

Políticas Públicas e áreas de preservação permanente: instrumentos de implementação

Ximena Cardozo Ferreira*

Sumário: 1. As áreas de preservação permanente e as funções ecológicas essenciais: a razão da proteção normativa. 2. A necessidade de implementação de políticas públicas na área ambiental. 3. Implementação de políticas públicas no âmbito municipal – Atuação legislativa: 3.1. Plano Diretor. 3.2. Zoneamento ecológico-econômico. 3.3. Política municipal do meio ambiente. 3.4. Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e leis orçamentárias anuais. 4. Instrumentos executivos de implementação de Políticas Públicas Municipais. 4.1. Conselho e Fundo Municipal do Meio Ambiente. 4.2. Agenda 21 local. 4.3. Criação e conservação de áreas protegidas. 4.4. Estímulo à criação de unidades de conservação em áreas particulares e à instituição e conservação da reserva florestal legal. 4.5. Tributação ambiental. 4.6. Fiscalização de atividades de particulares: o poder de polícia ambiental. 4.7. Educação ambiental. 4.8. Conservação e utilização das áreas públicas em loteamentos. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1 As áreas de preservação permanente e as funções ecológicas essenciais: a razão da proteção normativa

As áreas de preservação permanente (APPs) vêm definidas pelo Código Florestal de 1965 como as situadas ao longo ou ao redor de corpos hídricos, em nascentes, topos de morros, encostas com declividade superior a 45^o, restingas (como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues), bordas de tabuleiros ou chapadas, ou em altitude superior a 1.800 metros (artigo 2^o).

* Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Revista do Ministério Público do RS	Porto Alegre	n. 62	nov. 2008 – abr. 2009	p. 69-92
-------------------------------------	--------------	-------	-----------------------	----------

O artigo 3º do Código Florestal ainda fixa as hipóteses em que as florestas e demais formas de vegetação podem ser declaradas pelo Poder Público como áreas de preservação permanente, quando destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

Vê-se, pois, que as áreas de preservação permanente possuem relevância ímpar na proteção do ambiente natural, caracterizando-se pela a função de “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas”.¹

Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, hoje Ministro do Superior Tribunal de Justiça, sustenta que a sociedade deve reconhecer a importância das APPs sob três ópticas: (1) a ecológica, que trata da necessidade de preservar os serviços ambientais, mas que em via de regra, não sensibiliza os proprietários rurais; (2) a óptica da qualidade da água, já que as desempenham um papel fundamental para manutenção do regime hidrológico; e (3) a da segurança pública, pois nas grandes cidades as APPs são sinônimos de várzeas que alagam e de encostas que desmoronam nos períodos de chuva.²

Trata-se, a toda evidência, de áreas sensíveis, essenciais às funções ecológicas, como notadamente são as matas ciliares comumente atingidas em áreas urbanas, que têm a função de preservar as margens dos corpos d’água, protegendo-as da erosão e evitando o assoreamento de rios e arroios, bem como de filtrar a água da chuva, permitindo a absorção de parcela considerável pelo solo, que acaba por abastecer os aquíferos freáticos. São relevantes, ademais, para o controle da temperatura e a formação de refúgios de fauna.

¹ Inciso II do parágrafo 2º do artigo 1º, incluído pela Medida Provisória nº 2166-67/2001.

² Reportagem disponível em: <www.terraamar.org.br/oktiva.net/1320/nota/23551>. Acesso em: 7 maio 2007.

2 A necessidade de implementação de Políticas Públicas na área ambiental

De uma interpretação sistêmica do texto constitucional brasileiro extrai-se que está a Ordem Social destinada à concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais e ainda dos direitos coletivos e difusos, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – artigo 225 da Constituição Federal – de forma que se possa falar, como aqui sustentamos, de uma Ordem *Socioambiental* Constitucional na Carta de 1988.

Com efeito, como bem leciona José Afonso da Silva, a Ordem Social Constitucional forma, com o título dos Direitos Fundamentais, o núcleo substancial do regime democrático instituído.³ Os próprios direitos sociais vêm recebendo do ordenamento jurídico pátrio o tratamento de direitos fundamentais, como forma de emprestar-lhes maior eficácia, a exemplo do que ocorre com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado .

Tratando-se, contudo, de direitos prestacionais, a garantia de sua fruição passa, necessariamente, por um agir estatal – não se contentando com a mera abstenção exigida pelos direitos civis e políticos. De fato, incumbe ao Estado, ademais, a atuação positiva, mediante ações materiais, para a concretização da Ordem *Socioambiental* Constitucional, para assegurar que a existência digna garantida pela Constituição de 1988 seja efetivamente usufruída por cada cidadão administrado. Para tanto, necessária se faz não somente ação regulamentadora (legislativa) – nos casos em que a norma constitucional a reclame – mas também e principalmente ações executivas, de forma a efetivamente implementar os direitos constitucionais.

Nessa senda Hugo Nigro Mazzilli,⁴ ao reconhecer que “não se contenta o Estado, nem poderia fazê-lo, com a *edição* da norma jurídica. Sabe que é necessário cuidar de assegurar a *eficácia* da norma no campo social.”

Incumbe ao legislador, portanto, dotar o sistema de regramentos que possibilitem o alcance das normas constitucionais, mas também compete à Administração Pública (Poder Executivo) criar mecanismos de implementação desses direitos e garantias. E a forma de concretização dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 é a elaboração e implementação de *políticas públicas*.

Mas o que são, efetivamente, políticas públicas?

Consistem em metas, diretrizes ou objetivos que direcionam a atividade estatal. Trata-se aqui, a toda evidência, do processo político de escolha de prioridades para o governo.

³ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 759.

⁴ In: *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, p. 12.

Cláudio Oliveira de Carvalho⁵ assim conceitua:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Jean Carlos Dias⁶ sustenta que as políticas públicas ambientais

exteriorizam as funções estatais e possibilitam o atendimento e proteção dos interesses difusos de natureza ambiental, sendo assim um instrumento de planejamento e a ação estratégica voltada para tais resultados.

Esboçam as políticas públicas o próprio planejamento estatal que tem por finalidade o atingimento do interesse público: portanto, não se trata de eleição pura e simples de prioridades governamentais, mas de concreção da opção já levada a efeito pelo legislador (constituente ou ordinário).

Para a elaboração de tais metas, a serem contempladas em planos de ação executiva, pois, devem legislador e administrador ter presentes os objetivos de igualdade e justiça social da República, que formam a base da Ordem Social Constitucional.

Com efeito, as diretrizes já foram lançadas quando da elaboração da Carta Política, cumprindo ao legislador ordinário e ao administrador observá-las e buscar novos instrumentos de implantação efetiva dos direitos assegurados constitucionalmente.

João Paulo Bachur⁷ argumenta que o Estado Social

fundou-se numa legitimidade que extrapolou a legalidade, a exigência de Justiça social impôs tarefas ao Estado que, de mero observador da sociedade transmutou-se em seu principal transformador, não se legitimando em garantias formais como fizera o Estado Liberal, mas sim em garantias materiais, cujo fator de legitimidade é também material. [...] Por tudo isso, a noção de políticas públicas é intrínseca ao contexto social-democrata, devendo ser entendida como o vetor estatal precípua de distribuição de renda e implementação de direitos sociais, conforme um núcleo conceitual composto por “direitos sociais – Estado Social de Direito – políticas públicas” que não pode ser fragmentado [...].

Para Eros Roberto Grau,⁸ a própria legitimidade do Estado Social vincula-se à realização de políticas públicas, agindo o Poder Público como provedor, gerenciador ou fiscalizador.

⁵ Políticas Públicas e Gestão Urbana-Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, 26, p. 278.

⁶ Políticas Públicas e Questão Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, 31, p. 117.

⁷ BACHUR, João Paulo. O controle jurídico de políticas públicas. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, ano 1, v. 97, p. 647-682, 2002.

⁸ Apud FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

Marília Lourido dos Santos, afirmando que a noção de políticas públicas é mais ampla que de um simples plano ou programa, porque envolve um processo de escolha de meios para a realização dos objetivos do governo,⁹ aduz:

A adoção de políticas públicas denota um modo de agir do Estado nas funções de *coordenação e fiscalização* dos agentes públicos e privados para a realização de certos fins. Fins esses ligados aos chamados *direitos sociais*, nos quais se inclui os *econômicos*.

E ainda Maria Paula Dallari Bucci:¹⁰

A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. [...] A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados.

Sobre a vinculação à Constituição cumpre ainda citar José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala.¹¹

A força impositiva dos direitos fundamentais, no entanto, não revela apenas uma diretividade constitucional oponível perante o legislador – libertando a teoria constitucional do modelo relacional lei-direitos fundamentais, onde a lei era dona dos direitos fundamentais –, mas impõe, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de uma dimensão vinculante também perante o administrador, indicando as linhas de uma postura democrática nas relações entre a Administração Pública e a coletividade, fundada nos direitos fundamentais, e que sustenta que o administrador também não é o *dono dos direitos fundamentais*.

As normas constitucionais, portanto, servem como guia e instrumento para o legislador, ao passo que os mecanismos utilizados pelo administrador são tanto os regramentos constitucionais como os textos infraconstitucionais que estejam em consonância com a ordem instituída. As políticas públicas necessárias à concretização de direitos sociais consagrados na Constituição Federal são, no mais das vezes, contempladas em legislação ordinária, incumbindo ao administrador sua aplicação e regulamentação.

No plano do Direito Ambiental impende seja reconhecida a existência de *suficiente* legislação ordinária – além do artigo-capítulo constitucional – para a proteção do ambiente e salvaguarda da sadia qualidade de vida. Padece o

⁹ Políticas Públicas (econômicas) e controle. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 265, com grifos no original.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.

¹¹ MORATO LEITE, José Rubens e AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ordenamento jurídico nacional, contudo, de *deficiência de implementação*, o que levou Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin a cogitar do surgimento de um *Estado teatral*.¹² Senão vejamos:

Infelizmente, nem sempre o Estado conjuga, com igual ênfase, atuação legislativa e implementadora. É comum o Poder Público legislar, não para aplicar, mas simplesmente para aplacar, sem resolver, a insatisfação social. É o *Estado teatral*, aquele que, ao regular a proteção do meio ambiente, mantém uma situação de vácuo entre a lei e a implementação. Um Poder Público que, na letra fria do texto normativo, não se importa em bravejar, mas que fácil e rapidamente amansa diante das dificuldades da realidade político-administrativa e de poderosos interesses econômicos, exatamente os maiores responsáveis pela degradação ambiental. A teatralidade estatal é a marca dessa separação entre lei e implementação, entre a norma escrita e a norma praticada. O resultado é uma *Ordem Pública Ambiental* incompleta.

E prossegue o autor quanto à obrigatoriedade de atuação do Poder Público para implementação do Direito Ambiental:

Logo, implementar não é poder; é dever.

E que não paire qualquer dúvida: o Estado tem a obrigação constitucional e legal de intervir em matéria ambiental. Não é uma faculdade. A Constituição Federal trata do tema na forma de obrigação estatal, não de inócua recomendação, tanto no caput do art. 225 (“*impondo-se* ao Poder Público...”, grifei), como na abertura do seu parágrafo primeiro (“*incumbe* ao Poder Público”, grifei). Por sua vez, a Lei nº 6.938/81 elenca, como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerado o meio ambiente com patrimônio público a ser *necessariamente* assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º, inciso I, grifei).¹³

Flávia Piovesan¹⁴ lembra:

A força “dirigente” e vinculante dos direitos difusos há de ser convertida em referencial a orientar a implementação das políticas públicas, sob pena de inconstitucionalidade, afastando, assim, o risco de se instaurar uma atuação estatal descomprometida com os princípios que fundamentam a ordem constitucional.

Incumbe ao Poder Público, no Estado Social, portanto, a elaboração de políticas públicas, de forma a dar concretude às normas da *Ordem Socioambiental* Constitucional, sendo fundamental a realização da atividade legislativa, no dizer de Maria Paula Dallari Bucci.¹⁵

¹² O Estado Teatral e a Implementação do Direito Ambiental. In: Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, v. 1 p. 338 (grifos no original).

¹³ Op. cit., p. 342, com grifos no original.

¹⁴ PIOVESAN, Flávia. A Atual Dimensão dos Direitos Difusos na Constituição de 1988. In: *Direito, Cidadania e Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 115.

¹⁵ Op. cit., p. 95.

A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis. Veja-se, a propósito, o artigo 165 da Constituição de 1988, que define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades” (§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas.

Não basta à implementação do Estado de Direito Ambiental, contudo, como já bem afirmado pelo mestre Benjamin, a edição legislativa. Mister seja a política pública fixada em regramento constitucional ou infraconstitucional *efetivamente implantada pelo ente estatal*, sob pena de iniquidade da própria regra jurídica, que não logrará alcançar os fins almejados. Para tanto, pois, imperiosa a atuação administrativa, não cabendo ao Poder Público omitir-se na realização dos direitos sociais, sob pena de responsabilização.

Assim, repise-se, o tema das políticas públicas impõe-se como crucial no âmbito do Estado Social de Direito democrático instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Fundamentais, na busca da concretização da Ordem Social, a elaboração e a efetiva implementação de políticas públicas voltadas a possibilitar a fruição das garantias constitucionalizadas, mormente em se tratando de direitos prestacionais.

Notadamente em relação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a inação estatal impedirá, certamente, seu alcance pela coletividade destinatária – destas ou das futuras gerações. Imperiosa, portanto, a atuação do Estado para a garantia do direito consagrado no artigo 225 da Constituição brasileira, *mediante elaboração e implementação de políticas públicas adequadas à salvaguarda do ambiente*, garantindo, assim, a dignidade da pessoa humana (da qual é pressuposto a sadia qualidade de vida) eleita como fundamento da ordem instituída.

Bem assim em se tratando de áreas de preservação permanente, em relação às quais impõe-se ao Estado não somente o dever de fiscalização das ações de particulares e a vedação de condutas danosas, mas principalmente a elaboração e implementação de políticas públicas que consagrem a proteção a essas áreas especialmente apontadas pela legislação como essenciais à manutenção das funções ecológicas dos ecossistemas. Nesse sentir, a política ambiental deve prever não apenas a manutenção das qualidades naturais dessas áreas mas também sua restauração, nas hipóteses em que houver quebra de sua intangibilidade.

De observar, outrossim, que o princípio da imodificabilidade das áreas de preservação permanente vem sendo mitigado pela edição normativa,

recentemente pela Resolução CONAMA 369/2006,¹⁶ que dispõe acerca da intervenção ou supressão de vegetação em APPs. Não significa, contudo, ausência de regramento ou critérios para sua admissão: pelo contrário, a regulamentação do órgão ambiental fixa os parâmetros segundo os quais as intervenções nessas áreas são admissíveis.

Com relação à possibilidade de intervenção em APP para regularização fundiária de área urbana (Seção IV), em especial, exige a Resolução que a ocupação atenda uma série de requisitos¹⁷ e que o poder público municipal apresente um “Plano de Regularização Fundiária Sustentável”, o que revela que deve haver uma verdadeira política pública local para o trato dessas áreas, de sorte a evitar soluções casuísticas, desvinculadas de preocupações com o ordenamento urbano e a qualidade ambiental, bem como prever a não-ocupação das APPs remanescentes.¹⁸

3 Implementação de Políticas Públicas no âmbito municipal – atuação legislativa

Evidenciada a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas como forma de assegurar a fruição do direito consagrado no artigo 225 da Constituição brasileira, em especial no que concerne às áreas de preservação permanente, passa-se à análise de alguns importantes instrumentos postos à disposição da administração pública municipal, tanto no plano legislativo (elaboração da política local) quanto no plano executivo (implementação propriamente dita).

¹⁶ Analisada no artigo intitulado “Regularização fundiária em área de preservação permanente: a Resolução CONAMA 369/2006”, publicado nos Anais do Congresso de Direito Urbano-Ambiental. Porto Alegre: CORAG, 2006. p. 45.

¹⁷ Segundo o texto do artigo 9º da Resolução CONAMA 369/2006, a regularização fundiária em área de preservação permanente somente será possível para ocupações de baixa renda predominantemente residenciais (inciso I), localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS por lei municipal (inciso II), que possua no mínimo três itens de infra-estrutura implantada (entre malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia) e apresente densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare (inciso III), bem como sejam ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, conforme definido no Estatuto da Cidade (inciso V).

¹⁸ Já tivemos oportunidade de apontar no artigo anteriormente referido: “De fato, o referido Plano [de Regularização Fundiária Sustentável], que deve contar com instrumentos de gestão democrática e de controle e monitoramento ambiental (parágrafo 4º), e cujas áreas devem estar previstas em leis municipais como Zonas Especiais de Interesse Social para habitação popular (parágrafo 3º), deve prever, ainda, a não-ocupação das áreas de preservação permanente remanescentes (parágrafo 5º). Por evidência, o intuito da Resolução não é o de legitimar a ocupação indiscriminada dessas áreas protegidas, mas tão-somente o de possibilitar a regularização de situações consolidadas em que a reversão ao *statu quo ante* não se afigure factível.”, p. 53.

Sem dúvida o principal mecanismo de elaboração de políticas públicas é a edição legislativa. De fato, como dito alhures, as políticas públicas vêm comumente cristalizadas em textos legais merecedores de aplicação pelo Poder Público.

Na esfera municipal a situação não é distinta: a relevância da atividade legislativa pode ser sentida na delimitação de uma política pública eficiente para assegurar aos munícipes o gozo dos direitos consagrados na ordem constitucional.

No entanto, também já se apontou para a desnecessidade, na seara ambiental, de maior incremento legislativo, visto que a legislação ambiental nacional seria suficiente para a proteção da qualidade ambiental protegida, padecendo apenas de carência de implementação, como bem apontado pelo mestre Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin.

Em determinadas situações, contudo, se mostra essencial a elaboração de textos legislativos na esfera municipal, a fim de bem reger a matéria de interesse do município dentro de seus limites territoriais. Para a consecução de tal mister é que a Constituição Federal outorgou competência legislativa a esses entes federados nos incisos I e II do artigo 30 (assuntos de *interesse local* e suplementação da legislação federal e local *no que couber*).

3.1 Plano Diretor

O parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição Federal tornou obrigatório o Plano Diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes, entendendo-o com *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*. Traduz essa lei o planejamento municipal, devendo a ela estar adequadas as disposições orçamentárias (lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e orçamento anual), como prevê o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Assim, a forma pela qual se desenvolverá o município será contemplada no Plano Diretor, de modo a que seu crescimento se dê de forma ordenada, planejada, de acordo com os parâmetros de uso e ocupação do solo fixados na legislação municipal.

A vocação (v.g. industrial, residencial, mista) das diversas áreas do município também pode ser considerada na elaboração do Plano Diretor, podendo este conter zoneamento capaz de regular o desenvolvimento das atividades municipais.

Pode-se dessa forma, ainda, evitar a constituição de parcelamentos do solo com finalidades urbanas em áreas rurais, em burla à legislação de regência (Lei nº 6.766/79), tão comum nos dias atuais.

De observar que na elaboração ou revisão¹⁹ do Plano Diretor deve o município levar ter como norte o desenvolvimento sustentável, contemplando a vertente ambiental nas decisões sobre o planejamento da cidade, de forma a prever e contornar os potenciais impactos ambientais negativos de seu crescimento.

Na ausência desse planejamento, contudo, nos municípios que ainda não o elaboraram, por contarem com menos de vinte mil habitantes, podem ser utilizadas para os mesmos fins as normas municipais relativas ao uso e ocupação do solo e, subsidiariamente, eventual Código de Posturas.

3.2 Zoneamento ecológico-econômico

Mais adequado à implementação de políticas regionais, inclusive através de consórcios intermunicipais, o zoneamento ecológico-econômico também se revela importante no âmbito interno do município (onde serão tomadas as decisões para sua implantação, frise-se) como forma de delimitação de áreas para definição de usos e proteções. De fato, abrangendo diversos municípios, deverá o zoneamento ecológico-econômico levar em consideração os planos diretores de cada um destes.

Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, o zoneamento ecológico-econômico foi definido como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, servindo também à ordenação do território e à sua moldura a um determinado padrão de desenvolvimento e ocupação.

3.3 Política municipal do meio ambiente

A lei municipal que define a Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA) é o texto legislativo que determina a forma pela qual serão tratadas as questões ambientais no âmbito do município. Segundo Elaine Castelo Branco Souza e outros,²⁰ ela

visa regular a ação do Poder Público Municipal com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação, uso sustentável dos recursos naturais e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, respeitadas as competências federal e estadual.

¹⁹ O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê a revisão do Plano Diretor a cada dez anos (artigo 40, parágrafo 3º).

²⁰ “Desafios da gestão ambiental nos municípios”, em “Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências”, organizado por Paul E. Little. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 71.

Assim, na lei da PMMA é basicamente definida a política pública municipal para o trato da questão ambiental, incluindo, por exemplo, a fiscalização, a educação ambiental e o licenciamento municipal.

Pela edição da Política Municipal do Meio Ambiente, podem os municípios instituir sistemas municipais dotados de órgãos²¹ com atribuições diversas na condução e gestão dos negócios ambientais municipais. Dentre as figuras possíveis destacam-se o Fundo e o Conselho Municipal de Meio Ambiente, importantes instrumentos de concretização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através da implementação de políticas públicas locais. A partir da existência dessas vias, bem como contando o município em seus quadros funcionais com corpo técnico habilitado, pode habilitar-se inclusive à delegação de atribuição da tarefa de licenciamento ambiental, mediante convênio com o ente estadual.²²

A Política Municipal também se utiliza – não só dos órgãos de gestão e fiscalização – de outros textos legislativos como instrumentos, como as leis orçamentárias, as de uso e ocupação do solo, de parcelamento e do próprio Plano Diretor, onde houver.

3.4 Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e leis orçamentárias anuais

O Plano Plurianual – que contempla período de quatro anos – é instrumento de planejamento municipal que define as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública relativamente às despesas necessárias à realização de seu programa de ação para o período abarcado. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as leis orçamentárias anuais decorrem do Plano Plurianual, devendo a ele estar jungidas, mesmo por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).²³

Por isso, de suma relevância que as ações sociais e ambientais estejam refletidas nesses instrumentos, de forma a efetivamente possibilitar a concretização da Ordem *Socioambiental* Constitucional. Evidentemente, deve haver harmonia entre as inúmeras políticas desenvolvidas pelo município – que devem possuir, *todas elas*, a vertente ambiental – para a elaboração desse planejamento.

²¹ Geralmente já instituídos pela Lei Orgânica Municipal.

²² Como vem ocorrendo no Estado do Rio Grande do Sul em diversos municípios, em observância às Resoluções do CONSEMA ns. 005/98 e 004/2000, na ausência de disciplina regulamentar do pacto federativo estabelecido na Constituição Federal (competência comum entre União, estados e municípios). Para a tarefa do licenciamento, deverá ainda o município contar com Plano Ambiental aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.

²³ As ações desenvolvidas pelos municípios devem ser, portanto, compatíveis com as disposições orçamentárias.

Assim, as políticas públicas a serem implementadas pelo município deverão ser previstas quando da elaboração das disposições orçamentárias – mesmo plurianuais, visto que costumam se tratar de ações de realização progressiva – de forma a ensejar a dispensação dos recursos necessários dentro do planejamento municipal.

Nesse particular vislumbra-se a importância da participação popular nesses processos de decisão, através do que poderão ser identificadas as prioridades locais para a delimitação das políticas públicas a serem adotadas.

Importante referir, outrossim, que o caráter *autorizativo* do orçamento não exime o Poder Público da obrigatoriedade de atuação para implementação da Ordem *Socioambiental* Constitucional, consoante já exaustivamente defendido neste estudo. Com efeito, a discricionariedade da Administração Pública na realização do orçamento previsto não inclui a chancela da omissão violadora de direitos e garantias fundamentais, de sorte que é impositiva ao administrador a efetiva implementação das políticas públicas com respaldo orçamentário.

4 Instrumentos executivos de implementação de Políticas Públicas Municipais

A deficiência legislativa no âmbito municipal, como já dito alhures, não é fator impeditivo da proteção ao meio ambiente, mormente quando existente suficiente arsenal legislativo federal (ou nacional) e estadual, como o concernente à garantia dos direitos *socioambientais* realizáveis através da implementação de políticas públicas.

Muito mais impeditiva da concretização da vontade constitucional se mostra a carência de instrumentos executivos hábeis a emprestar efetividade às normas: de fato, imperiosa se afigura a criação, na esfera municipal, de mecanismos de elaboração e viabilização da execução das políticas traçadas pelo ente para assegurar aos administrados o gozo dos direitos cristalizados na Carta Magna, tais como os a seguir elencados.²⁴

4.1 Conselho e Fundo Municipal do Meio Ambiente

Para levar a efeito a traçada Política Municipal do Meio Ambiente, imprescindível se mostra a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente,

²⁴ Cumpre observar que neste estudo foram eleitos alguns instrumentos considerados de maior abrangência no trato das políticas públicas ambientais, não se tratando de rol exaustivo, visto que instrumentos outros, como o licenciamento e a auditoria ambiental, *v. g.*, desempenham importante papel na proteção ambiental levada a efeito pelos municípios.

com previsão de fonte própria de geração de recursos, e do Conselho Municipal do Meio Ambiente, de representação paritária, que tem entre as suas atribuições o gerenciamento dos recursos oriundos do Fundo e a própria formulação das políticas municipais de meio ambiente.

De fato, os municípios integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente, prevendo o Decreto nº 99.274/90 a existência de órgãos locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades. Paulo Affonso Leme Machado²⁵ já argumentava que o fato de a Lei da Ação Civil Pública referir-se exclusivamente a fundos estaduais e federais “não impossibilita o município de criar um fundo para o qual se destinem as multas administrativas (não judiciais) resultantes de penalidades impostas por infrações ambientais”. Existente o Fundo, necessária a previsão de um Conselho gestor dos recursos arrecadados.

A lei que instituiu o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – COMMADES – de Taquara/RS, Lei Municipal nº 2.845/2001, assim dispõe sobre a competência do órgão:

Art. 7º. Ao COMMADES compete:

I – propor a Política Municipal de Proteção ao Meio Ambiente, para homologação do prefeito, bem como acompanhar sua implementação; [...]

X – manifestar-se nos estudos e elaboração do planejamento urbano, planos e programas de expansão e desenvolvimento municipal, e em projetos de lei sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, plano diretor e ampliação da área urbana;

XI – propor estudos e inventário dos bens que constituirão o patrimônio ambiental (natural, ético e cultural) do município de Taquara; [...]

XIII – sugerir e manifestar-se na execução de programas intersetoriais de proteção ambiental do município; [...]

XVI – manifestar-se sobre o programa de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente; [...]

XVIII – estudar e propor formas e instrumentos de captação de recursos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente; [...]

XXIV – fornecer subsídios ao Executivo Municipal sobre a formulação de políticas públicas com vistas ao Desenvolvimento Sustentável; [...]

Muitos municípios, contudo, contam com legislação instituidora desses fundos e conselhos sem a correspondente implantação efetiva destes, o que impede a realização dos objetivos buscados.²⁶

²⁵ Citado por Márlon Jacinto Reis em “O município e o meio ambiente: apontamentos sobre ação ambiental na órbita dos municípios”, na Revista de Direito Ambiental nº 35, p. 357.

²⁶ O Ministério Público vem atuando frente a essa problemática, mediante a instauração de Inquéritos Cíveis tendo por objeto a efetiva implantação dos fundos e conselhos municipais, como ocorre no Rio Grande do Sul.

Fundamental, pois, é garantir o efetivo funcionamento desses instrumentos, incentivando a participação popular²⁷ na gestão dos recursos ambientais e fomentando a criação de fontes de recursos²⁸ para integrar o Fundo, de forma a viabilizar a realização das políticas públicas traçadas para o trato da questão ambiental na esfera municipal.

4.2 Agenda 21 local

Editada como conclusão da Rio-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano –, a Agenda 21 é importante instrumento de planejamento de ações e estratégias sobre a questão ambiental. O documento firmado pela Comunidade Internacional prevê a criação de Agendas 21 *Locais*, partindo do entendimento de que os problemas poderão ser mais bem identificados e as soluções apropriadas serão mais facilmente encontradas na base local.

Segundo Eunice Elisete Gugelmin e outros,²⁹ a Agenda 21 Local pode ser utilizada por qualquer instância de governo – federal, estadual, municipal – ou, ainda, no âmbito de empresas e instituições, constituindo planejamento para desenvolvimento sustentável que integra planejamento estratégico, planejamento comunitário e planejamento ambiental.

A Agenda 21 Local é, pois, mecanismo de participação popular na identificação dos problemas e busca de soluções quanto a problemas enfrentados no âmbito de determinado ente federativo em relação ao meio ambiente, podendo ser instituídos por municípios que desejem contar com um núcleo mobilizador local para o trato das questões ambientais.

4.3 Criação e conservação de áreas protegidas

Os espaços territoriais especialmente protegidos são importantes ferramentas de controle ambiental, possibilitando o estabelecimento de regras protetivas específicas para os bens ambientais abarcados. Seja pela instituição de unidades de conservação (UCs), seja pela tutela de áreas de preservação

²⁷ Sobre a participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente ver capítulo próprio, *infra*.

²⁸ A destinação de recursos para os Fundos Municipais do Meio Ambiente em Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta e em Ações Cíveis Públicas tem sido importante fonte de custeio de programas ambientais municipais, razão pela qual deve ser incentivada, aliada, por evidência à fiscalização da efetiva aplicação desses recursos em prol da sadia qualidade de vida.

²⁹ “Agenda 21 Local no Brasil”, em “Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências”, organizado por Paul E. Little. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 89.

permanente (APPs) ou de proteção ambiental (APAs), o Poder Público tem a oportunidade de, pelo cumprimento da legislação aplicável e dos respectivos planos de manejo, garantir a manutenção ecológica desses espaços, de forma a assegurar o equilíbrio ecológico essencial à sadia qualidade de vida – mister que lhe foi incumbido constitucionalmente.

No Brasil a legislação instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)³⁰ surgiu no ano de 2000, definindo unidade de conservação como

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.³¹

Antes disso, a Resolução nº 11 do CONAMA, de 03 de dezembro de 1987, declarava como unidades de conservação as estações ecológicas, as reservas ecológicas, as áreas de proteção ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os corredores ecológicos, os parques nacionais, estaduais e municipais, as reservas biológicas, as florestas nacionais, estaduais e municipais, os monumentos naturais, os jardins botânicos, os jardins zoológicos, os hortos florestais e as áreas de relevante interesse ecológico.³²

De observar que a criação desses espaços pode ser proposta por qualquer cidadão,³³ devendo a análise de sua viabilidade partir da observância dos elementos citados (sociais, econômicos, administrativos), cumprindo lembrar que a lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) previu nesse processo a realização de estudos técnicos e consultas públicas.

O Poder Público deve agir no sentido de emprestar efetividade a esses instrumentos, não só criando novos espaços destinados à preservação do ambiente natural, a partir da instituição de unidades de conservação dentro de seu território, mas também pelo desenvolvimento de ações hábeis a garantir o respeito, por entes públicos e particulares, das restrições impostas ao desempenho de atividades nesses locais, de forma a assegurar a manutenção das funções ecológicas essenciais por eles tuteladas.

Álvaro Luiz Valery Mirra³⁴ observa:

³⁰ Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000.

³¹ Artigo 2º, I.

³² Outras resoluções foram editadas pelo CONAMA, anteriormente à Lei do SNUC, para regular as unidades de conservação: Resoluções nº 10/88, 11/88, 12/89, 13/90 e 02/96. Cumpre referir que em 1981 foi editada a Lei nº 6.902, dispondo sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.

³³ Embora sejam instituídas pelo Poder Público.

³⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. atualizada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

Mesmo quando o Estado finalmente cria essas unidades de conservação – Parques, Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental –, como medidas para a preservação e a conservação da natureza, o que se vê no decorrer do tempo é que os anos passam sem que os sucessivos governos cuidem de implantar definitivamente essas áreas naturais protegidas, pela demarcação de seus limites e perímetros, pela realização de zoneamentos ecológico-econômicos no seu interior, pela instalação dos equipamentos necessários, pela fiscalização das atividades que possam comprometer a preservação dos atributos ecológicos que justificaram a sua proteção etc. São os denominados “parques de papel”, como dizem os ambientalistas, pois que existentes apenas formalmente, no ato administrativo instituidor (“no papel”), e não na realidade.

A criação de espaços territorialmente protegidos deve, então, integrar uma política ambiental a ser desenvolvida pelo Poder Público, de modo a estabelecer critérios e estratégias para sua implantação e manutenção³⁵. De fato, tal política pública deve estar integrada às políticas de desenvolvimento local e uso do solo, devendo contemplar também as questões de natureza social³⁶ e administrativa envolvidas, de forma a viabilizar a consecução de seus objetivos de proteção ambiental sem criar empecilhos ao desenvolvimento econômico e social na região de abrangência.

4.4 Estímulo à criação de unidades de conservação em áreas particulares e à instituição e conservação da reserva florestal legal

Também em propriedades particulares podem ser instituídas unidades de conservação, recebendo estas a denominação de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Assim dispõe a Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000):

Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

³⁵ Relevante destacar que inexistente, atualmente, em âmbito nacional, uma política consagrada para tal mister.

³⁶ Que envolve, no mais das vezes, regularização fundiária. A Lei nº 9.985/2000. (Lei do SNUC) prevê a realização de Termo de Compromisso entre o Poder Público instituidor e os moradores locais, a fim de garantir a convivência pacífica até a conclusão da regularização fundiária.

- I – a pesquisa científica;
- II – a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;
- III – (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

Assim, a criação desta UC, do tipo RPPN, caracteriza-se por uma liberalidade do proprietário, que toma a iniciativa de propor ao Poder Público a assinatura de um compromisso para sua instituição e conservação.

Adriana de Carvalho Barbosa Ramos e outros³⁷ salientam:

O programa RPPN permite que a iniciativa privada participe em caráter oficial e de maneira mais efetiva no processo de conservação de ecossistemas, desenvolvendo projetos conservacionistas por intermédio do estabelecimento de convênios e parcerias entre proprietários, ONGs e entidades voltadas à pesquisa.

De fato, a instituição da Reserva Particular do Patrimônio Natural não representa perda de patrimônio para o proprietário: ao contrário, pode ser utilizado como um lucrativo negócio, desde que explorado para fins turísticos, educacionais, de lazer ou pesquisa.

Além disso, em propriedades particulares está previsto outro importante instrumento de preservação: a Reserva Florestal Legal (RFL), instituída pelo Código Florestal (Lei nº 4.771/65) em seu artigo 16, parágrafo 2º.

Tais espécies de espaços territoriais especialmente protegidos merecem destaque por encerrarem manifestação da *cidadania ecológica*, essencial à consecução de um verdadeiro Estado de Direito Ambiental dentro do Estado Social de Direito em que vivemos, consoante visto alhures. Com efeito, cristalino exsurge que a proteção conferida pelos órgãos estatais não se apresenta suficiente à conservação do ambiente natural e à manutenção dos processos ecológicos essenciais, razão pela qual merece fomento a participação da população no trato da questão ambiental, seja através do efetivo controle do Poder Público, seja de forma direta, mediante mecanismos como os que ora se apresentam: criação de unidades de conservação em áreas particulares e instituição e manutenção da reserva floresta legal.

Merecem especial tratamento, pois, as iniciativas conservacionistas particulares, razão pela qual sua ocorrência deve ser fomentada pelo Poder

³⁷ “Mecanismos de proteção ambiental em áreas particulares”, em “Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências”, organizado por Paul E. Little. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 187.

Público. Podem, pois, ser previstos mecanismos de estímulo governamental à instituição de RPPNs e RFLs, como os já utilizados pelo Governo Federal, previstos no Decreto nº 1.922/96 (isenção de Imposto Territorial Rural e prioridade na análise da concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente). Possibilitado o reconhecimento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural no âmbito estadual e municipal, devem estes entes federativos prever igualmente mecanismos de estímulo nas esferas de suas competências,³⁸ o mesmo ocorrendo com as Reservas Florestais Legais relativas a imóveis situados dentro de suas circunscrições.

Cumprido ressaltar, contudo, que qualquer iniciativa particular no sentido da conservação da biodiversidade não pode e não deve ser vista como justificadora de omissão estatal de suas responsabilidades preservacionistas, mas deve vir ao encontro destas. De fato, a circunstância de que cidadãos se envolvam diretamente na criação e manutenção de espaços protegidos não exime o Poder Público de suas responsabilidades constitucionais, sendo imperiosa sua ação para a concretização da Ordem *Socioambiental* Constitucional.

Nesse sentido, impõe-se ao Estado o dever de proteger os espaços territoriais que, por suas características naturais ou localização, sejam essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida, realizando ações permanentes de defesa do meio ambiente. De outro lado, incumbe-lhe também a fiscalização da utilização destes por particulares dentro dos limites impostos, assim como o controle da instituição e manutenção da reserva florestal obrigatória em propriedades privadas.

4.5 Tributação ambiental

Importante instrumento possível de ser utilizado a serviço da preservação da qualidade ambiental vem de área do conhecimento diversa: a tributária. De fato, a instituição de critérios ambientais na tributação pode revelar-se eficaz mecanismo de contenção da degradação ecológica comumente associada ao crescimento econômico.

Lise Vieira da Costa Tupiassu³⁹ revela:

³⁸ De lembrar que no âmbito municipal também existe a figura do Fundo de Meio Ambiente, já analisado. A possibilidade de utilização de mecanismos tributários para estímulo a posturas preservacionistas será examinada em capítulo próprio, *infra*.

³⁹ “A tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS Ecológico”, nos Anais do 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2004, p. 487.

A legitimidade da tributação, então está ligada à consecução dos objetivos do Estado Social, que deve atuar de forma positiva na promoção da justiça e dos direitos sociais, econômicos, culturais e difusos, sob pena de obrar ao completo arrepio do disposto na Carta Constitucional.

Nesta perspectiva, conformando-se aos objetivos do presente estudo, salta aos olhos a necessidade de utilização dos instrumentos tributários na implementação dos Direitos Fundamentais vinculados à cidadania difusa, atrelados à concepção de solidariedade e fraternidade, normalmente enquadrados na Terceira Geração, tendo por base especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim tem se revelado o chamado *ICMS Ecológico*, previsto em alguns estados brasileiros, como é o caso do Rio Grande do Sul.⁴⁰ Através dessa espécie tributária garante-se repasse de recursos arrecadados pelo estado (ICMS é imposto estadual) aos municípios na proporção direta de seu comprometimento com a preservação da qualidade ambiental. Assim, quanto maior seu compromisso ambiental, tanto maior será o montante de recursos repassados pelo Estado. Dessa forma, também estão estimulados os municípios a prosseguir num crescente de assunção de responsabilidades ambientais, inclusive com a aplicação dos recursos obtidos em virtude do ICMS Ecológico também em finalidades conservatórias do ambiente, ante a possibilidade de incremento progressivo dos valores repassados. Nesse sentir, caracteriza-se como instrumento de intervenção do Estado nos municípios, como fator de regulação não coercitiva.

Seguindo o exemplo, os municípios também podem criar mecanismos de estímulos à adoção de posturas preservacionistas por particulares, utilizando a tributação – não somente na modalidade arrecadatória, mas especialmente na extrafiscal –, como mediante a isenção ou a redução de tributos municipais sobre propriedades ou atividades de especial interesse ecológico. Nesse sentir, os imóveis voltados à conservação do ambiente natural (v.g. pela instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou conservação de Áreas de Preservação Permanente) podem ter redução ou isenção do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), assim como as atividades reconhecidas como de relevância ecológica (v.g. empresas recicladoras de resíduos sólidos) também podem ser contempladas por benefícios relativos ao recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Assim expressa Lídia Helena Ferreira da Costa Passos:⁴¹

⁴⁰ Lei Estadual nº 11.038, de 14 de novembro de 1997.

⁴¹ PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do Poder Judiciário nas ações civis públicas. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 493-524.

Por isso, é imprescindível que os naturais impulsos egoístas e independentes dos indivíduos sejam estimulados à dimensão racional do benefício coletivo por mecanismos eficientes, que movimentem os interesses individuais na direção da solidariedade e da abdicção dos privilégios imediatos. Estes mecanismos, a nosso ver, têm necessariamente uma face igualmente individualista e imediata que “convence” os agentes sociais: incentivos fiscais, sanções econômicas, privilégios e prerrogativas concedidas a condutas positivas, tais como a facilitação de financiamentos públicos aos “bons empreendedores”, conjugados com restrições e sanções punitivas de condutas negativas, tais como a proibição de participação em concorrências públicas ou de concessão de serviços públicos aos empreendedores inadequados.

4.6 Fiscalização de atividades de particulares: o poder de polícia ambiental

A partir do exercício do *poder de polícia ambiental* o Estado fiscaliza as atividades particulares de forma a evitar danos ao meio ambiente e a corrigir eventuais desvios de conduta no sentido da completa observância da legislação ambiental.

Consoante apontado no capítulo relativo à obrigatoriedade de atuação do Poder Público para a concretização da Ordem *Socioambiental* Constitucional, as políticas públicas estabelecidas podem ser realizadas diretamente pelo ente público ou através de entidades privadas, em relação às quais exerce o Estado sua competência fiscalizatória.

Assim, o exercício do poder de polícia também é meio idôneo e eficaz de implementação de políticas públicas na seara ambiental, atuando o Estado de forma indireta e garantindo que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja assegurado à coletividade destinatária da norma constitucional.

4.7 Educação ambiental

Propalada como o meio mais eficiente para garantir o respeito à legislação protetiva do meio ambiente, a educação ambiental também é instrumental de relevância ímpar para a garantia da implementação efetiva das políticas públicas estabelecidas pelo Estado na concretização da Ordem *Socioambiental* Constitucional.

Com efeito, a partir da educação da população é que resultados mais efetivos serão sentidos, visto que a implementação das políticas ambientais depende fundamentalmente da participação dos cidadãos na conservação dos bens e da qualidade ambiental.

A educação ambiental aqui aventada não compreende apenas as instâncias formais de sua aplicação, mas toda a atuação estatal para a conscientização dos administrados, visto que a efetivação da proteção ambiental pretendida impescinde de mudança de paradigmas e concepções culturais tradicionais.

Assim, incumbe ao Poder Público estimular tais avanços, promovendo não apenas a educação formal instituída nos currículos escolares, mas também campanhas permanentes de conscientização da população para a necessidade e as vantagens da adoção de posturas de defesa do ambiente natural para assegurar a sadia qualidade de vida destas e das futuras gerações. Devem ser estimuladas práticas ecologicamente corretas, inclusive no que concerne aos padrões de consumo e ao próprio trato dos bens ambientais, de forma a alcançar a imprescindível cidadania ecológica que se aliará à busca de soluções ambientalmente sustentáveis para o desenvolvimento do Estado.

4.8 Conservação e utilização das áreas públicas em loteamentos

A Lei nº 6.766/79, que regula o parcelamento do solo urbano no país, determina a destinação de percentual da área loteada ou desmembrada para uso público, além das vias de circulação e dos equipamentos públicos obrigatórios (redes públicas de abastecimento de água, energia elétrica e esgoto).⁴²

A doutrina divide tais áreas públicas de acordo com as destinações em *área verde* e *área de uso institucional*, sendo a primeira voltada à manutenção da qualidade ambiental, vedada a utilização para fins de constituição de lotes, e a segunda modalidade destinada à instituição de equipamentos de uso comunitário, como *v.g.* escolas ou creches.⁴³

A problemática verificada na constituição dos loteamentos consiste na não-utilização dessas áreas institucionais, restando inerte o Poder Público na sua obrigação de garantir o uso comunitário pela população residente naquele determinado parcelamento do solo (e comunidade vizinha). De fato, mesmo nos loteamentos constituídos de forma regular, com observância dos ditames da Lei nº 6.766/79, à transferência da titularidade dessas áreas ao ente público não se segue a pertinente implantação de equipamentos de uso comunitário, deixando-as sem qualquer aproveitamento.

⁴² De acordo com a densidade de ocupação prevista no Plano Diretor ou outra lei municipal.

⁴³ O parágrafo 2º do artigo 4º dispõe: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

Tal circunstância – além de privar a comunidade do uso de equipamentos de utilidade inquestionável – acaba por possibilitar o apossamento indevido dessas áreas,⁴⁴ com frequentes invasões e mesmo constituição de novos lotes (irregulares).

Incumbe ao Poder Público, portanto, dar efetividade à norma do inciso I do artigo 4º da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, adotando uma política pública de utilização e conservação das áreas públicas existentes dentro dos loteamentos, de forma a garantir sua fruição pela comunidade envolvida.

O cuidado conservatório deve ser estendido, cumpre observar, para além das áreas verdes: existentes no parcelamento do solo áreas de preservação permanente, como as faixas *non aedificandi* ao longo dos cursos d'água, deve também o Poder Público agir no sentido da sua não-ocupação e da preservação de suas qualidades naturais.

Convém ressaltar, ademais, que em se tratando de parcelamento do solo urbano incumbe ao Poder Público não só a conservação e o aproveitamento eficaz dessas áreas citadas, mas o próprio controle de sua regularidade. Deve o ente público, pois, desenvolver plano de ação no sentido de evitar a constituição de loteamentos clandestinos ou irregulares, em evidente afronta aos padrões urbanísticos municipais. Caso seja omissos no exercício de seu poder de polícia, também poderá ser obrigado, judicial ou extrajudicialmente, a agir no sentido de regularizar a situação posta.

Nesse particular, o Ministério Público da Comarca de Taquara/RS, através da Promotoria de Justiça Especializada, vem desenvolvendo constante trabalho de regularização de parcelamentos clandestinos e irregulares do solo urbano (e rural com finalidade urbana), atividade para a qual foram chamados à responsabilidade não só os loteadores, mas também os municípios envolvidos – fornecendo as informações necessárias e, em alguns casos, diretamente procedendo à regularização dos empreendimentos. Tais ações vem sendo levadas a efeito extrajudicialmente, através de recomendações e compromissos de ajustamento de conduta que, quando relativos aos entes públicos, preveem também a efetiva utilização e a conservação das áreas destinadas a uso público, de forma a impedir apossamentos indevidos e garantir a fruição pelos munícipes.

⁴⁴ A obrigação do Poder Público aqui referida, relativamente à evitação de invasões, se estende a toda e qualquer área pública municipal.

5 Considerações finais

Para a consecução do dever de assegurar às presentes e futuras gerações a fruição do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vale-se o Poder Público das políticas públicas, consubstanciadas na elaboração de planos e metas de concreção e otimização dos comandos insculpidos na Ordem *Socioambiental*. De fato, através das políticas públicas o Estado traça objetivos e desenvolve programas de ação voltados a assegurar à população administrada o efetivo gozo dos direitos sociais constitucionalizados, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e, por conseguinte, à garantia da existência digna que representa o núcleo essencial do regime instituído.

Inúmeros são os instrumentos de que se pode valer o poder público para a implementação de políticas públicas ambientais, em especial com relação às áreas de preservação permanente, cuja conservação e restauração *in natura* são imprescindíveis à manutenção das funções ecológicas essenciais.

Necessário, pois, investir na formulação e efetiva implementação desses programas, apostando na articulação entre os órgãos públicos envolvidos na tutela ambiental bem como no estímulo à práticas sustentáveis, promovendo orientação e educação ambiental em todos os níveis.

Referências

- BACHUR, João Paulo. O controle jurídico de políticas públicas. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, ano 1, v. 97, p. 647-682, 2002.
- BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental. *Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, p. 338.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.
- CARVALHO, Cláudio Oliveira de. Políticas públicas e gestão urbana-ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 26, p. 277-289.
- DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 31, p. 117-135.
- FERREIRA, Ximena Cardozo. *Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: A Resolução CONAMA 369/2006*. In: *Anais do Congresso de Direito Urbano Ambiental*. SULZBACH, César et al (org.). Porto Alegre: CORAG; 2006, p. 45.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 2. ed. ampliada e revisada. Porto Alegre: Escola Superior do Ministério Público, 1993.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. atualizada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
- MORATO LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do Poder Judiciário nas ações civis públicas*. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 493-524.
- PIOVESAN, Flávia. A atual dimensão dos direitos difusos na Constituição de 1988. In: *Direito, Cidadania e Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 115.
- RAMOS, Adriana de Carvalho Barbosa et al. *Mecanismos de proteção ambiental em áreas particulares*. In: *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. LITTLE, Paul E. (org.). São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 87.
- REIS, Márlon Jacinto. O município e o meio ambiente: apontamentos sobre ação ambiental na órbita dos municípios. *Revista de Direito Ambiental*, n. 35, p. 357.
- SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 265-278.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- SOUZA, Elaine Castelo Branco et al. *Desafios da gestão ambiental nos municípios*. In: *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. LITTLE, Paul E. (org.). São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 71.
- TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. A tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS Ecológico. *Anais do 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2004, p. 487.