

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MAYARA ABRANTES FONTENELE

**O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO ÂMBITO
DOS MUNICÍPIOS**

CURITIBA

2019

MAYARA ABRANTES FONTENELE

**O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO ÂMBITO
DOS MUNICÍPIOS**

Trabalho apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Especialização em Direito Ambiental do setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Osório Nascimento

CURITIBA

2019

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a evolução histórica pela qual passou a gestão ambiental no Brasil, destacando a institucionalização das políticas públicas ambientais a partir do ano de 1981, com a promulgação da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. Ressalta-se o papel de destaque assumido pelos municípios quando da redemocratização do país, pós-ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988, com sua ascensão a ente federativo dotado de competência administrativa e legislativa, notadamente no que diz respeito à esfera ambiental, sendo tal papel reafirmado e consagrado com a publicação da Lei Complementar nº 140/2011. A escolha do tema se deu em razão de os entes municipais possuírem maior proximidade com a realidade ambiental local, o que facilita sobremaneira tanto o diagnóstico dos problemas enfrentados para implementação dessa política quanto o estabelecimento de possíveis soluções. Na oportunidade, fez-se uso de levantamento bibliográfico como forma de constatar a relativa evolução das políticas públicas ambientais nos municípios brasileiros, decorrente da atribuição de competências administrativas. Em decorrência disso, fez-se um levantamento dos principais obstáculos encontrados para implementação das políticas públicas ambientais locais, que vão desde falhas nas fases de desenvolvimento das políticas públicas até a falta de consciência ambiental dos gestores municipais. A partir daí, busca-se por possíveis soluções para correção dessas falhas, como o desenvolvimento de políticas públicas que compatibilizem os anseios da sociedade local com as possibilidades da administração pública por meio do estabelecimento de programas ambientais factíveis e, antes de tudo isso, nota-se o necessário investimento no setor da educação ambiental, tanto da sociedade civil como dos gestores públicos, de modo que possam enxergar o seu papel dentro do contexto da política pública ambiental.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Meio Ambiente. Município.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate the historical evolution that environmental management has undergone in Brazil, highlighting the institutionalization of public environmental policies since 1981, with the enactment of the National Environmental Policy Law. It highlights the prominent role undertaken by municipalities during the re-democratization of the country – after the military dictatorship and enactment of the 1988 Federal Constitution – with its rise to a federal entity endowed with administrative and legislative competence, especially in the environmental sphere, such role being reaffirmed and enshrined with the publication of Complementary Law 140/2011. The choice of the subject was made because municipal entities are closer to local environmental reality, which greatly facilitates both the diagnosis of the problems faced in implementing this policy and the establishment of possible solutions. At the time, a bibliographic survey was used as a way to verify the relative evolution of environmental public policies in Brazilian municipalities, resulting from the attribution of administrative powers. As a result, a survey was made of the main obstacles encountered in the implementation of local environmental public policies, ranging from failures in the development phases of public policies to the lack of environmental awareness of municipal administrators. From there on, possible solutions are sought to correct these failures, such as the development of public policies that reconcile the wishes of local society with the possibilities of public administration establishing feasible environmental programs. Before all this, the necessary investment in the environmental education sector is noted both by civil society and by public administrators so that they can view their role within the context of environmental public policy.

Keywords: Public Policies. Environment. Municipality.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	6
3	POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL	10
4	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PUBLICAS AMBIENTAIS NA ESFERA LOCAL.....	14
5	CONCLUSÃO	18
	REFERÊNCIAS.....	19

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um apanhado histórico sobre a evolução das questões ambientais no Brasil, contemplando a institucionalização da Política Pública Ambiental no início da década de 1980 com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/1981, e sua recepção pela Constituição Federal de 1988, atendo-se, contudo, às dificuldades encontradas pelos municípios brasileiros para implementação dessas políticas.

Neste estudo, abre-se espaço para conceituação de políticas públicas, bem como para a especificação de seus agentes e seu ciclo de formação, de modo a se compreender como se deu a construção da Política Pública Ambiental brasileira dentro do contexto histórico de redemocratização do país e da pressão internacional que o Estado brasileiro sofreu para que tomasse providências que atendessem aos anseios internacionais de proteção ao meio ambiente.

Para o desenvolvimento deste trabalho, primordial destacar o trabalho desenvolvido por Monosowski (1989) que versa sobre as quatro abordagens estratégicas da política pública ambiental no Brasil, facilitando a compreensão de cada uma das fases que levaram à institucionalização da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente.

Embora indubitáveis os avanços que ocorreram na gestão ambiental no Brasil a partir da década de 1980, notadamente o protagonismo assumido pelos municípios – pós Constituição Federal de 1988 –, é necessário destacar as dificuldades pelas quais passam os municípios brasileiros, especialmente no que diz respeito à fase de implementação das políticas públicas ambientais.

Pela relevância da fase de implementação das políticas públicas, é que este trabalho se ateve a destacar as dificuldades encontradas pelos municípios para implementação de tais políticas, de tal forma que torne possível arrazoar possíveis soluções e, ultrapassando-as, solidificar as políticas públicas ambientais municipais.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos são os conceitos de políticas públicas, entretanto, todos eles pairam sobre as atividades desempenhadas pelo Estado como ente responsável pela realização de programas, ações e atividades, com a participação de entes públicos e privados e como forma de garantir direitos assegurados constitucionalmente, seja de maneira difusa ou para um determinado seguimento social, econômico, ético, cultural (SOUZA, 2006, p. 24).

Nesse sentido, cabe a apresentação do conceito desenvolvido pela doutrina de Peters (1995 *apud* SOUSA, 2006, p. 5) que aduz ser Política Pública a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam na vida dos cidadãos.

Em todo caso, o que se verifica é que a conceituação de políticas públicas perpassa por três aspectos, quais sejam: o papel que deve ser desempenhado pelo Estado como garantidor da ordem constitucional; o atendimento aos anseios e necessidades dos cidadãos; e a garantia constitucional dos direitos fundamentais do cidadão, sendo este o entendimento de Siqueira e Ribeiro (2012, p. 142):

Política pública, então, deve ser encarada como ação do Estado, um processo coordenado de atuação administrativa voltado à satisfação de direitos básicos do indivíduo, cuja elaboração demanda a participação popular, respaldado em norma constitucional ou infraconstitucional, cuja operacionalização deve ser adequada aos fins desejados, que sempre devem ser a garantia e defesa da dignidade humana.

Nesse sentido, as políticas públicas não podem ser vistas de uma maneira isolada, como um fim em si mesmo, mas como a integração e o agir de vários setores do Estado Moderno, na garantia dos direitos fundamentais, respeitados os limites do poder estatal. Seguindo esse raciocínio, afirma Souza (2006, p. 26) que:

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de Políticas Públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Dessa forma, a implementação das políticas públicas busca garantir o interesse do todo, independentemente dos interesses isolados de cada um dos

atores que participam da sua constituição, sendo estes compreendidos como os entes privados e estatais constituintes da sociedade. No que se refere aos entes privados (sociedade civil e seus vários grupos), cabe o papel de demonstrar e buscar o acolhimento dos seus anseios e necessidades como forma de garantir o cumprimento/aquisição de seus direitos fundamentais. Por outro lado, a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas é medida primordial para o atendimento de seus direitos e, na maioria das vezes, prevista na própria lei que institui a Política Pública (REDIN; SILVEIRA, 2012).

E no que diz respeito aos entes estatais, representados por aqueles que exercem a função pública no Estado, cabe definir quais serão as políticas públicas a serem adotadas obedecendo, por óbvio, as limitações do próprio Estado.

No processo de definição de Políticas Públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe “uma autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985 *apud* SOUZA, 2006).

Portanto, quando da definição das políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, são levadas em consideração não só as questões compreendidas pelo Poder Público como necessárias, mas também aquelas incluídas pela sociedade como indispensáveis para a garantia dos seus direitos fundamentais.

A implementação das políticas públicas pelo poder estatal nada mais é que a efetivação do Estado Democrático de Direito instituído pela Carta Constitucional de 1988 ao estabelecer a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas tanto pelo Poder Legislativo como Poder Executivo, de forma a promover a dignidade da pessoa humana.

Vê-se, dessa forma, que a implementação das políticas públicas por parte do Estado possui por objetivo principal garantir a dignidade da pessoa humana, ou seja, assegurar, por meio de suas atividades, condições mínimas para que os cidadãos exerçam sua cidadania na condição intrínseca de seres humanos. É nesse sentido que compreende Sarlet (2009, p. 32):

Por ser atributo intrínseco e indispensável ao ser humano, a dignidade, além de ser encarada como limite aos atos estatais (aqui considerada em sua dimensão defensiva), a dignidade da pessoa humana deve ser entendida como tarefa do Estado (quando entendida em sua dimensão

prestacional), sendo, portanto, um objetivo estatal a ser alcançado, a garantia desta mesma dignidade a todas as pessoas. Deve o Estado aplicar seus recursos na proteção, bem como na realização da dignidade.

A aplicação de recursos na proteção da dignidade da pessoa humana somente se concretiza por meio da implementação das políticas públicas, uma vez que apenas através delas é possível garantir aos cidadãos o acesso aos itens mínimos que lhe garantam uma vida digna, a exemplo da saúde, educação, emprego, assistência social, meio ambiente, dentre outros.

Urge salientar que o desenvolvimento da política pública se dá de modo sistemático, com a necessária passagem por diversos estágios de desenvolvimento, o que doutrinariamente é conhecido como ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006). Desse modo, ao se falar sobre a primeira fase do ciclo da política pública, identifica-se a fase de percepção e definição do problema, quer dizer, dentre todos os problemas sociais que podem ser verificados em uma sociedade, quais são aqueles passíveis de resolução pelo sistema político.

Em um segundo momento, no que diz respeito à fase de formação de uma agenda, tem-se o momento de identificação dos problemas que são prioritários para o poder público, levando-se em consideração a urgência em sua resolução, além da verificação sobre a existência de recursos públicos para realização das medidas indicadas para sua resolução (RAEDER, 2014). Segundo Sechi (2013 *apud* Raeder, 2014):

A agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário, ou mesmo um estatuto partidário. O autor apresenta três tipos de agendas: (a) agenda política (ou sistêmica); (b) agenda formal (ou institucional); (c) agenda da mídia. No primeiro caso, a agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal é aquela formada por problemas que o governo já resolveu enfrentar. Em relação à agenda de mídia, esta se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação que, em muitos casos, têm poder de influenciar fortemente as demais agendas.

Seguida a fase de agenda, tem-se a etapa de formulação da Política Pública, momento de apresentação de soluções ou alternativas para os problemas identificados na primeira fase. Nesse momento, ocorre a formulação dos programas e projetos, definindo-se os objetivos a serem atingidos pelas políticas públicas, oportunidade em que ocorre o detalhamento das alternativas já definidas na agenda.

Nesse sentido, aduz Raeder (2014, p.131) que “dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos benefícios e dos recursos envolvidos”.

Na quarta fase – fase de implementação da Política Pública, é o momento em que tudo aquilo que foi pensado, estudado e planejado se transforma em ações; momento em que são direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para a execução da Política.

A fase de implementação é aquela que exige uma maior atenção por parte dos executores, dado que é primordial haver um entrosamento entre os planejadores da política pública e os seus executores, de modo que os objetivos traçados por aqueles, realmente possam ser alcançados por estes (RAEDER, 2014).

A derradeira fase é a fase de avaliação, que pode ser realizada em três etapas diferentes da implantação: antes, durante e depois. Em qualquer que seja o momento em que se realize a avaliação, o importante é que os parâmetros avaliativos retem claramente expostos, de modo que esta etapa sirva de balizador para adequação dos projetos, caso necessário, ou para indicação da resolução do problema que originou o desenvolvimento da política pública (RAEDER, 2014).

Conforme se nota, para o desenvolvimento de políticas públicas, compreendidas como garantias sociais no Estado Democrático de Direito, é necessária sua construção através de ciclos que passem pela identificação de problemas sociais, a formulação de uma agenda com a definição das prioridades a serem atendidas, além da formação de programas que atendam as tais demandas sociais, a implantação das políticas públicas definidas nos programas, bem como a avaliação dessas políticas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

O Brasil é tradicionalmente conhecido como um Estado dotado de políticas públicas centralizadoras, ou seja, com pouco espaço para participação da sociedade quando da formulação de suas políticas públicas. Isso se deve, notadamente, pelo contexto político-econômico no qual esteve inserido o Brasil ao longo de sua história.

Em análise do contexto histórico, percebe-se que poucos foram os momentos em que o Estado brasileiro buscou por legitimação social para realização de suas escolhas em políticas públicas. Ao contrário disso, o que se observa incontáveis vezes é a busca do Estado em atender aos seus próprios interesses no que diz respeito às questões político-econômicas, relegando as questões sociais ao segundo plano (PECCATIELLO, 2011).

Dessa forma, a institucionalização da Política Pública Ambiental no Brasil foi construída, segundo destaca o trabalho desenvolvido por Monosowski (1989), levando-se em consideração quatro abordagens estratégicas, sendo estas: 1) a fase de Administração dos Recursos Naturais, 2) a fase de Controle da Poluição Industrial, 3) a fase de Planejamento Territorial, e 4) a fase de Instituição da Política Nacional do Meio Ambiente.

Nesse contexto, notório que a exploração dos recursos naturais no Brasil ocorre desde a época do Brasil Colônia, sendo tais bens naturais, a princípio, vistos apenas como instrumentos garantidores do crescimento econômico, seja através da exploração direta pela própria Coroa Portuguesa, seja pela exploração pelo Império Brasileiro.

Nesse sentido, temos a afirmação de Boeiro (2003, p.1) que aduz: “Os diversos ciclos econômicos foram, de certa forma, ‘desastres ecológicos’, pois a cada fase de intensa exploração e prosperidade seguiu-se outra de estagnação e decadência”. Isso se deu, por óbvio, pelo uso indiscriminado dos recursos naturais, não havendo proteção, até então, a nível constitucional ou infraconstitucional, sobre conservação ou utilização racional dos recursos naturais. Assim, afirma Antunes (2014, p. 61) que:

Nas Constituições anteriores as referências de recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção do meio ambiente.

A partir de 1934, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, os recursos naturais passaram a ser considerados como bens dotados de valor, mesmo que estritamente ligados à garantia do desenvolvimento da atividade industrial. Seguindo, portanto, essa nova concepção, foi atribuída à União competência para legislar sobre bens de domínio federal, riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração (ANTUNES, 2014, p. 63).

Desse momento em diante, começaram a surgir normas infraconstitucionais no sentido de racionalizar e regulamentar o uso dos recursos naturais, inaugurando a fase denominada de Administração dos Recursos Naturais.

Nesta primeira Abordagem Estratégica – Administração dos Recursos Naturais –, tiveram origem as primeiras codificações relacionadas à regulamentação de uso dos bens naturais, a exemplo do Código de Águas, o Código de Mineração e o Código Florestal, dotados, contudo, de uma visão setorializada e pouco integrativa entre o sistema econômico e os recursos naturais. Tal fase estava voltada à garantia de uso dos recursos naturais não renováveis de modo a apoiar o crescimento industrial do país (FERREIRA; SALES, 2016).

No que diz respeito à segunda Abordagem Estratégica – Controle da Poluição Industrial –, esta veio acompanhada do marco legal de instituição de agências setoriais, em esfera nacional, para controle das atividades de pesca, mineração, água, eletricidade e atividades florestais. Isso após pressão internacional sofrida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo em 1972 (FERREIRA; SALES, 2016). Corroborando o já exposto, tem-se o que aduz Lima (2011, p. 123):

Foram diversas as razões que despertaram a consciência da comunidade internacional para esse fato, entre os quais os próprios obstáculos à reprodução do sistema econômico, via encarecimento ou escassez de energia e matérias-primas essenciais; a geração de poluição de variados tipos com comprometimentos extensos sobre a qualidade da vida humana; os efeitos dos problemas e acidentes ambientais globais com riscos de grande magnitude e a ameaça ou o desaparecimento de espécies animais e vegetais.

E foi justamente nesse contexto de crise econômica e pressão internacional que teve início a construção gradual de um sistema governamental de agências ambientais, sendo a primeira delas a Secretaria Especial de Meio Ambiente –

SEMA, órgão de inegável importância, vez que se trata do primeiro órgão voltado exclusivamente à questão ambiental em âmbito nacional.

No entanto, a atuação da SEMA, na constituição das políticas públicas, ainda era tímida, pois se tratava mais de um órgão de orientação do que de efetiva execução, conforme nos ensinam Ferreira e Salles (2016, p. 5) assim asseverando:

As ações da secretaria apresentavam certa limitação quanto ao seu alcance, decorrente da natureza de suas atribuições legais – típicas da administração direta. Assumindo, portanto, caráter muito mais orientativo e acessório do que de executor de políticas públicas.

O que se percebe, portanto, em relação à fase de Controle da Poluição Industrial, é que as medidas de combate à poluição adotadas nessa fase foram pontuais, visando o alcance de metas pré-fixadas, sem levar em consideração os aspectos relativos ao modelo de industrialização desenvolvido pelo Estado brasileiro, localização ou técnicas utilizadas (FERREIRA; SALES, 2016).

Chegando à terceira Abordagem Estratégica relativa à fase de Planejamento Territorial, em 1974, tem-se a adoção do conceito de “área crítica de poluição”, trazido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento – PNL, ou seja, a delimitação de áreas urbanas destinadas ao desenvolvimento de atividades poluidoras industriais, levando em consideração critérios ecológicos.

Seguido a isso, teve início a quarta Abordagem Estratégica, com o surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente, momento em que se tratou pela primeira vez em gestão integrada de recursos naturais, e momento em que se abriu a possibilidade de participação pública na gestão dos recursos ambientais. Isso ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), bem como a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) formado pelo conjunto de instituições responsáveis pela proteção e gestão ambiental nas três esferas de poderes (FERREIRA; SALES, 2016).

A Política Nacional de Meio Ambiente também institucionalizou em esfera nacional os instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais o zoneamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, estabelecimento de padrões sobre a qualidade ambiental, além do licenciamento ambiental.

Somente a partir da década de 1980 as políticas públicas brasileiras passaram a ter uma maior flexibilização no que diz respeito à participação social, momento em que, com a abertura para o processo democrático, pós-período

ditatorial, a compreensão sobre políticas públicas deixou de se restringir somente ao Estado e passou a contemplar a participação e os interesses da coletividade e do setor privado (FARAH, 2001).

4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NA ESFERA LOCAL

Dentre todas as fases que envolvem o desenvolvimento das políticas públicas, a fase de implementação é a que ganha maior destaque no trabalho aqui desenvolvido, isso porque é nesta fase que se observa a concretização de tudo aquilo que foi estudado, discutido e planejado nas fases anteriores. Ademais, é também nesta fase que se verifica a proximidade entre o que foi planejado e o atendimento das necessidades da sociedade.

Conforme exhaustivamente ilustrado, após a Conferência de Estocolmo de 1972, o processo de institucionalização de políticas públicas ambientais no Brasil passou por avanços consideráveis, originando a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, seguido da Constituição Federal de 1988.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, com a redemocratização do Brasil, trouxe a descentralização política-administrativa entre os entes federativos, com a repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios. Assim, no que diz respeito às atribuições ambientais que passaram a fazer parte da esfera de competência dos municípios, vale destacar o estabelecido no art. 23, VI da Constituição Federal:

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

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Seguindo, portanto, tal determinação constitucional sobre competência comum entre os entes federativos é que foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, instrumento de grande fortalecimento da atuação municipal na esfera ambiental, posto que fixa normas de cooperação entre União, Estados e Municípios no exercício da competência comum de proteção do meio ambiente, ao mesmo tempo em define as atribuições de cada um dos entes federativos nesta seara.

Com a promulgação da Lei Complementar 140/2011 coube aos municípios a execução da Política Nacional e Estadual de Meio Ambiente (no âmbito do município), além da formulação de sua própria política municipal de meio ambiente. Assim como promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades

relacionados à gestão ambiental e articular a cooperação técnica, científica e financeira em apoio as políticas Nacional, Estadual e Municipal.

Ademais, passou a ser responsabilidade do Município também promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente, além de exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município.

Dentro de tal contexto, é indiscutível o protagonismo assumido pelos municípios no que diz respeito às questões ambientais. Contudo, convém destacar que tal atribuição de competências se deu não somente pelo caráter democrático que se buscava resgatar, mas também pela impossibilidade do Estado em atender todas as demandas sociais que se levantavam, ou seja, a necessidade de o Estado transferir encargos e responsabilidades que já não conseguia administrar (LIMA, 2011).

Muito embora se observe um considerado avanço quanto ao desenvolvimento das políticas públicas ambientais nos municípios, especialmente pós-Lei Complementar nº 140/2011, muitos obstáculos ainda são encontrados quanto a sua implementação, dentre os quais, cabe destacar o estabelecimento de objetivos que são inviáveis para as realidades locais, a falta de prioridade das políticas públicas ambientais por parte dos gestores, a falta de integração entre as políticas ambientais e a política econômica, além do “apadrinhamento” político muito presente nos municípios.

Quando se fala em estabelecimento de objetivos inviáveis, trata-se de inviabilidade política, econômica e institucional (MARGULIS, 1996, p. 15). A inviabilidade política está diretamente ligada à escolha de instrumentos de políticas públicas que estão completamente fora da realidade local, não sendo aceitos nem pelos poluidores/empreendedores e nem pelos grupos diretamente afetados, o que acarreta total esvaziamento dos objetivos por falta de aplicabilidade.

Contudo, quando se fala de inviabilidade econômica, significa traçar metas para os municípios muito além das suas possibilidades financeiras (MARGULIS, 1996), ou seja, metas que para serem implementadas acabariam por afetar as demais políticas públicas municipais compreendidas como prioritárias, a exemplo da saúde e da educação.

Por derradeiro, quando se fala de inviabilidade institucional, está-se tratando do estabelecimento de objetivos que não podem ser cumpridos pelos próprios entes locais (MARGULIS, 1996), uma vez que para tal é necessária a existência de órgãos rigorosamente estruturados tecnicamente para o desempenho adequado das funções estabelecidas.

Corroborando com tal exposição têm-se os ensinamentos de Kawaichi e Miranda (2008):

O sucesso dos instrumentos políticos depende da efetividade do plano de ação do governo em sua implementação. Dependem da definição dos objetivos políticos ambientais como prioridade dentro dos objetivos políticos e políticos econômicos, da estrutura administrativa, responsável por sua implementação e, certamente, da sensibilização do quadro público e da sociedade privada quanto à importância do tema.

De acordo com Margulis (1996), outro ponto de destaque, no que diz respeito às dificuldades para implementação das políticas públicas nos municípios, reside na falta de prioridade dada as Políticas Públicas Ambientais pelos entes municipais, uma vez que, em meio à ânsia pelo crescimento econômico, a preocupação do poder executivo e legislativo gira em torno de garantir o desenvolvimento da economia, transformando a responsabilidade ambiental em um empecilho ao crescimento econômico.

Para Margulis (1996), é quesito também levado em consideração em relação à dificuldade de implementação da Política Pública Ambiental Municipal, reside na falta de integração entre as políticas públicas ambientais e as políticas econômicas adotadas. Isto é, o poder público desenvolve uma política pública de fomento a determinada atividade econômica em detrimento de todas questões ambientais que a circundam. Assim é o que defende (MARGULIS, 1996):

As políticas ambientais devem estar integradas com as políticas macroeconômicas do governo, com os incentivos e regras do governo para os setores econômicos. Este é um aspecto crucial do sucesso de qualquer política. Os governos muitas vezes concedem fortes incentivos ao fomento da atividade econômica e do emprego, por exemplo, e muitas vezes esses incentivos conflitam com alguma regra ambiental.

Outro empecilho encontrado na implementação das políticas públicas ambientais dentro dos municípios está na dificuldade financeira enfrentada por esses entes, uma vez que ao atribuir aos municípios competência administrativa

para o desenvolvimento da política pública ambiental, não o faz com o necessário aporte de recursos. O que se nota, portanto, são inúmeras atribuições ambientais, sem que o Município tenha aumento de receita para bancar tais necessidades ambientais.

Por derradeiro, pode-se ainda mencionar, como empecilho para implementação da política pública ambiental, a reiterada prática de apadrinhamento político entre os grandes poluidores dos entes locais e os gestores de tais entes, o que prejudica sobremaneira a aplicação das políticas públicas ambientais, porquanto que para tais pessoas ocorre o afrouxamento referente as regras de desenvolvimento das atividades econômica de forma sustentável, para as demais, as regras estabelecidas são efetivamente cobradas.

Logo, a implementação das políticas públicas no âmbito dos municípios perpassa por problemas que vão desde a estruturação da política pública, quando de sua criação, até a falta de conhecimento e interesse dos gestores municipais na sua execução.

5 CONCLUSÃO

Diante do contexto histórico aqui levantado, que demonstra a evolução das Políticas Públicas Ambientais no Brasil, facilmente se percebe que o Estado brasileiro ainda se encontra nos momentos iniciais de construção de suas políticas públicas ambientais.

Dessa forma, várias incongruências podem ser vislumbradas tanto no que diz respeito à elaboração das políticas públicas, como na sua execução. Na sua elaboração, o que se percebe é um afastamento das metas estabelecidas com a realidade palpável dos municípios e na sua execução, o que se nota é o despreparo administrativo, financeiro e técnico da própria administração pública para execução do estabelecido quando da elaboração das políticas públicas.

Fundamental mencionar a necessidade de investimento do Estado brasileiro na educação ambiental, tanto na esfera privada quanto na esfera pública, isso porque somente por meio da educação ambiental é possível atingir a sociedade civil e poder público sobre a relevância das questões ambientais.

O investimento em educação ambiental tornará o desenvolvimento da política pública ambiental municipal consubstanciado na legitimidade que lhe é pertinente, ou seja, com a efetiva participação da sociedade civil – oportunidade em que restarão claros os seus anseios e necessidades, e da administração pública – momento em que serão apontadas as possibilidades reais da contrapartida estatal para implementação das políticas públicas.

Além do investimento na educação ambiental, é necessária também a compatibilização entre as políticas econômicas fomentadas no país e as políticas ambientais nele desenvolvidas, de modo que não haja embate entre o que o setor privado é incentivado a desenvolver e aquilo que as políticas públicas ambientais vetam realizar.

Ademais, para que a implementação das Políticas Públicas seja efetiva é indispensável a discussão dentro do Poder Público sobre a viabilidade financeira dos programas estabelecidos, isso para que os recursos disponíveis possam ser empregados com eficiência e sensatez.

Por fim, ressalta-se que há de se fazer Política Pública Ambiental com o estabelecimento de metas e programas acessíveis e que atendam tanto as necessidades sociais, como estejam dentro das possibilidades da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo. **Direito Ambiental**. 16 .ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BOEIRO, Sérgio. Política e Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade, publicado. **Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALE**, vol.10, n. 3, p. 525-558, set/dez, 2003.

FARAH, Marta. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP Rio de Janeiro**, v. 35 (1), p.119-44, jan./fev. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

FERREIRA, Bruno; SALES, Alexandre. Política Ambiental Brasileira: Análise Histórico-institucionalista das Principais Abordagens Estratégicas. Universidade Federal do Espírito Santo. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, ano 40, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/download/54001/33016>. Acesso em: 29 dez. 2019.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

KAWAICHI, Vanessa Mayumi; MIRANDA, Silvia Helena Galvão de. Políticas públicas ambientais: a experiência dos países no uso de instrumentos econômicos como incentivo à melhoria ambiental. **Anais**. Brasília: SOBER, 2008.

LIMA, Gustavo. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/download/20948/14461>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

MARGULIS, Sergio. Regulamentação Ambiental: instrumentos e implementação. **Texto para discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 437, p. 15, out. 1996.

MONOSOWSKI, E. **Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Cadernos FUNDAP, 1989. p. 15-24.

PECCATIELLO, Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

RAEDER, Savio. Ciclos de Políticas Públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de política pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, vol. VII, n. 13. p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/856/550>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

REDIN, Ezequiel; SILVEIRA, Paulo. Política Ambiental Brasileira: limitações e desafios. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1984-8951.2012v13n103p163>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 15-44.

SIQUEIRA, Rodrigo; RIBEIRO, Daniela. Dignidade Humana e os Fundamentos das Políticas Públicas para Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. In: *Direitos sociais e políticas públicas III: XXIII Encontro Nacional do Conpedi*, maio de 2014. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=213>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16. p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/359019/mod_resource/content/2/T2%20Celina%20Souza%20Políticas%20publicas%20RCRH-2006-273.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2019.