from deforestation at municipal level. In: UNITED KINGDOM. *Everything is connected. Climate and biodiversity in a fragile world*. Ministry of the Environmental Brazil, 2010. p.29-31
- DURANT, R. et al. (Ed.) *Environmental governance revisited: challenges, choices and opportunities*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.
- ECKERBERG, K.; JOAS, M. Multi-level environmental governance: a concept under stress? *Local Environment*, v.9, n.5, p.405-12, Oct. 2004.
- FIORINO, D. *Making environmental policy*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- GUIMARÃES, J. et al. *Municípios verdes: caminhos para a sustentabilidade*. Belém: Imazon, 2011
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores de desenvolvimento sustentável. Brasil, 2010*. Estudos e Pesquisas Informação Geográfica n.7. Rio de Janeiro, 2010
- LAFFERTY, W.; MEADOWCROFT, J. Democracy and the environment: congruence and conflict – preliminary reflections. In: _____. *Democracy and the environment: problems and prospects*. Cheltenham; Lyme: Edward Elgar, 1996. p.1-17.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, p.11-20, 1996.
- _____. Políticas públicas para uma nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A. C. (Org.) *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE; Mauad, 2002. v.3, p.337-72.
- MENEZES, M. *O controle qualificado do desmatamento e o ordenamento territorial na região amazônica*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2001. p.103-52.
- MERCIER, J. What level of government for ecologists? *Public Administration Review*, v.54, n.4, p.349-56, 1994.
- NEVES, E. M. S. C. *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- OATES, W. *A reconsideration of environmental federalism*. Washington, DC: Resources for the Future, Discussion Paper 01-54, 2001.
- PAEHLKE, R.; TORGERSON, D. (Ed.) *Managing Leviathan: environmental politics and the Administrative State*. 2.ed. rev. New York: Broadview Press, 2005.
- PAEHLKE, R. Environmental challenges to democratic practice. In: LAFFERTY, W.; MEADOWCROFT, J. *Democracy and the environment – problems and prospects*. Cheltenham, UK/ Lyme, US, 1996, p.18-38.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A (Org.) *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil, desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p.41-126.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it’s amazing federal programs work at all*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. *A Federação brasileira: fatos, desafios, perspectivas*. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e000242.pdf>. Acesso em: 20 maio 2006.
- SILVA, J. A. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- _____. *Direito ambiental constitucional*. 2.ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2009.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pos-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v.24, p.105-21, jun. 2005.
- TOMICH, T. et al. Policy analysis and environmental problems at different scales: asking the right questions. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, v.104, p.5-18, 2004.
- VIG, N.; KRAFT, M. Environmental policy from the 1970s to the Twenty-first Century. In: _____. (Ed.) *Environmental policy: new directions for the twenty-first century*. 5.ed. Washington, DC: CQ Press, 2010. p.1-32.
- VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.) *La implementación de las políticas*. 3.ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, 2000.

RESUMO – Neste artigo é realizada uma análise exploratória do papel das relações inter-governamentais nas iniciativas federais de defesa ambiental no Brasil do ponto de vista dos governos locais, na perspectiva federativa. A análise da agenda constitucional dos municípios fornece elementos para o exame de iniciativas do governo federal no campo ambiental por meio de exemplos selecionados. Conclui-se que seu êxito depende, em grande extensão, da adesão dos municípios, que têm uma condição única para combinar instrumentos típicos da institucionalidade ambiental com outros de seu uso exclusivo.

PALAVRAS-CHAVE: Política ambiental, Governo local, Federalismo, Governança ambiental, Relações intergovernamentais

ABSTRACT – The purpose of this paper is to explore the role of intergovernmental cooperation in federal environmental policies from the perspective of Brazilian local governments, considering Brazilian federal institutional framework. The analysis of the constitutional municipal agenda highlights that environmental defense activities provides the background for the analysis of selected examples of federal environmental policy. We conclude that federal success depends on a great extent on municipal support because they are in a unique position to combine the use of typical environmental strategies and instruments with policy instruments exclusive to municipalities.

KEYWORDS: Environmental policy, Local government, Federalism, Environmental governance, Intergovernmental relations.

Estela Maria Souza Costa Neves é doutora em Ciências Sociais, professora do Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), Universidade Federal do Rio de Janeiro (sede do Instituto). @ – estela.neves@terra.com.br

Recebido em 13.1.2012 e aceito em 25.1.2012.