

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas
Públicas – PMGPP**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU:
UMA AVALIAÇÃO ENQUANTO MECANISMO PARA O ENCAMINHAMENTO
E EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS AMBIENTAIS URBANOS**

CARLOS LANGE

ITAJAÍ/SC, 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS – PMGPP**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU:
UMA AVALIAÇÃO ENQUANTO MECANISMO PARA O ENCAMINHAMENTO
E EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS AMBIENTAIS URBANOS**

CARLOS LANGE

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora no Mestrado
Profissionalizante em Gestão de Políticas
Públicas da Universidade do Vale do Itajaí
– UNIVALI, sob a orientação do Prof.
JULIAN BORBA, Dr. , como exigência
parcial para obtenção do título de Mestre
em Gestão de Políticas Públicas /
Profissionalizante.**

ITAJAÍ/SC, 2005

Para
Cláudia,
esposa, companheira, amiga,
incentivadora, sempre ao meu lado em
todos os momentos.
Maria Luísa,
dádiva de Deus.

À memória de Herbert e Laura, meus pais.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores Prof. Dr. Valério Igor Príncipe Vitorino, pelo incentivo inicial, e Prof. Dr. Julian Borba, interlocutor interessado, sempre indicando a direção a ser tomada nos momentos de maior dificuldade na concretização do presente trabalho, manifestado através da compreensão e apoio permanentes. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço igualmente aos demais professores pela atenção dispensada e ao pessoal de apoio do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí, sempre dispostos a atender e auxiliar.

Também agradeço aos colegas de turma que colaboram na construção do conhecimento por meio da discussão de idéias, realização de trabalhos e estudos e ao Rafael José da Costa, por sua colaboração na busca e empréstimo de obras imprescindíveis à realização desse trabalho.

Finalmente, externo meus agradecimentos a todas as pessoas que sob as mais diversas formas me ajudaram a levar esta tarefa até o fim.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o Programa do Orçamento Participativo de Blumenau com foco na questão ambiental. A análise abrange o período de 1997 a 2004 em que o programa esteve vigente. O Orçamento Participativo representa uma forma relativamente nova de democracia deliberativa. O programa consiste essencialmente na participação popular nas fases de elaboração, definição e controle do orçamento público municipal. Dentre as diversas áreas abrangidas pelo OP blumenauense estava o Meio Ambiente. A conjunção desses fatores - gestão participativa e questão ambiental - viabiliza a construção de um conjunto de ações capazes de articular e executar iniciativas coerentes de soluções locais em face da necessidade de um desenvolvimento sustentável, quando bem orientada. É neste sentido que se busca constatar, nesse trabalho, a eficácia do Orçamento Participativo no encaminhamento de propostas e efetivação de soluções relativamente à questão ambiental enfrentada no município. Como se verá ao final, o OP de Blumenau não se constituiu num instrumento eficaz para iniciativas e soluções na área ambiental. Esse resultado é o reflexo de mais de um aspecto, mas podem ser citados como principais as falhas na elaboração do programa, falta de continuidade das ações, ausência de sintonia com os órgãos governamentais pré-existentes e sua falta de interesse em colaborar com o programa, como também a inexistência de uma estrutura de formação dos agentes do OP em relação a todas as áreas de investimento previstas no mesmo.

ABSTRACT

The project has as objective to analyze the Program of the “participatory budgeting” Blumenau with focus in the ambient question. The analysis encloses the period of 1997 the 2004 where the program was effective. The “participatory budgeting” represents a relatively new form of deliberative democracy. The program consists essentially of the popular participation in the phases of elaboration, definition and control of the municipal public budget. Amongst the diverse areas enclosed for the “participatory budgeting” it was the Environment. The conjunction of these factors - participativa management and ambient question - makes possible the construction of a set of actions capable to articulate and to execute coherent initiatives of local solutions in face of the necessity of a sustainable development, when guided well. It is in this direction that if it searches to evidence, in this work, the effectiveness of the “participatory budgeting” in the guiding of proposals and efetivação of solutions relatively to the faced ambient question in the city. We will be seen to the end, the Blumenau’s “participatory budgeting” if did not constitute in an efficient instrument for initiatives and solutions in the ambient area. This result is the consequence of more than a aspect, but the imperfections in the elaboration of the program, lack of continuity of the actions, absence of tuning with the preexisting governmental bodies and its lack of interest in collaborating with the program can be cited as main, as also the inexistence of a structure of formation of the agents of the “participatory budgeting” in relation to all the foreseen areas of investment in exactly.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios gerais para priorização de obras.....	29
Tabela 2 - Normas legais ambientais.....	48
Tabela 3 - Vantagem ambiental do Brasil.....	56
Tabela 4 – Problemas ambientais do Brasil.....	56
Tabela 5 – Saneamento ambiental local.....	57
Tabela 6 – Classes de uso de solo para Blumenau em 1996.....	72
Tabela 7 – Tipo de disposição de resíduos em Blumenau em 1997.....	73
Tabela 8 – Divisão geográfica e populacional do OP de Blumenau.....	82
Tabela 9 – Metodologia para a distribuição de investimentos.....	85
Tabela 10 – Critérios e notas para o estabelecimento de prioridades.....	86
Tabela 11 – Capacidade de Investimento no OP em Blumenau.....	87
Tabela 12 - Perfil da Amostra (características sócio-econômicas dos delegados eleitos para o mandato 2000-2001).....	87
Tabela 13 - Primeira vez que participa do Orçamento Participativo.....	88
Tabela 14 - Tempo de Participação no programa.....	88
Tabela 15 - Forma que ficou sabendo das reuniões do OP de Blumenau.....	89
Tabela 16 - Motivo que levou a participar do Orçamento Participativo.....	89
Tabela 17 - Obras previstas no OP para o ano 2000 referentes a área de investimento meio ambiente.....	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura do Processo do Orçamento Participativo.....	26
Quadro 2 – Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP.....	27
Quadro 3 – Ciclo do Orçamento Participativo.....	28
Quadro 4 – Estrutura do Processo do Orçamento Participativo em Blumenau	79
Quadro 5 – Características das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP de Blumenau.....	80
Quadro 6 – Cronograma do OP de Blumenau, em 1997.....	81
Quadro 7 – Etapas do Orçamento Participativo de Blumenau.....	84

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10
1. A HISTÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL.....	13
2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO AMBIENTALISMO.....	30
2.1. AMBIENTALISMO A NÍVEL GLOBAL.....	30
2.2. O AMBIENTALISMO NO BRASIL.....	33
3. O PROGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BLUMENAU.....	69
3.1. DADOS POLÍTICO-GEOGRÁFICOS DE BLUMENAU.....	69
3.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BLUMENAU.....	75
3.3. A QUESTÃO AMBIENTAL NO PROGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BLUMENAU.....	91
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
5. BIBLIOGRAFIA.....	105

APRESENTAÇÃO

A partir de década de 1980, após um longo período de intervenção militar na administração governamental do Brasil, os partidos de oposição começaram a tomar posse nas administrações municipais.

Visando marcar a sua participação, estes governos de partidos de oposição passaram a implementar novos modelos de administração pública, privilegiando a participação das populações municipais. Destaca-se neste conjunto a experiência realizada no município de Lages, no Estado de Santa Catarina, por ser precursor.

Com o passar do tempo, a experiência participativa foi sendo gradualmente elaborada e expandida, podendo ser frisado o modelo de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, implementado no período de 1989 a 1992, que existente até hoje, como o mais simbólico e eficaz dentre os diversos projetos executados nessa forma democrática. Esse projeto recebeu o nome de Orçamento Participativo.

Em 1997, com a instalação do Partido dos Trabalhadores na condução do Executivo blumenauense, tomaram-se as providências para a introdução do Orçamento Participativo na cidade tendo como uma das áreas de atenção o meio ambiente.

Considerando a importância tanto do processo de construção de um governo com participação social, como também da questão ambiental, cujos problemas e algumas soluções tendem a ser mais facilmente administrados em nível local, procura-se demonstrar os resultados alcançados no município de Blumenau partindo da premissa da possibilidade de realizações efetivas a partir da conjunção desses elementos, ou seja, participação popular na administração pública e meio ambiente.

O presente trabalho tem por Objetivo Institucional produzir uma Dissertação para a obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas, através da análise do Programa Orçamento Participativo do Município de Blumenau, com o propósito de verificar a eficácia desse programa como instrumento de encaminhamento e equacionamento de problemas ambientais urbanos em Blumenau, desde a sua implantação, em 1997, até o final do ano de 2004, período no qual o programa esteve em vigência no município.

Como ordenamento procedimental, o trabalho foi realizado com base no método dedutivo, através da formulação de uma base genérica – objetivo geral e específico – e, a partir daí, a identificação de elementos que sustentem a concepção original do autor em relação ao tema, através de levantamentos de dados, entrevistas e pesquisa bibliográfica, cuja análise se deu a partir do cruzamento das informações colhidas. É de se ressaltar que a coleta de dados foi prejudicada em parte pela eliminação de informações a partir das eleições municipais de 2004, quando o então candidato da situação foi vencido no pleito. Para não prejudicar a pesquisa já iniciada, o trabalho passou a valer-se de entrevistas com sujeitos do OP de outras entidades bem como de suporte bibliográfico anteriormente produzido sobre o mesmo programa.

Para alcançar este objetivo, o presente trabalho aborda a história do orçamento participativo no Brasil (capítulo I), passando por uma breve análise do contexto político no qual esse modelo foi desenvolvido.

O capítulo II trata da institucionalização do ambientalismo no país, onde se procura, por meio de informações doutrinárias, instrumentos legislativos (leis, decretos, etc.) e ações sociais (eventos governamentais,

movimentos populares, etc.), demonstrar a forma como se deu a institucionalização¹ da consciência ambiental no Brasil.

O OP de Blumenau é estudado a partir capítulo III, quando se procura informar os seus principais aspectos. O tema é analisado a partir dos dados do município, com o objetivo de situar o leitor no contexto do referido programa (item III.I), seguindo-se a apresentação do histórico e da sistemática do programa (item III.II) e, então, foca-se a questão ambiental (item III.III) no sentido de verificar o alcance do OP em relação a mesma no município.

As considerações finais refletem o resultado da análise realizada a partir do objetivo proposto.

¹ A institucionalização referida é abordada mediante a investigação da existência de uma estrutura legal e administrativa, bem como da inserção da temática ambiental nas questões debatidas pela sociedade.

1. HISTÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O presente capítulo tem por objetivo situar o leitor com relação aos principais fatos que remontam a evolução histórica do programa do orçamento participativo em nosso país.

O programa do Orçamento Participativo (OP) – um exercício da participação popular nos processos públicos orçamentários – consiste numa experiência relativamente nova no contexto das políticas públicas no Brasil.

De acordo com AVRITZER (2003:15), o OP enseja o aperfeiçoamento da relação democracia representativa/democracia participativa por meio das seguintes premissas:

- “a cessão da soberania popular por aqueles que a detém enquanto resultado de um processo representativo a nível local”;
- “re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembléias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal”;
- “princípio da auto-regulação soberana, isto é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes”;
- “o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade” de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.”

A compreensão desse programa ainda não é de domínio geral, encontrando-se restrita às localidades – Municípios e Estados – em que foi ou vem sendo aplicado (ainda assim, limitado às parcelas da sociedade que efetivamente participaram da experiência) e aos meios acadêmicos, onde é objeto de inúmeros artigos, monografias, dissertações, teses e eventos².

² Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo (Porto Alegre/RS, 16 a 18 de junho de 1997); “Orçamento Participativo na Gestão Municipal (Encontro de Trabalho do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Rio de Janeiro/RJ, 2 e 3 de julho de 1997); Seminário Nacional “Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais” (Brasília/DF, 13 a 15 de fevereiro de 1998); 1º. Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público (Belo Horizonte/MG, 15 a 17 de julho de 1999); I Congresso Paulista de Orçamento Participativo (Rio Claro/SP, 27 e 28 de maio de 2000), só para ficar em alguns exemplos.

Em face destas situações, convém delinear o contexto histórico no qual - e mesmo em razão do qual - germinou a idéia do Orçamento Participativo em nosso país.

A história brasileira recente, compreendida neste trabalho como sendo o interregno que se inicia na década de 1960 e vai até os dias atuais, é marcada preponderantemente por uma temática bi-polarizada, na qual as questões de natureza política e as de cunho econômico - ora incidindo em justaposição, outrora sucedendo uma a outra - concentraram a atenção de governos e da sociedade.

No limiar desse período, o Brasil encontrava-se no rasto do rompimento de uma matriz encetada pelas políticas nacional-desenvolvimentista de Getúlio Dornelles Vargas³ e integracionista de Juscelino Kubitschek de Oliveira⁴, que geraram ondas de modernização e alteraram o perfil marcadamente ruralista da economia nacional.

No campo político, entretanto, este mesmo momento não conhece o êxito alcançado na esfera econômica. Embora bem iniciado com a eleição de Jânio da Silva Quadros⁵ após expressiva e inédita votação⁶ em sufrágio universal, representando maciço apoio popular, a sucessão dos fatos nessa seara, especialmente a sua renúncia poucos meses após a posse, desencadeia uma crise igualmente sem precedentes, desembocando na derrubada de seu sucessor, João Belchior Marques Goulart ⁷, por um golpe militar, em 31/03/1964. Em 2 de abril daquele ano, após declarada vaga a

³ Presidiu o Brasil de 03/11/1930 a 20/10/1945 e de 31/01/1951 a 24/08/1954.

⁴ Presidiu o Brasil de 31/01/1956 a 31/01/1961.

⁵ Presidiu o Brasil de 31/01/1961 a 25/08/1961, quando renunciou.

⁶ É eleito em 3 de outubro de 1960, com a maior votação que um político jamais havia alcançado no Brasil, 5.636.632 votos, bem à frente do segundo colocado o Marechal Henrique Teixeira Lott. In: <http://www.encyclopedia.com.br/MED2000/pedia98a/bioh8hfd.htm>, acesso: 10/06/04.

⁷ Presidiu o Brasil de 02/09/1961 a 31/03/1964, quando é deposto. In: <http://www.encyclopedia.com.br/MED2000/pedia98a/bioh8hfd.htm>, acesso: 10/06/04.

Presidência da República pelo Congresso Nacional, o posto é ocupando, provisoriamente, por Paschoal Ranieri Mazzilli⁸.

Uma semana depois do golpe, mais precisamente em 09/04/64, decretou-se o Ato Institucional nº 1⁹, conferindo ao Congresso o poder de eleger o novo presidente da República. Elegeu-se então o chefe do Estado-Maior do Exército, general Humberto de Alencar Castello Branco, que tomou posse em 15 de abril de 1964 e permaneceu no cargo até 15 de março de 1967.

Iniciou-se então, no país, um período marcadamente ditatorial com uma sucessão de governos militares¹⁰ no qual ocorreram perseguições políticas, intervenções em sindicatos e federações de trabalhadores, cassação de civis e militares, extinção de entidades de representação estudantil, promoção do exílio e estabelecimento da censura prévia, para citar apenas alguns fatos políticos, resultando, pois, em quase duas décadas de amordaçamento e silêncio.

⁸ Presidiu o Brasil de 02.04.1964 a 15.04.1964. “*Apesar disso, o poder de fato passou a ser exercido por uma junta, autodenominada Comando Supremo da Revolução, composta pelo general Artur da Costa e Silva, almirante Augusto Rademaker Grünwald e brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo. O regime instaurado com o golpe de 1964 apresentava-se como uma intervenção militar de caráter provisório, que pretendia reinstaurar a ordem social e retomar o crescimento econômico, contendo o avanço do comunismo e da corrupção*” de acordo com o Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República, do Arquivo Nacional. Em: <http://www.arquivonacional.gov.br/>, acesso: 10/06/04.

⁹ “*O ato estabelecia: eleições indiretas para presidente da República; suspensão temporária da estabilidade dos funcionários públicos; suspensão da imunidade parlamentar e cassação de mandatos eletivos; suspensão dos direitos políticos por dez anos; fortalecimento do poder do presidente da República, que poderia apresentar projetos de lei e emendas constitucionais que deveriam ser votadas em trinta dias, do contrário seriam aprovadas por decurso de prazo; e decretação do estado de sítio sem aprovação parlamentar.*” - Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República, do Arquivo Nacional. Em: <http://www.arquivonacional.gov.br/>, acesso: 10/06/04.

¹⁰ Arthur da Costa e Silva (15/03/1967 a 31/08/1969); Emílio Garrastazu Médici (30.10.1969 a 15.03.1974); Ernesto Geisel (15.03.1974 a 15.03.1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (15.03.1979 a 15.03.1985). Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República, do Arquivo Nacional. Em: <http://www.arquivonacional.gov.br/>, acesso: 10/06/04

Na economia, durante a primeira metade do ciclo militar (entre 1967 e 1973), o Brasil vivenciou o que ficou denominado de “milagre econômico”, período no qual a taxa média anual de crescimento foi superior a 7%, o que talvez tenha gerado uma certa conformação da população (preponderantemente a da classe média, que teve seu poder aquisitivo visivelmente aumentado) com o regime de exceção então vigente, pois nessa fase não se tem registro de mobilizações sociais vultosas.

A partir daí, no entanto, o crescimento perde impulso. Primeiramente com a crise do petróleo de 1973, que faz aflorar o problema de inflação crescente, que havia sido debelado ou, pelo menos, minimizado nos anos áureos, associada a taxas menos exuberantes de desenvolvimento da economia. Seguiu-se a crise do petróleo de 1979, o problema da dívida externa dos anos de 1980 e a manutenção de políticas protecionistas, fragilizando o Estado brasileiro mediante o desequilíbrio das contas públicas (problema até hoje não administrado) e gerando mais inflação, a despeito do Brasil ser, *“provavelmente, o país que mais cresceu em todo o planeta no século XX”* (REIS, 1994:23).

Esta política, focada no desenvolvimento econômico, gerou distúrbios no campo social, pois a grande massa de brasileiros passou a sentir os reflexos negativos – recessão, desemprego e perda do poder aquisitivo – ao mesmo tempo em que tomava consciência da incapacidade crescente do Estado no atendimento às necessidades de sua população.

Antevendo a irreversibilidade de tal situação, o governo militar, nos estertores da década de 1970, já permeado pela idéia de abertura política, admitiu a retomada da democracia com o movimento da anistia ampla, geral e irrestrita, embora de forma lenta e gradual, com marcante participação da sociedade civil através de algumas instituições como a Associação Brasileira de Imprensa – ABI e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Não se pode olvidar que a sociedade brasileira foi influenciada também pelo exemplo vindo especialmente da Europa, onde se multiplicavam movimentos sociais de reivindicação de direitos e interesses, entre tais os movimentos de defesa dos direitos dos negros, das mulheres, etc.

Davam-se, assim, os primeiros passos⁴ rumos à redemocratização do país, ainda que, num primeiro momento, “*a transição democrática tenha se caracterizado como uma transição ‘por cima’, isto é, liderada pelos próprios setores do poder*” na dicção de BRAVA (2003:4).

De qualquer modo, a partir daquele incipiente, porém decisivo gesto, reiniciou-se a construção de organismos sociais (Comunidades Eclesiais de Base, associações comunitárias e de bairro, entidades sindicais, etc.), promoveu-se a reorganização partidária, com o fim do bipartidarismo e a fundação de novos partidos, mediante processos de criação, cisão, fusão ou transformação das agremiações originais¹¹, representando a redemocratização do Brasil¹².

A importância do surgimento desses movimentos no seio da sociedade está no fato de que os mesmos constituíram-se e consolidaram-se a despeito do governo central, promovendo assim a “*substituição da funcionalidade pela territorialidade*” (AVRITZER: 1997:163).

Para OTTMANN (1995:189) essa característica também é significativa ao diferenciar, dentre as organizações populares, os sindicatos e partidos políticos dos demais movimentos porque “*esses movimentos seriam a “nova ‘vanguarda’ que substituiria o papel até então ocupado pelo*

¹¹ Dois eram os partidos existentes na época: a ARENA – Aliança Renovadora Nacional (partido da situação) e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro (partido da oposição).

¹² “*Democratização do Estado quer dizer ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado*”. (WEFFORT, 1994).

movimento dos trabalhadores, cuja importância política estava em declínio.”

No desenvolvimento deste processo, o ano de 1984 foi de singular importância. Nesse ano ocorreu uma intensa movimentação pela implementação das eleições diretas para presidente da República, denominada Diretas-Já¹³, uma vez que, desde a instituição do governo militar, o mesmo era escolhido por um Colégio Eleitoral¹⁴. Embora o movimento não tenha logrado êxito naquele instante, sedimentou a participação massiva da população brasileira, especialmente nos grandes centros – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – nos destinos da política brasileira.

Nesse momento, porém, representantes de movimentos sociais já tinham sido eleitos para o Congresso Nacional, para as Assembléias Legislativas dos Estados e para as Câmaras de Vereadores Municipais, sendo sua principal característica a conduta autônoma em face dos mecanismos irraigados na política brasileira como, por exemplo, o clientelismo, o patrimonialismo, etc., que juntamente com outras práticas antidemocráticas forjaram um Estado brasileiro caracterizado pela exclusão e pobreza.

¹³“A campanha começou em 27 de novembro de 1983, numa manifestação convocada pelo **Partido dos Trabalhadores**, na praça do Pacaembu (SP), que contou com dez mil pessoas. No mesmo dia, morria o senador Teotônio Vilella, que se tornaria um dos símbolos da campanha. A partir daí, o movimento ganhou o país, cresceu e envolveu todos os partidos de oposição à ditadura militar (PMDB, PDT, PT, PC do B, PCB, etc.), que, juntamente com entidades como a UNE, ANDES, OAB, ABI, setores da Igreja, sindicatos e muitos outros, formariam a “Caravana pelas Diretas”. Esta percorreu o Brasil, representando o anseio de 90% da população brasileira. “Buzinaços” e “panelaços” marcavam a espontaneidade do movimento, que se transformou na maior mobilização popular de todos os tempos na história do Brasil”. Disponível em www.conscienciapolitica.org.br, acesso: 11/06/04.

¹⁴ O Colégio Eleitoral era constituído pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Criado a partir do golpe militar de 1964. Elegeram sucessivamente os generais Costa e Silva (1967), Emilio Garrastazu Médici (1969), Ernesto Geisel (1974) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979) e o civil Tancredo de Almeida Neves (1985). A Eleição não passava, na verdade, de uma mera homologação do nome do candidato oficial do *stablishment* tanto que, nos dois primeiros casos, os eleitos não tinham concorrentes e, no caso do penúltimo, foram incorporados ao Colégio seis membros do partido da situação pertencentes a Assembléias Legislativas Estaduais para garantir sua eleição. Em 15/01/1985 o Colégio reuniu-se pela última vez e, nessa ocasião, elegeu o candidato da oposição – Tancredo de Almeida Neves, do PMDB mineiro.

O segundo e, talvez, o mais decisivo acontecimento nesse novo período de redemocratização da história brasileira, foi a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, chamada “Constituição Cidadã” pelo então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, o Deputado Ulisses Guimarães.

A Constituição, segundo PIRES (2004:6):

“...foi o resultado de um intenso processo de negociação entre as forças de oposição que se formaram e se aliaram na resistência ao regime militar e no momento de transição e as forças conservadoras que conseguiram permanecer no controle de importantes fatias do poder. Assim, trata-se de uma Constituição que registra avanços clamados pelo povo nas ruas (como a remoção que se convencionou chamar de ‘entulho autoritário’, que era um conjunto de leis e dispositivos visavam controlar a oposição ao regime e colocavam o governo como fiel defensor dos interesses nacionais, mesmo à custa do ataque às liberdades individuais; a consagração das eleições livre e diretas em todos os níveis; o fim da censura; o fim dos órgãos policiais de repressão; uma descentralização dos recursos entre os entes da federação; melhor tratamento a várias políticas públicas, etc.), mas também para a legislação infraconstitucional uma série de temas que não puderam ser resolvidos.”

Já segundo MELO (1995:42):

“...um dos princípios fundamentais da transição democrática é que a democracia rejuvenesceria as políticas públicas, tornando-as mais participativas, descentralizadas e transparentes” e “... a participação permitiria melhor controle de qualidade nas políticas à medida que os beneficiários forneciam inputs ao processo de desenho e definição de prioridades, implementação e de avaliação da satisfação/efetividade dos programas públicos.”

Nessa Constituição, o tema relativo às políticas urbanas é tratado de forma inédita *“através de uma série de instrumentos que visam garantir, no âmbito de cada município, o direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183 da CF)”*¹⁵, pois *“que permite o estabelecimento*

¹⁵ A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/10/1988, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira (ARTS. 170 A 192) assim dispõe sobre a Política Urbana:

de novos modelos de organização da estrutura político-social das administrações e abre espaço para as tendências municipalizadoras, de cunho participativo, como elementos de soerguimento das administrações municipais”¹⁶ e passa a ser vista como um processo que não pode prescindir da participação social “para evitar que fique restrita aos critério de eficiência tão propalados pela racionalidade administrativa, que sempre procura evitar o contato com as demandas populares”.

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

¹⁶ Tarcísio da Silva observa ainda: “Vale ressaltar, que apesar de se situarem no foco dos problemas comunitários, os municípios, devido à estrutura centralizadora do Estado brasileiro, encontram-se sempre na última instância decisória da administração pública.” Disponível em http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_op_recife.htm, acesso: 15/06/2004.

A história do Orçamento Participativo insere-se nesse contexto histórico e vem se consolidando com o passar dos anos, sendo exercido em alguns casos como fator de resistência através da implementação de políticas sociais germinadas na seara municipal ou como um novo instrumento de reforma administrativa, de acordo como é implementado, isto é, como uma bandeira político partidária ou mais como um mecanismo de aperfeiçoamento da máquina pública.

Embora o OP seja uma experiência inovadora e criativa, principalmente pelo espaço de interferência social que abre no seio da administração pública, ele não é fruto de uma geração espontânea. O OP é resultado dos movimentos sociais que evoluíram no país a partir do final dos anos de 1970, quando a sociedade civil passou a se organizar ao redor de interesses específicos para reclamar providências e suprir deficiências relativas às condições de vida e em face da compreensão do conceito de cidadania.

De acordo com GOHN (1991:191), a construção de uma nova concepção de sociedade civil, a partir dos anos de 1970, é justamente o efeito propiciado pelas lutas sociais que reivindicavam direitos e espaço de participação social e a busca da cidadania. Desde então, movimentos sociais surgiram, focando questões éticas e de valorização da pessoa humana. Fundaram-se instituições como o Movimento de Ética na Política e a Ação de Cidadania contra Miséria e pela Vida entre diversas outras Organizações Não-Governamentais (ONGs) que reivindicavam melhores condições de vida para as pessoas e um maior respeito pelos cidadãos.

A evolução da gestão democrática do orçamento, isto é, do programa do Orçamento Participativo, pode ser esquematizado em três etapas distintas, de acordo com a observação de PIRES (2004:7).

A primeira refere-se ao período em que as bases da metodologia do programa passam a serem previstas em experiências inovadoras de administração pública, em Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Recife (PE).

A experiência de Lages¹⁷ merece ser conhecida, ainda que de maneira sucinta, não só pelo “*sabor da novidade e de pioneirismo*” que representa, mas especialmente porque na experiência “*o município realizou uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo constituem característica fundamental*” segundo aponta ALVES (1988).

A inovação foi introduzida na gestão do prefeito Dirceu Carneiro (1977 a 1982) e contou com a participação de vários segmentos da sociedade, com destaque para as associações de moradores organizadas por bairros, Conselhos de Pais e Alunos dos educandários municipais e, também, por Núcleos Agrícolas, esses no meio rural, que formaram os principais eixos da comunidade lageana e serviram de ponte entre a administração pública e a sociedade privada.

No ano de 1982, por meio da Lei n. 550, de 06 de agosto, o Executivo municipal institucionalizou as ações e os programas relativos à administração orçamentária participativa, bem como criava mecanismos de participação popular na administração municipal¹⁸.

¹⁷ Município situado na região do Planalto Catarinense, distante 210 Km da capital do Estado, Florianópolis.

¹⁸ A Lei Orgânica Municipal de Lages de então, ao tratar da elaboração orçamentária, de competência do Gabinete de Planejamento e Coordenação (GAPLAN), estabelecia o seguinte: “*Na implantação e execução das medidas e programas cuja competência lhe é atribuída, deverá o Gaplan, nos termos desta lei, submeter à consulta popular e democrática os projetos das obras e executar, através da assembléia das Associações e organizações devidamente constituídas do povo, especialmente no que diz respeito ao Orçamento Público do Município, Plano Diretor e legislações codificadas de interesse social, onde serão deliberadas matérias sobre investimentos, gastos e aplicação do erário público, receitas e outros assuntos de ordem municipal.*”

A segunda fase iniciou-se a partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores passa a executar de forma deliberada uma política de gestão democrática do orçamento em alguns dos 36 municípios em que assume a administração, nas eleições de 1983.

Nesta fase, é exemplificativa a experiência de Diadema (SP)¹⁹, por ser a primeira vez que uma administração petista (gestão de 1983-1988) aplicou um modelo de programa do Orçamento Participativo.

SIMÕES (1992:180) revela:

“...mesmo antes de serem vivenciadas as tensões próprias dos embates entre grupos de interesse no plano da comunidade, a Administração Municipal desgastou-se com as visões diferenciadas da direção local do PT, a dos técnicos do partido e a do prefeito sobre como se deveria dar a instrumentalização da participação.”

A participação popular só foi efetivada em 1984, tendo por objeto o orçamento do ano seguinte. Nessa primeira edição, o processo foi conduzido por um funcionário “*de confiança*” do prefeito e a participação de moradores nos encontros regionais foi insignificante (SIMÕES, 1992: 184).

O processo de Diadema, no entanto, foi se especializando com o passar dos anos por meio da criação de Conselhos Populares de Bairro que tinham por objetivo, entre outros, a seleção das prioridades das regiões geográficas que abrangiam.

À guisa de conclusão da avaliação sobre os Conselhos Populares de Bairro, SIMÕES (1992:173) asseverou que “*mostra uma concepção de participação popular muito mais como mecanismo de consultas e transmissão de informações com a finalidade de prevenir protestos e expressar uma base de apoio massivo à gestão.*”

Finalmente, a terceira etapa caracteriza-se pela aplicação dessa sistemática de administração, isto é, com participação popular, por outras bandeiras partidárias e por organizações não-governamentais, consolidando, assim, um modelo propício à descentralização do poder público e à participação da sociedade.

De acordo com PAIVA (2001):

“(...) o orçamento participativo deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista e dos partidos de esquerda. Na gestão 1997-2000, o modelo de consulta popular para investimentos públicos municipais foi adotado por 140 prefeituras – 34 delas comandadas por PFL, PPB, PTB, PMDB e PSDB, além do PRP.”

A gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos (1986 a 1988), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, no Recife (PE), ilustra este estágio. Maculada no início por diversas dificuldades para a instituição de canais de comunicação que aproximassem a administração pública da população, o projeto foi-se consolidando com a criação de Conselhos Populares e, depois, com as Plenárias Populares por Regiões Administrativas, cujo escopo era a definição das prioridades do governo, a formulação de um programa administrativo para cada região e o estabelecimento de mecanismos permanentes de fiscalização das ações municipais (SILVA).

Finalmente, há que se dizer que, na história do Orçamento Participativo, o exemplo mais eloqüente é o modelo de Porto Alegre, instituído em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores - PT, na gestão do prefeito Olívio Dutra, consolidado em 1993, na gestão do prefeito Tarso Genro (PT) e continuado em 1997 com o prefeito Raul Pont (PT), permitindo a caracterização do modo de governar da esquerda, mais precisamente, do Partido dos Trabalhadores.

¹⁹ Localizado na Região Metropolitana da capital do Estado de São Paulo, São Paulo, mais precisamente no polígono conurbativo cognominado “ABCD Paulista”, sendo que essa letra D refere -se a Diadema.

Segundo AVRITZER²⁰:

“É possível afirmar que a introdução do orçamento participativo pela administração Olívio Dutra durante o ano de 1990 marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução da forma conselho e de outras formas de participação durante o processo constituinte (Raichellis, 1999; Dagnino, 2002), por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rapidamente e tão amplamente a idéia de participação quanto Porto Alegre”.

E, de acordo com FEDOZZI (1997:176):

“A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre trata-se de um processo de co-gestão dos recursos públicos, onde o Governo Municipal partilha o poder público através de uma dinâmica de deliberações que buscam o consenso e a negociação pública”.

Outro aspecto relevante do OP de Porto Alegre consiste no fato de que o programa encontra-se institucionalizado por meio da Lei Orgânica Municipal que, em seu art. 116, § 1º., estabelece:

“Fica garantido a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

Nestes anos que se passaram desde a instituição do programa, o modelo porto-alegrense do OP consolidou-se como uma referência mundial sobre a participação popular na administração pública, considerada pela Organização das Nações Unidas – ONU com uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo.

Por sua originalidade e importância histórica, o Orçamento Participativo em Porto Alegre merece ser destacado.

²⁰ Disponível em http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_balanco_critico.htm, acesso: 17/06/2004

O referido OP foi instituído pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 1989, e estava sustentado nos seguintes princípios basilares:

“1) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; 2) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do município; 3) um processo decisório e descentralizado tendo por base a divisão da cidade em dezesseis regiões orçamentárias e sete plenárias temáticas.”

O programa de Porto Alegre foi erigido sobre uma estrutura tripartite, dividida nas seguintes esferas: 1) executivo municipal, responsável pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão orçamentária com a população; 2) instâncias comunitárias autônomas, responsáveis pela articulação da participação dos moradores e a escolha das prioridades regionais; 3) instâncias permanentes de participação comunitária, responsável pela co-gestão dos recursos públicos.

O quadro abaixo permite o conhecimento genérico sobre a estruturação do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

Quadro 1 – Estrutura do Processo do Orçamento Participativo

Unidades Administrativas	GAPLAN: Gabinete do Planejamento e CRC: Coordenação de Relações com as Comunidades. Gerenciam e processam técnico e politicamente a discussão orçamentária com os moradores.
Regiões Administrativas	São a base de operacionalização do OP. A regionalização se deu mediante critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente técnicos urbanísticos.
Instâncias Institucionais de Participação	Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas: são espaços de participação dos moradores e onde se desencadeiam procedimentos da dinâmica de funcionamento do OP, de modo a viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo sobre as decisões na alocação das verbas. São nestes encontros que o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior; a população elege as prioridades para o ano seguinte e também elege os conselheiros e conselheiras e define os delegados (as) do OP.
Fórum de Delegados	É a instância de delegados escolhidos (as) pela população. As reuniões são regionais ou temáticas. O objetivo é ampliar o envolvimento das bases comunitárias durante o ciclo anual do OP. Em algumas regiões o Fórum delibera sobre a hierarquia das demandas da região.
Conselho do Orçamento	Este tem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador. Este Conselho objetiva ampliar o envolvimento da população em relação ao Processo do Orçamento

Participativo – COP	Participativo, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.
----------------------------	---

Fonte: Regimento Interno do OP/PMPA-2000.

Por seu turno, as atividades dos delegados e conselheiros do OP pode ser assim esquematizado:

Quadro 2 – Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP

	Delegados	Conselheiros
Eleição	Os delegados são eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas durante as três rodadas de reuniões que acontecem nas regiões na primeira etapa do ciclo do OP na proporção de um delegado a cada 10 participantes Presentes na assembléia.	Os Conselheiros são eleitos nas regiões administrativas e nas plenárias temáticas na primeira etapa do ciclo do OP, por votação frente a apresentação das chapas, sendo que são escolhidos 2 conselheiros e 2 suplentes para cada uma das 16 regiões. Compõe ainda o COP 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre; e 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre; 1 representante da CRC e 1 representante do GAPLAN.
Mandato	Duração de um ano com possibilidade de reeleição.	Duração de um ano, com uma reeleição consecutiva.
Penalidades	Não consta penalidades.	Não consta penalidades.
Atribuições	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP; Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras; Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações, etc.; Deliberar em conjunto com representantes sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos; Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual; Deliberar com os conselheiros sobre modificações no processo do Orçamento Participativo.	Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias; Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal; opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal; Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo executivo; Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos; Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários; Decidir sobre a metodologia para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo; Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo; Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo.
Impedimentos	Não constam impedimentos de delegados.	Não constam impedimentos de delegados.

Fonte: Regimento Interno do OP/PMPA-2000.

O procedimento anual do OP porto-alegrense desenvolvia-se de acordo com os seguintes estágios:

Quadro 3 – Ciclo do Orçamento Participativo

Março/Abril	Reuniões nos bairros e comunidades	Avaliação do ano anterior; articulação das etapas do OP nas regiões, microrregiões e temáticas; prestação de contas; apresentação do plano de investimento e do regimento interno e critérios de prioridades de investimentos; eleição de parte do delegados para o Fórum do OP nas regiões e temáticas.
Abril/Maio	Grandes Plenárias Regionais e Temática	Eleição de Prioridades de investimentos; Eleição de conselheiros e delegados regionais e temáticos.
Maio/Junho	Reuniões nas Regiões e Temáticas	Eleição dos delegados. Regionais e temáticos; Hierarquização das obras e serviços deliberados; Deliberação de demandas do Fórum de delegados; Visitas as obras solicitadas.
Julho	Assembléia Municipal	Posse dos novos conselheiros e delegados; Entrega da hierarquização das obras e serviços; Discussão de temas de caráter geral do município.
Julho/Setembro	Análise das demandas e montagem da matriz orçamentária	O Executivo faz a análise técnico-financeira das demandas prioritizadas e montagem da matriz orçamentária e o COP discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos.
Agosto/Setembro	Votação da Matriz Orçamentária	Discussão e votação nas instâncias do OP da Matriz Orçamentária e início da distribuição dos recursos para as regiões e temáticas do OP.
Outubro/Dezembro	Detalhamento de Plano de Investimentos e Serviços	Finalização da distribuição de recursos para as regiões temáticas; Apresentação e votação da proposta de Plano de Investimentos (análise técnica e financeira das demandas, obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com a presença da GAPLAN e CRC e órgãos afins com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns.
Novembro/Dezembro	Discussão de alterações no OP	Reuniões nos Fóruns Regionais e Temáticos das alterações do Regimento Interno bem como dos critérios gerais e técnicos do OP.
Janeiro	Votação de alterações no OP	Discussão e votação do Regimento Interno e dos critérios gerais e técnicos do OP.
Fevereiro	Recesso	Período de recesso das atividades do OP.

Fonte: Regimento Interno do OP/PMPA – 2000.

A definição dos investimentos a partir das decisões do OP orientou-se pela determinação prévia de critérios instituídos por normatização expressa e pré-estabelecida. Assim, segundo ANDRADE (2005:127), evita-se a ingerência por parte de sujeitos políticos ou a pressão de grupos pessoais e universais.

De acordo com o Regimento Interno do OP/PMPA-2000, pode-se estabelecer o seguinte quadro de pressupostos para a definição de investimentos:

Tabela 1 – Critérios gerais para priorização de obras

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO (PESO 2)	
Até 25.000 habitantes	Nota 1
De 25.001 a 45.000 habitantes	Nota 2
De 45.001 a 90.000 habitantes	Nota 3
Acima de 90.001 habitantes	Nota 4
CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA (PESO 4)	
De 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO (PESO 5)	
Quinta prioridade	Nota 1
Quarta prioridade	Nota 2
Terceira prioridade	Nota 3
Segunda prioridade	Nota 4
Primeira prioridade	Nota 3

Fonte: Regimento Interno do OP/PMPA – 2000.

O programa do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser visto como um instrumento que aperfeiçoou a relação da administração municipal com a população de forma transparente e dinâmica, dando nova dimensão ao controle público.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO AMBIENTALISMO

O presente capítulo tem por objetivo demonstrar, por meio de reflexões teóricas, instrumentos legislativos (leis, decretos, etc.) e ações sociais (eventos governamentais, movimentos populares, etc.), a forma como se deu a institucionalização da consciência ambiental no Brasil, entendida como tal a investigação da existência de uma estrutura legal e administrativa, bem como da inserção da temática ambiental nas questões debatidas pela sociedade.

2.1 O AMBIENTALISMO EM NÍVEL GLOBAL

Uma abordagem sobre esta evolução enseja, num primeiro momento, o conhecimento da historicidade do próprio pensamento ambientalista, sua origem e desenvolvimento em nível global.

Até o início da década de 1970, quando aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972), a questão ambiental era tratada como se os seres humanos não fossem parte integrante do meio vivente e não fossem totalmente dependentes do meio físico e sujeitos às reações de sua intervenção na natureza.

Efetivamente, é apenas a partir de 1972, com a referida Conferência de Estocolmo, as questões ambientais passaram a ser acolhidas de forma mais séria por parte de alguns governos, organismos internacionais e instituições de pesquisa. A partir desse evento, tomou-se consciência de que já se tornava imprescindível a adoção de medidas concretas que

privilegiassem a qualidade do crescimento indissociada da idéia de que o ambiente era sua base de sustentação.²¹

Em 1973, usou-se pela primeira vez o termo “ecodesenvolvimento” para, em desafio a então política de desenvolvimento – crescimento econômico sem preocupação com a degradação ambiental – adotada mundo afora, reorientar os caminhos desenvolvimentistas diante da idéia dos prejuízos sociais irreversíveis que o modelo até então praticado poderia causar à humanidade.

Segundo esta nova concepção, o desenvolvimento viável seria aquele que atendesse as necessidades básicas do ser humano; considerasse a solidariedade para com as gerações futuras; contasse com a participação da população envolvida; comprometesse-se com a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; gerasse um sistema social de garantia de emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e, finalmente, investisse em programas de educação.

A partir daí, cada vez mais o desenvolvimento sócio-econômico foi se interligando às transformações ambientais e, após décadas de relutância, a questão passou a integrar definitivamente o cenário mundial ocidentalizado, permeando as conversações governamentais e das sociedades.

Para uma melhor compreensão da construção desse pensamento, há que se lembrar que, com a expansão do capitalismo após a Revolução Industrial, foram surgindo progressivamente, no seio do Estado, políticas denominadas sociais que tinham por escopo prover um mínimo de benefícios aos cidadãos.

²¹ Em “Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente 2002”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, janeiro/2005, p. 11.

Num primeiro instante, estas medidas significavam uma proteção às camadas mais periféricas da sociedade, ou seja, aos pobres. Ao depois, a partir de meados do século XIX, estabeleceram-se programas sociais que açambarcaram preliminarmente as classes trabalhadoras e, num crescendo, passaram a se institucionalizar por toda a sociedade através da universalização dos serviços sociais predominantemente providos pelo Estado. A esta política convencionou-se denominar “*welfare state*” (estado do bem-estar).

Com a generalização dos serviços sociais aprimorou-se, também, a compreensão do seu alcance.

Se, no momento inicial, esta política sintetizava-se na proteção social mínima, em níveis básicos de renda, segurança nas contingências sociais (doença/velhice), etc., com o passar dos tempos e em resposta às crescentes demandas da sociedade por políticas de proteção social que não se conformavam mais àquele modelo essencialmente econômico, o Estado passou a ser exigido também pelo planejamento e implementação de programas de desenvolvimento que não redundassem na degradação do meio-ambiente, pois este, segundo esta nova visão social, representa um direito das gerações futuras, para não dizer da sua imprescindibilidade à própria existência humana.

Além disso, consolidou-se a idéia de que o desenvolvimento e o bem-estar não podem e nem devem acontecer “*à custa da perversa espoliação e degradação da qualidade de vida de outros povos*” (OLIVEIRA,1999:47)”. Esta observação tem estreita relação com a questão sócio-ambiental.

Entretanto, segundo HANNIGAN (1995:15), até o “Decênio Ambiental”, referindo-se à década de 1970, a dimensão ambiental e a sua

relação com sociedade nunca foi realçada. A ciência encontrava-se então desamparada de um corpo teórico ou investigação acerca do assunto.

De acordo com BUTTEL (*apud* HANIGGAN), mesmo a dimensão ambiental nos trabalhos de Durkheim, Marx e Weber restou mitigada em decorrência dos seus tradutores e intérpretes americanos que “favoreceram as explicações da estrutura social em detrimento da física ou ambiental”, razão porque este aspecto pouco foi realçado na literatura científica até então.

2.2 O AMBIENTALISMO NO BRASIL

O pensamento desenvolvimentista²² também contribuiu para a regressão do ambientalismo, segregando-o a um plano inferior no espaço dos temas sociais. Vigente já na primeira metade do século XX, o desenvolvimentismo confirmou numa posição de inferioridade no elenco das importâncias sociais as teses da influência do ambiente físico na sociedade ao defender a idéia de que o progresso permitiria ao ser humano “refazer o seu habitat e o seu mundo, em vez de serem limitados por ele” (HANNIGAN, 1995:26).

No contexto do pensamento desenvolvimentista é que se forjaram as primeiras normas brasileiras respeitantes ao meio ambiente.

Isto ocorreu na década de 1930 quando, pela primeira vez em nosso país, surgem normas que sugerem uma noção de ambientalismo por

²² Política assentada basicamente em três fundamentos objetivando o fortalecimento do Estado e a sua inserção no cenário econômico internacional: a) aumento da intervenção do governo na economia; b) incentivo aos empresários nacionais para que ampliassem e abrissem novas indústrias; c) incentivo aos empresários estrangeiros para que viessem instalar aqui seus empreendimentos.

Em: <http://www.bibvirt.futuro.usp.br/textos/humanas/historia/tc2000/2hb32.pdf>; acessado em 27/06/2005.

tratarem de aspectos relativos ao uso de recursos naturais segundo o IBAMA²³:

“O período compreendido entre 1930 a 1950 caracterizou-se pela industrialização com base na substituição de importações. Nesse período o país foi dotado de instrumentos legais e de órgãos públicos que refletiam as áreas de interesse da época e que, de alguma forma, estavam relacionados à área do meio ambiente, tais como: o Código de Águas - Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934; o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS); o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS); a Patrulha Costeira e o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP).”

No período acima, as ações governamentais refletem apenas um entendimento limitado sobre a questão ambiental, resumindo-se a ações vinculadas com a conservação, o saneamento e a preservação do patrimônio natural, histórico e artístico, bem como à solução de problemas provocados por secas e enchentes:

“As medidas de conservação e preservação do patrimônio natural, histórico e artístico mais significativas, no período acima referido, foram: a criação de parques nacionais e de florestas protegidas nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste; o estabelecimento de normas de proteção dos animais; a promulgação dos códigos de floresta, de águas e de minas; a organização do patrimônio histórico e artístico; a disposição sobre a proteção de depósitos fossilíferos, e a criação, em 1948, da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.”²⁴

Especifica SANCHÉZ (1999:23):

“É nesse momento que se constrói um arcabouço institucional básico do Estado, permitindo dar os primeiros passos na direção de um projeto de industrialização nacional impulsionado sobretudo a partir dos anos 50.”

Confirmando as assertivas anteriores, aduz a mencionada autora (op. cit.):

²³ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. O IBAMA foi formado pela fusão de quatro entidades brasileiras que trabalhavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente - SEMA; Superintendência da Borracha - SUDHEVEA; Superintendência da Pesca - SUDEPE, e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF.

“Baseado em um projeto desenvolvimentista, a estratégia de industrialização envolvia a presença ativa do Estado como planejador, produtor de insumos e fornecedor de infra-estrutura básica, uma ação quase sempre marcada por características centralizadoras, conservadoras e autoritárias.”

A criação de um amparo legislativo à questão ambiental no Brasil, a par do pensamento desenvolvimentista, não se apartou do modelo paternalista e autoritário que patenteia a formação social no país.

Segundo FERREIRA (1993:173):

“A formação do Estado brasileiro corresponde a uma estrutura de poder concentrada e exclusivista, obedece a processos de decisão que correspondem a interesses particulares de grupos mais bem organizados, e finalmente, segue um forte padrão tecnocrata, hierárquico e formalista de resolução de conflitos.”

Este contexto privilegia uma deficiente e fragilizada forma de relacionamento do brasileiro com a natureza, persistindo uma posição negligenciada com relação a conceitos como equilíbrio dinâmico, capacidade de sustentação, elasticidade e diversidade ambiental. Quando muito, há apenas noções limitadas sobre preservação florestal, problemas de desmatamento e fauna em extinção. Ainda assim, são questões bastante pontuais e muito restritas em relação a uma conscientização da questão e da relação com a vida humana.

Ante tal realidade, FERREIRA (1993:172) sugestiona que “*o limite das reivindicações humanas sobre a base de recursos não deve se voltar à idéia de equilíbrio, incompleta e irreal, mas sim à noção de capacidade de sustentação.*”

Segundo a autora (op. cit):

²⁴ Em: <http://www.ibama.gov.br/institucional/historia/>; acessado em 27/06/05.

“Uma consciência sobre os princípios da ecologia conduz ao reconhecimento de que toda a atividade humana tem um custo ecológico a ela vinculado, o que significa que qualquer intervenção nos sistemas e processos naturais deve considerar a capacidade de sustentação, a elasticidade, e a diversidade da base de recursos naturais. Tal consciência também enfatiza a necessidade de compreendermos a natureza holística da vida: a vida biológica, social e política.”

Esta situação decorre do modelo de formação do Estado brasileiro e das características da cultura política²⁵ nacional. Tratando-se de

²⁵ Por cultura política entende-se: “[...] em primeiro lugar, consiste em um feixe de orientações políticas de uma comunidade nacional ou subnacional; em segundo lugar, tem componentes cognitivos, afetivos e valorativos que incluem tanto os conhecimentos e crenças sobre a realidade política quanto os sentimentos políticos e os compromissos com valores políticos; em terceiro lugar, o conteúdo da cultura política é o resultado da socialização primária, da educação, da exposição aos mídia e das experiências adultas em relação às ações governamentais, sociais e econômicas; e, em quarto lugar, a cultura política afeta a atuação governamental e a estrutura política, condicionando-as, ainda que não as determinando, porque sua relação causal flui em ambas direções” de acordo com ALMOND, G. A. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. Londres: Sage, 1990, p. 144. Apud LLERA, Francisco J. “Enfoques en el estudio de la cultura política”. In: CASTILLO, P. & CRESPO, I. (org.). *Cultura Política - enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, p. 59; Marcos Alves de Sousa. *A cultura política do “batllismo” no Uruguai (1903 -1958)*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2003. 168p, análise de ALBERTO AGGIO em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv284.htm>; acessado em 27/06/2005.

Por sua vez, HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA CASTRO, mencionando Baquero e Prá (1992, p. 6), aduz que o “conceito de Cultura Política se refere ao processo através do qual as atitudes dos cidadãos são estruturadas em relação ao sistema político (grifos meus). O pressuposto básico do conceito de Cultura Política é que existe um comportamento político e que ele pode ser conhecido pelo uso de pesquisas e técnicas específicas. Em suma, essas técnicas permitiriam o conhecimento do comportamento do eleitorado e, em consequência, das relações existentes entre as opiniões sobre a democracia e a estabilidade democrática.

Desde o seu surgimento, no entanto, o conceito e os pressupostos envolvendo Cultura Política têm sofrido uma série de críticas, não apenas por parte daqueles que não os aceitam, mas, sobretudo, e especialmente, de estudiosos que atuam no campo de conhecimento inaugurado por Almond e Verba. E a principal e mais séria crítica diz respeito aos pressupostos da obra *The Civic Culture: a postulação de um determinado tipo de Cultura Política como requisito necessário e absoluto para a constituição e consolidação da democracia, no caso, a Cultura Cívica existente no Estados Unidos e na Grã-Bretanha* (Pateman, 1989) (1). Essa perspectiva não considera que as diferentes Culturas Políticas são fruto de diferentes experiências históricas e que não necessariamente caminham para a mesma conformação institucional. Além disso, coerente com a Ciência Política norte-americana da época do pós-guerra, Almond e Verba defendem a democracia liberal como modelo ideal de sociedade.

Podem-se citar ainda autores como Kurt von Mettenhein, que, em recente livro chamado *The brazilian voter*, em uma clara alusão ao clássico *The american voter*, de Campbell, Converse e Stocks, utiliza de forma esquemática os conceitos originais de Cultura Política, sem uma mediação que permita a adequação às realidades brasileira e latino-americana. Livros como esse, não obstante sua importância pelo exaustivo trabalho de coleta de dados empíricos e de revisão, contribuem para que cada vez mais se consolide uma visão sobre a política (no caso, a brasileira) construída a partir e sob a ótica de valores científicos, políticos e culturais distintos dos nossos.” Falando sobre a relação entre cultura política e democracia, OLIVEIRA CASTRO conclui o seguinte: “É possível argumentar que talvez não se encontrem evidências empíricas de que a existência de uma Cultura Política democrática implique o

um estado paternalista, forjou-se uma sociedade em cujo meio regras e regulamentos são mais importantes que fatos e é permeada pelo clientelismo.

No período compreendido entre a década de 1930 e a década de 1970, a legislação ambiental brasileira foi forjada sob o modelo da administração dos recursos naturais (E. MONOSOWSKI, *apud* SILVA-SANCHÉZ, 1999:23).

É desta época, por exemplo, a edição do Código das Águas (Decreto n. 24.643, de 10/07/1934), do Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15/09/1965), e do Código de Mineração (Decreto-Lei n. 227, de 03/01/1967).

Outro importante dispositivo legal criado à época é o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30/11/1964) que passou a regular “*os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola*” (art. 1º.).

Em 1973, portanto após a Conferência de Estocolmo²⁶, foi criada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente, que passou a exercer

estabelecimento ou a manutenção de uma democracia. Se, no entanto, a Cultura Política pode não ser determinante para a instalação de uma democracia, ela pode vir a ser o diferencial em caso de um retrocesso. Em outras palavras, um país com uma Cultura Política democrática é capaz de garantir (ou ao menos influir em) a manutenção das regras do jogo no caso de alguma tentativa de golpe ou de ruptura institucional. Podemos, por outro lado, considerar às avessas o argumento de que a crença na democracia seria um fator de sua estabilidade: o descompromisso da cidadania com a democracia abriria espaço para rupturas institucionais.” (In: Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático; disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv67.htm>. Acesso: 27/06/05).

²⁶ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, pela primeira vez, introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais (NOVAES, Eduardo S. AGENDA 21: Iniciativas Regionais e Locais. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/agenda21/>; acessado em 27/06/05). De acordo com o PROGRAMA ESTADUAL PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - PROBIO/SP, “*os sérios problemas ambientais que afetavam o mundo foram a causa da convocação pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1968, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que veio a se realizar em junho de 1972 em Estocolmo. Essa Conferência chamou a atenção das nações*

suas funções em 14 de janeiro de 1974. Trata-se de um marco significativo na evolução da temática ambiental em nosso país, pois permitiu a instituição de organização de uma estrutura dirigida ao gerenciamento dos recursos naturais.

Outros fatores distintivos nesta evolução foram a implementação da Lei n. 6.938/81, que instituiu a “Política Nacional do Meio Ambiente” e a criação do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, em 1989, “*um organismo muito visível junto ao sistema político-institucional brasileiro*” nas palavras de MARCEL BURSZTYN (2003).

SANCHEZ (1999:25) afirma:

“...diferentemente das ações voltadas para uma administração da exploração desses recursos, como ocorria nos governos anteriores. Várias agências setoriais foram criadas, mesmo nos níveis estadual e municipal, possibilitando a emergência de um ‘ambientalismo de Estado’, fenômeno bastante significativo no Brasil, caracterizado pela identificação de técnicos dessas agências com a questão ambiental.”

para o fato de que a ação humana estava causando séria degradação da natureza e criando severos riscos para o bem estar e para a própria sobrevivência da humanidade. Foi marcada por uma visão antropocêntrica de mundo, em que o homem era tido como o centro de toda a atividade realizada no planeta, desconsiderando o fato de a espécie humana ser parte da grande cadeia ecológica que rege a vida na Terra.

A Conferência foi marcada pelo confronto entre as perspectivas dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos estavam preocupados com os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra, propondo um programa internacional voltado para a Conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta, pregando que medidas preventivas teriam que ser encontradas imediatamente, para que se evitasse um grande desastre. Por outro lado, os países em desenvolvimento argumentavam que se encontravam assolados pela miséria, com graves problemas de moradia, saneamento básico, atacados por doenças infecciosas e que necessitavam desenvolver-se economicamente, e rapidamente. Questionavam a legitimidade das recomendações dos países ricos que já haviam atingido o poderio industrial com o uso predatório de recursos naturais e que queriam impor a eles complexas exigências de controle ambiental, que poderiam encarecer e retardar a industrialização dos países em desenvolvimento. A Conferência contou com representantes de 113 países, 250 organizações não-governamentais e dos organismos da ONU. A Conferência produziu a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, uma declaração de princípios de comportamento e responsabilidade que deveriam governar as decisões concernentes a questões ambientais. Outro resultado formal foi um Plano de Ação que convocava todos os países, os organismos das Nações Unidas, bem como todas as organizações internacionais a cooperarem na busca de soluções para uma série de problemas ambientais.” (Disponível em <http://www.bdt.fat.org.br/sma/entendendo/intern1>; acesso em 27/06/05)

Inobstante essa mudança comportamental de abrangência global, ocorreu o esmorecimento do *welfare state*²⁷ e a questão ambiental tornou a situação periférica nos assuntos e ações governamentais, optando o pensamento neoliberal dominante pelo fundamentalismo de mercado em detrimento das políticas de desenvolvimento sustentável que contém a idéia de responsabilidade sócio-ambiental.

No tocante ao Brasil, esta alteração foi perniciososa para o projeto de “ecodesenvolvimento”²⁸, pois ensejou uma “*hegemonia economicista nas discussões sobre o futuro do Brasil e na leitura da mídia sobre os problemas nacionais. As chamadas reformas econômicas se impuseram sobre as demandas sociais e ambientais.*” (CAMARGO et al., 2002:23).

GIDDENS (2001:86), no entanto, já asseverou que “*riscos ecológicos não podem ser ‘deixados de lado’, mas fluem para áreas essenciais da política moderna*”, pois a intervenção governamental é “*necessária para promover sólidos princípios ambientais*”.

²⁷ De acordo com Marineide Wieczynski “*o Welfare State surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional visando a democracia. Segundo Sônia Draibe (em: O Welfare State no Brasil, características e perspectivas. IN: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988) ‘seu início efetivo dá -se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa.’ O Welfare State é uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Ele é uma resposta à demanda por serviços de segurança sócio-econômica. Marta Arretch (em: Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BID, Rio de Janeiro, nº 39, 1995, p.3-40) diz que com a industrialização surge a divisão social do trabalho, isto implica num crescimento individual em relação à sociedade. Desse modo, os serviços sociais surgem para dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades.*” (Disponível em: < <http://64.233.161.104/search?q=cache:jBarsLrEzd4J:www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf+%22welfare+state%22&hl=pt-BR>>. Acessado em 20 nov. 2003).

²⁸ Entendido neste trabalho como sendo um processo criativo de transformação do meio com a ajuda de técnicas ecologicamente prudentes, concebidas em função das potencialidades deste meio, impedindo o desperdício inconsiderado dos recursos, e cuidando para que estes sejam empregados na satisfação das necessidades de todos os membros da sociedade, dada a diversidade dos meios naturais e dos contextos culturais

É preciso levar em consideração, também, que a inovação científica e tecnológica atual e os avanços nesta área não têm como serem refreados. Esta situação pode levar a um aumento de danos ambientais ou, pelo menos, dos riscos que isto representa. Além disso, é fato incontroverso que, hoje, o Estado não tem como se desvincular de uma economia política de cunho capitalista.

Somente uma política ambiental bem estruturada tem o condão de amenizar o perigo. Esta estratégia, a toda evidência, cabe preponderantemente ao Estado, senão como ator, mas como coordenador de políticas gerativas que englobem a sociedade como um todo e, especialmente, as áreas mais diretamente envolvidas. Com efeito, o papel do Estado na promoção de “*sólidos princípios ambientais*” referidos por GIDDENS (2001:67) demanda uma interface entre o poder público, a iniciativa privada, a sociedade civil, ambientalistas, cientistas, etc., visando a construção de uma economia que, ao mesmo tempo, atenda aos anseios capitalistas e esteja comprometida com a modernização ecológica. Em outras palavras, promova o desenvolvimento com respeito à questão sócio-ambiental.

Não se pode deixar de ver, todavia, que um fator externo aos entes governamentais contribuiu também para o enriquecimento do conjunto de normas ambientais brasileiras. Trata-se, no caso, do advento de grupos e associações interessadas nas questões ambientais que, com a abertura política “gradual e irrestrita”, ganharam fôlego no embalo da democratização do país após anos de regime ditatorial.

Com o passar do tempo, assuntos antes reservados aos gabinetes governamentais foram paulatinamente se inserindo na sociedade, por meio dos referidos grupos, ganhando, assim, aspectos de notoriedade e passando a figurar na relação de temas de interesse social, posteriormente

legitimados juridicamente como interesses difusos²⁹, aí compreendido o direito ao meio ambiente “*ecologicamente equilibrado*” (art. 225, da Constituição Federal de 1988)³⁰.

Contribuiu para esta institucionalização³¹ dos temas ambientais e a consolidação do ambientalismo brasileiro a realização, no país, da RIO’92,

²⁹ Para José Augusto Delgado, os direitos difusos “*vinculam -se por situações eminentemente fáticas, atingindo um indeterminado número de pessoas*”; asseverando que esta “*indeterminidade será a característica fundamental dos interesses difusos...*” In: “INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS – EVOLUÇÃO CONCEITUAL: doutrina e jurisprudência do STF”. Revista Jurídica n. 260, jujn. 1999, p. 21.

³⁰ Princípios constitucionais do meio ambiente, fixados no art. 225 da CF, relacionados por Gianpaolo Poggio Smanio, em “A TUTELA CONSTITUCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS”, <http://jusonline.visaonet.com.br/artigos/tutela.doc>, acessado em 19/04/2005:

1.º) *Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal: o Poder Público tem o dever de defender e preservar o meio ambiente, assegurando sua efetividade. A ação governamental deverá ocorrer na manutenção do equilíbrio ecológico.*

2.º) *Princípio da prevenção e da precaução: significa que deve ser dada prioridade às medidas que evitem danos ao meio ambiente. A Constituição exige, na forma da lei, a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), que será público, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. A lei determina a proteção de ecossistemas, com preservação de áreas representativas e de áreas ameaçadas de degradação.*

3.º) *Princípio da educação ambiental ou princípio da informação e da notificação ambiental: o Poder Público deverá promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente (a comunidade deve ser capacitada para participar da defesa do meio ambiente).*

4.º) *Princípio da participação e cooperação: o Estado e a coletividade têm o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. O Estado e a sociedade devem cooperar na formulação e execução da política ambiental. Os diferentes grupos sociais devem participar dessas atividades juntamente com a Administração Pública. A comunidade deve ser educada com o intuito de estar capacitada para a participação ativa na defesa do meio ambiente.*

5.º) *Princípio da ubiquidade: o meio ambiente deve ser levado em consideração antes da e durante a realização de qualquer atividade que venha a ser desenvolvida, de qualquer natureza. Decorre da tutela constitucional da vida e da qualidade de vida.*

6.º) *Princípio do poluidor-pagador ou da responsabilização: o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, além de cessar a atividade nociva. O responsável pelo dano ambiental deverá indenizar a sociedade. A responsabilidade será objetiva, independentemente de culpa por parte do poluidor. As condutas consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas.*

7.º) *Princípio do desenvolvimento sustentado: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação dos valores consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, devendo ser observados os limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, para a conservação do meio ambiente no interesse das gerações futuras.*

8.º) *Princípio da função sócio-ambiental da propriedade: a Constituição Federal incluiu, entre os pressupostos do cumprimento da função social genérica, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Fundamentou o princípio segundo o qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social de propiciar moradia, condições adequadas de trabalho e de circulação humana.”*

a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Documentos Resultantes, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro/RJ, no período de 03 a 14 de junho de 1992³²:

“Na Conferência do Rio, ao contrário de Estocolmo, a cooperação prevaleceu sobre o conflito. Neste sentido, ao abrir novos caminhos para o diálogo multilateral, colocando os interesses globais como sua principal preocupação, o significado da Cúpula do Rio foi muito além dos compromissos concretos assumidos, pois mostrou as possibilidades de compreensão em um mundo livre de antagonismo ideológico. Os compromissos específicos adotados pela Conferência Rio-92 incluem duas convenções, uma sobre Mudança do Clima e outra sobre Biodiversidade, e também uma Declaração sobre Florestas. A Conferência aprovou, igualmente, documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica. Além disso, por introduzir o objetivo global de paz e de desenvolvimento social duradouros, a Rio-92 foi uma resposta tardia às gestões dos países do Sul feitas desde a reunião de Estocolmo.”

A RIO'92 tem sua importância ressaltada na história por diversas razões. Uma delas, quiçá a principal, é a instituição de um modelo que procura equacionar as necessidades humanas sem que o exercício desse direito reflita em prejuízos ao meio ambiente e às futuras gerações. Ou seja, trata-se de um projeto de desenvolvimento sustentável³³ que visa equilibrar a

³¹ Entendida aqui como a introdução de um conjunto de medidas destinadas à preservação e recuperação ambiental, em observância à dignidade da pessoa humana e à busca por um desenvolvimento sustentável.

³² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:

<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/agintern/meioamb/index.htm>> Acesso em: 27 jun. 2005.

³³ O tema “desenvolvimento sustentável” começou a ganhar notoriedade e a entrar na pauta de discussões governamentais e institucionais a partir do documento “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas e publicado em 1987. Conhecido como Relatório Brundtland em alusão à presidente da referida comissão, a então primeira-ministra da Noruega Gro Brundtland, o documento “*consolida uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e mimetizado pelas nações em desenvolvimento, ressaltando a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo vigentes nos primeiros e o uso racional dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas. Conceitua como sustentável o modelo de desenvolvimento que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”*. A partir de sua publicação, o “Nosso Futuro Comum” tornou-se referência mundial para a elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento eco-compatíveis” segundo EDUARDO SALES NOVAES, em <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/agenda21/anteced/apresent.htm>, acessado em 26/07/2005.

manutenção e o crescimento da qualidade de vida com a preservação ambiental, no sentido mais amplo que esta expressão possa ter.

A este projeto deu-se o nome de “AGENDA 21 Global”.

O Ministério do Meio Ambiente³⁴ sintetiza a AGENDA 21 nos seguintes termos:

“A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.

Contendo 40 capítulos, a Agenda 21 Global foi construída de forma consensuada, com a contribuição de governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por Rio 92.”

A partir da “AGENDA 21 GLOBAL” e em razão dela foi instituída a “AGENDA 21 BRASILEIRA”³⁵ que, nos termos publicados pelo Ministério do Meio Ambiente³⁶, consiste num :

³⁴ Disponível em <http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=597s>. Acesso em: 26 jul. 2005.

³⁵ “A primeira fase foi a construção da Agenda 21 Brasileira. Esse processo que se deu de 1996 a 2002, foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS e teve o envolvimento de cerca de 40.000 pessoas de todo o Brasil. O documento Agenda 21 Brasileira foi concluído em 2002.

A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira não somente entrou na fase de implementação assistida pela CPDS, como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, pelo atual governo. Como programa, ela adquire mais força política e institucional, passando a ser instrumento fundamental para a construção do Brasil Sustentável, estando coadunada com as diretrizes da política ambiental do Governo, transversalidade, desenvolvimento sustentável, fortalecimento do Sisnama e participação social e adotando referenciais importantes como a Carta da Terra.

Em resumo, são estes os principais desafios do Programa Agenda 21:

- *Implementar a Agenda 21 Brasileira. Passada a etapa da elaboração, a Agenda 21 Brasileira tem agora o desafio de fazer com que todas as suas diretrizes e ações prioritárias sejam conhecidas, entendidas e transmitidas, entre outros, por meio da atuação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira - CPDS; implementação do*

“...processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no País”

REGINA GUALDA (2005) informa que a elaboração da Agenda 21 Brasileira foi um trabalho que procurou constituir num efetivo espelho da realidade ambiental brasileira e num esforço factível de realização de seu objetivo. Para tanto, segundo a autora:

“Foram ouvidas mais de 40mil pessoas em todos os estados da federação, a partir de propostas coordenadas pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, formada no Governo, que deu o rumo a esse processo de consulta. Foi uma consulta nacional abrangente, finalmente consolidada em um documento que hoje está entregue ao Governo e à sociedade. Não é um documento do Governo, e sim da sociedade, dos empresários, das universidades – será um grande desafio implementar as ações e as estratégias propostas. Verificamos, no entanto, que em muitos casos a Agenda 21 já se iniciou, através de iniciativas dos empresários, do poder público, da sociedade civil – ou seja, já temos um processo em marcha, expresso em muitas iniciativas de desenvolvimento sustentável.”

Sistema da Agenda 21; mecanismos de implementação e monitoramento; integração das políticas públicas; promoção da inclusão das propostas da Agenda 21 Brasileira nos Planos das Agendas 21 Locais.

- *Orientar para a elaboração e implementação das Agendas 21 Locais. A Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão de desde um estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro, uma escola. O processo deve ser articulado com outros projetos, programas e atividades do governo e sociedade, sendo consolidado, dentre outros, a partir do envolvimento dos agentes regionais e locais; análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros; difusão e intercâmbio de experiências; definição de indicadores de desempenho.*

*Implementar a formação continuada em Agenda 21. Promover a educação para a sustentabilidade através da disseminação e intercâmbio de informações e experiências por meio de cursos, seminários, workshops e de material didático. Esta ação é fundamental para que os processos de Agendas 21 Locais ganhem um salto de qualidade, através da formulação de bases técnicas e políticas para a sua formação; trabalho conjunto com interlocutores locais; identificação das atividades, necessidades, custos, estratégias de implementação; aplicação de metodologias apropriadas, respeitando o estágio em que a Agenda 21 Local em questão está.”*³⁵ In: [http:// www.mma.gov.br/](http://www.mma.gov.br/); acessado em 26/07/2005.

³⁶ Idem.

A propósito, a referida autora (op. cit.) situa a institucionalização do ambientalismo no Brasil em dois períodos bem definidos:

“O primeiro vai da Conferência de Estocolmo, em 1972, até a Conferência do Rio, em 1992”, caracterizando-os, genericamente, como a fase de discussão das “questões de meio ambiente no contexto do desenvolvimento, pois até então essa contextualização não existia” e o período “em que o Estado brasileiro se estrutura para executar a gestão ambiental”, em relação ao primeiro, e, quanto ao segundo, “como orientada para o desenvolvimento sustentável”.

Para GUALDA (op. cit.), um dos relevantes aspectos da primeira fase encontra-se no fato de que houve uma preocupação sistemática com a conscientização ambiental. De acordo com a autora, é nesse período que se computam *“grandes avanços na área da educação ambiental e no ensino formal. O Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente se envolveram com essa temática e criaram metodologias e materiais didáticos para o ensino formal.”*

Também seria o momento de *“grandes ONGs³⁷ de movimentos sociais, de movimentos ambientalistas, que hoje, juntamente com o Ministério Público, fazem toda a diferença em termos de gestão ambiental.”*

A Autora (op. cit) conclui seu pensamento sintetizando o período nos seguintes termos:

“Enfim, essa fase é marcada pela estruturação do Estado e pela organização da sociedade para a gestão ambiental. Foi o período de

³⁷ De acordo com Aneliese Nascimento, “ONG’s são organizações sem fins lucrativos que possuem uma certa autonomia e realizam atividades, projetos e programas na chamada área de ‘política de desenvolvimento’ com o objetivo de contribuir para a erradicação das condições de vida desiguais e injustas no mundo. Essas organizações concentram-se em áreas especiais de trabalho que são, sobretudo, dirigidas a pessoas e grupos dentre os mais necessitados. São organizações que objetivam não apenas a satisfação das necessidades dos grupos menos assistidos da sociedade mas, também, e especialmente, mudanças sociais globais através da influência de políticas”. In: www.fesporte.sc.gov.br; acessado em 26/07/05

construção da governabilidade em termos de gestão ambiental, construção essa que ainda prossegue com o envolvimento dos municípios e a criação dos Conselhos Municipais e Secretarias Municipais”.

Por sua vez, em relação a segunda fase, REGINA GUALDA (op. cit) sugere que sua característica marcante foi a *“mudança na gestão ambiental por conta dos altos investimentos feitos”*. De acordo com a autora, trata-se do período do desenvolvimento sustentável, *“marcada pelo início do grande aporte de recursos externos para financiar o desenvolvimento sustentável”*. Neste diapasão, a autora cita o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), *“que foi o primeiro grande financiamento que o governo brasileiro tomou para investir na área ambiental”* ao mesmo tempo em que informa ser a *“primeira experiência do Banco Mundial de financiar um programa ambiental de abrangência nacional.”*

A preocupação com a sustentabilidade foi a tônica da RIO'92 e gerou outros efeitos, estes de natureza cultural e institucional. Este fato tem importância para o presente trabalho, porquanto a institucionalização do ambientalismo abrange não só o aspecto legal, mas também o cultural. Se num primeiro momento, o ambientalismo no Brasil estava mais ligado com a conservação do meio ambiente e mecanismos de controle, foi-se solidificando a idéia de que uma consciência ambiental por parte de todos os entes direta e indiretamente ligados – governo, sociedade organização, indivíduos, etc. - se fazia necessária para que os programas instituídos e as normas sancionadas gerassem resultados duradouros.

Nota-se, assim, de acordo com a GUALDA (op. cit.):

“...que não apenas deveriam ser desenvolvidas certas práticas para mostrar como trabalhar a questão do meio ambiente de forma sustentável, mas que também se deveria incentivar a disseminação dessas práticas. Nessa época surgiram os primeiros esquemas de “ICMS

ecológico”, uma forma de compensar financeiramente os municípios por abrirem mão de grandes áreas naturais destinadas para a conservação. Além disso, foram criados outras formas de ' ICMS ecológico' para incentivar outras atividades, como, por exemplo, o tratamento adequado do lixo.”

No mesmo contexto, referindo-se à mudança de políticas em relação às Unidades de Conservação³⁸, a autora aduz:

“Acima de tudo, evoluímos nos conceitos de gestão, transitando para a co-gestão dessas unidades. Essas áreas foram dotadas de meios para uso social, foram abertas à sociedade, inclusive no tocante à gestão, para participação de ONGs, de prefeituras, de universidades.”

Atualmente, a sustentabilidade ou mesmo a institucionalização do ambientalismo tem a ver em grande parte com o aspecto econômico. Não há espaço para a consolidação de políticas ambientais sem que se leve em consideração os efeitos econômicos gerados por estas políticas. De outra parte, tanto mais fácil será a institucionalização do ambientalismo na medida em que se tenha consciência dos efeitos econômicos benéficos que esse posicionamento oportuniza.

GUALDA (op. cit.) confirma esse entendimento ao afirmar:

“Percebeu-se o enorme potencial que essas áreas [unidades de conservação] têm para gerar empregos. Muitas delas estão sendo objeto de investimentos para desenvolvimento do turismo ecológico, altamente compatível com o desenvolvimento sustentável. Saímos de um conceito de área ambiental retirada do uso social para o de área efetivamente colocadas para o uso social, na perspectiva de que elas são um atrativo para gerar emprego, renda e conhecimento. Sobretudo, adotamos a noção de que essas áreas só vão ser protegidas e valorizadas quando forem apropriadas pela sociedade, quando elas tiverem valor para a sociedade.”

³⁸ De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, Unidades de Conservação “*são espaços territoriais (incluindo seus recursos ambientais e as águas jurisdicionais) com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e com limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam com garantias adequadas de proteção.*” In: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apbconc.html>; acessado em: 26/07/2005.

Conclui a autora (op. cit): “*valorar economicamente um bem ambiental é o início de uma estratégia de alcançar uma sustentabilidade de fato no meio ambiente*”.

A solidificação da política ambiental brasileira tem como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “constituição cidadã”, posto que esta norma passa a fixar o direito ao meio ambiente como uma garantia fundamental³⁹, ao prescrever:

“Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.”

Atualmente, a par das normas anteriormente citadas e que ainda estão em vigor, a arcabouço jurídico ambiental no Brasil é composto pelas seguintes, dentre as mais relevantes⁴⁰ (por ordem de data):

Tabela 2 – Normas legais ambientais

TEMA / NORMA	FINALIDADE
Patrimônio Cultural Decreto-lei nº. 25 de 30/11/1937	Esta lei organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incluindo como patrimônio nacional os bens de valor

³⁹ Segundo Gianpaolo Poggio Smanio, “o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência dos princípios constitucionais ambientais ao declarar liminarmente a inconstitucionalidade do art. 182, § 3.º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que afastava a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental, no que se referia às áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais:

‘Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la, através de normas gerais, estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3.º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender às peculiaridades locais, ausentes na espécie (STF, Pleno, ADIn n. 1086-7/SC, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 16.9.1994)’. Em “A TUTELA CONSTITUCIONAL DOS INTERESSES DIFUSOS”, <http://jonline.visaonet.com.br/artigos/tutela.doc>, acessado em 19/04/2005.

⁴⁰ Fonte: www.cnpma.embrapa.br; Prof. Paulo Affonso Leme Machado; Professor da UNESP – campus de Rio Claro – SP, consultado através de <http://www.planetaorganico.com.br/17leisamb.htm>, em 19/04/2005.

	etnográfico, arqueológico, os monumentos naturais, além dos sítios e paisagens de valor notável pela natureza ou a partir de uma intervenção humana. A partir do tombamento de um destes bens, ficam proibidas sua demolição, destruição ou mutilação sem prévia autorização do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, SPHAN.
Fauna Silvestre Lei nº. 5.197 de 03/01/1967	A lei classifica como crime o uso, perseguição, apanha de animais silvestres, caça profissional, comércio de espécies da fauna silvestre e produtos derivados de sua caça, além de proibir a introdução de espécie exótica (importada) e a caça amadorística sem autorização do IBAMA. Constitui crime também a exportação de peles e couros de anfíbios e répteis em bruto.
Atividades Nucleares Lei nº. 53 de 17/10/1977	Esta lei trata da responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com as atividades nucleares. Determina que se houver um acidente nuclear, a instituição autorizada a operar a instalação tem a responsabilidade civil pelo dano, independente da existência de culpa. Em caso de acidente nuclear não relacionado a qualquer operador, os danos serão assumidos pela União. Esta lei classifica como crime produzir, processar, fornecer, usar, importar ou exportar material sem autorização legal, extrair e comercializar ilegalmente minério nuclear, transmitir informações sigilosas neste setor, ou deixar de seguir normas de segurança relativas à instalação nuclear.
Parcelamento do Solo Urbano Lei nº. 6.766 de 19/12/1979	Estabelece as regras para loteamentos urbanos, proibidos em áreas de preservação ecológicas, naquelas onde a poluição representa perigo à saúde e em terrenos alagadiços.
Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição Lei nº. 6.803 de 02/07/1980	Atribui aos estados e municípios o poder de estabelecer limites e padrões ambientais para a instalação e licenciamento das indústrias, exigindo o Estudo de Impacto Ambiental
Política Nacional do Meio Ambiente Lei nº. 6.938, de 17/01/1981	É a lei ambiental mais importante e define que o poluidor é obrigado a indenizar danos ambientais que causar, independentemente da culpa. O Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, impondo ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar prejuízos causados. Esta lei criou a obrigatoriedade dos estudos e respectivos relatórios de Impacto Ambiental.
Áreas de Proteção Ambiental Lei nº. 6.902 de 27/04/1981	Esta lei criou as "Estações Ecológicas", áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90 % delas devem permanecer intocadas e 10 % podem sofrer alterações para fins científicos. Foram criadas também as "Áreas de Proteção Ambiental " ou APAS, áreas que podem conter propriedades privadas e onde o poder público limita as atividades econômicas para fins de proteção ambiental.
Ação Civil Pública	Esta lei trata sobre interesses difusos, trata da ação civil pública de

Lei nº. 7.347, de 24/07/1985	responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico.
Gerenciamento Costeiro Lei nº.7.661 de 16/05/1988	Esta lei define as diretrizes para criar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, ou seja, define o que é zona costeira como espaço geográfico da interação do ar, do mar e da terra, incluindo os recursos naturais e abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. Permite aos estados e municípios costeiros instituírem seus próprios planos de gerenciamento costeiro, desde que prevaleçam as normas mais restritivas. Este gerenciamento costeiro deve obedecer as normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
Criação do IBAMA Lei nº 7.735 de 22/02/1989	Esta lei criou o IBAMA, incorporando a Secretaria Especial do Meio Ambiente e as agências federais na área de pesca, desenvolvimento florestal e borracha. Ao Ibama compete executar a política nacional do meio ambiente, atuando para conservar, fiscalizar, controlar e fomentar o uso racional dos recursos naturais.
Agrotóxicos Lei nº. 802 de 10/07/1989	A lei regulamenta desde a pesquisa e fabricação dos agrotóxicos até sua comercialização, aplicação, controle, fiscalização e também o destino da embalagem. Exigências impostas: a) obrigatoriedade do receituário agrônomo para venda de agrotóxicos ao consumidor; b) registro de produtos nos Ministérios da Agricultura e da Saúde; c) registro no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; d) o descumprimento desta lei pode acarretar multas e reclusão.
Exploração Mineral Lei nº. 7.805 de 18/07/1989	Esta lei regulamenta as atividades garimpeiras. Para estas atividades é obrigatória a licença ambiental prévia, que deve ser concedida pelo órgão ambiental competente. Os trabalhos de pesquisa ou lavra, que causarem danos ao meio ambiente são passíveis de suspensão, sendo o titular da autorização de exploração dos minérios responsável pelos danos ambientais. A atividade garimpeira executada sem permissão ou licenciamento é crime.
Política Agrícola Lei nº. 8.171 de 17/01/1991	Tal lei coloca a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos. Define que o poder público deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos para ordenar a ocupação de diversas atividades produtivas, desenvolver programas de educação ambiental, fomentar a produção de mudas de espécies nativas, entre outros.
Engenharia Genética Lei nº. 11.105 de 24/03/2005	Esta lei regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica

	Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências
Recursos Hídricos Lei nº. 9.433 de 08/01/1997	Esta lei Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Define a água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que pode ter usos múltiplos (consumo humano, produção de energia, transporte, lançamento de esgotos). A lei prevê também a criação do Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos para a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.
Crimes Ambientais Lei nº. 9.605 de 12/02/1998	Esta lei reordena a legislação ambiental brasileira no que se refere às infrações e punições. A pessoa jurídica, autora ou co-autora da infração ambiental, pode ser penalizada, chegando à liquidação da empresa, se ela tiver sido criada ou usada para facilitar ou ocultar um crime ambiental. A punição pode ser extinta caso se comprove a recuperação do dano ambiental. As multas variam de R\$ 50,00 a R\$ 50 milhões de reais.

Há, finalmente, uma última norma legal a ser considerada, e, por suas peculiaridades e importância merece ser destacada, porquanto trata da gestão democrática participativa das cidades e, entre outros assuntos, enfoca a questão ambiental.

Em 10 de julho de 2001, foi sancionada a Lei n. 10.257, que passou a ser conhecida como o “Estatuto da Cidade” e que tem por objeto o estabelecimento de “diretrizes gerais da política urbana”.

Referida lei visou atender os preceitos dos artigos 182 e 183⁴¹, da Constituição Federal de 1988, que reclamavam regulamentação e, neste

⁴¹ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, confor me diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

contexto, tem por foco o “*pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades*” ao mesmo tempo em que procura garantir “*o direito a cidades sustentáveis*” através de dispositivos que tratam do direito à terra, ao trabalho, ao lazer, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos.

Para a realização desses objetivos, o Estatuto prevê a execução de políticas urbanas de competência concorrente entre a nação, os estados e os municípios de ordenamento e controle do uso do solo como formas de evitar a deterioração das áreas urbanizadas, o avanço da poluição e o crescimento da degradação ambiental.

§ 1º - *O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

§ 2º - *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

§ 3º - *As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

§ 4º - *É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - *O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

§ 2º - *Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*

§ 3º - *Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”*

A Lei n. 10.257/01, demonstrando interesse na democratização da gestão pública, instituiu a gestão orçamentária participativa, prevista no seu Capítulo IV, aonde se pode conferir textualmente:

“Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação das populações e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”

O Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/2001) é a lei federal que dá as diretrizes e regulamenta a política urbana que deverá ser praticada pela União, Estados e Municípios. Fruto de anos de luta de vários setores da sociedade comprometidos com a democratização de nossas cidades, o Estatuto contém uma série de diretrizes e instrumentos jurídicos e urbanísticos que têm o poder de intervir fortemente sobre o espaço urbano.

Em Blumenau, a institucionalização oficial das atividades relacionadas ao meio ambiente se dá em 1977, com a criação da Assessoria Especial do Meio Ambiente (AEMA), pelo de Decreto Municipal n. 965, de 10/02/77.

Posteriormente, outras ações encetadas pelo Poder Público elevaram a referida Assessoria à condição de Secretaria - Secretaria do Meio Ambiente e Defesa Civil (SEMADEC), criada em 05/05/89 -, transformada em Fundação – Fundação Municipal do Meio Ambiente (FAEMA) – por meio da Lei Complementar n. 23, de 19/12/91, com as alterações das Leis Complementares ns. 124 e 248, respectivamente de 04/07/96 e 17/12/99, que funciona até os dias atuais.

Blumenau ainda conta o Código de Meio Ambiente próprio (Lei n. 205/98) e com a Lei da Educação Ambiental (Lei n. 404), cabendo destacar que Blumenau foi o primeiro município do país a dispor de uma lei de educação ambiental específica com plano estratégico de educação ambiental agregado).

No entanto, a simples existência dessa lei não garante a democratização e um maior equilíbrio sócio-ambiental para as cidades brasileiras. Para que isso efetivamente ocorra, é necessário que suas premissas saiam do texto da lei e adentrem as práticas de planejamento e gestão urbana e - principalmente - sejam incorporadas ao cotidiano dos cidadãos.

No Brasil, a evolução da regulamentação ambiental evidencia um esforço governamental na introdução de políticas sócio-ambientais tendentes a mudar os padrões de comportamento da sociedade em relação a esta questão.

A legislação ambiental cumpre satisfatoriamente a sua função e, por conseguinte, o Governo aí se desincumbe em parte das suas obrigações. Diz-se “em parte” porque não é só com a elaboração e efetivação de normas legais que o Governo cumpre o seu papel. Outras ações devem ser postas em marcha, pois é cediço que o Governo é a mola mestra da qual partem os estímulos e a pressão necessária para que outros elementos sociais – população e empresariado, por exemplo – passem a tomar, nas suas respectivas esferas de atuação, as providências essenciais com relação a responsabilidade sócio-ambiental de cada um.

É oportuno, em conseqüência, que o Governo oriente os segmentos da sociedade quanto a necessidade de se conduzirem de acordo

com uma política de desenvolvimento sustentável, ressaltando que a participação de cada um neste projeto representa a exata medida de sua responsabilidade social e ambiental.

Além disso, o Governo pode, ele próprio, desenvolver ações que demonstre sua participação no campo da responsabilidade sócio-ambiental.

Muitas ações com reflexos benéficos ao meio-ambiente poderão ser promovidas, por exemplo, com a mera criação de incentivos e benefícios fiscais, tais como a redução de tributos para determinados setores industriais que inegavelmente contribuem com a preservação do meio-ambiente. Paralelamente, há a possibilidade de se sobre-taxar as atividades preponderantemente poluidoras ou que contribuem para o desequilíbrio ecológico.

Neste sentido, tributos como ICMS (“Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que se iniciem no exterior”) e IPI (“Imposto sobre produtos industrializados”) são instrumento já disponíveis que tanto podem ser orientados para servir como instrumentos de combate à poluição como também à recuperação do meio ambiente.

Só para ficar em dois exemplos: 1) a produção de veículos e máquinas de baixo consumo e que utilizassem combustíveis não poluentes ou “limpos” e aquelas com equipamentos anti-poluição; 2) a industrialização e comercialização de produtos reciclados.

A conscientização dos direitos e das responsabilidades em relação a um ambiente ecologicamente equilibrado e, concomitantemente, a

institucionalização do ambientalismo na sociedade brasileira já é um fato segundo se depreende da pesquisa nacional de opinião realizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Instituto de Estudo da Religião – (ISER), intitulada “O QUE O BRASILEIRO PENSA DO MEIO AMBIENTE E DO CONSUMO SUSTENTÁVEL”⁴², que se passa a reproduzir.

Questionados sobre as eventuais vantagens em termos ambientais do Brasil em relação a outros países, os entrevistados responderam:

Tabela 3 – Vantagem ambiental do Brasil

Pensando no meio ambiente do Brasil, a maior vantagem que há em relação aos outros países		
Vantagens (menções espontâneas)	1997 (%)	2001 (%)
Florestas e matas virgens/Muito verde	13	15
Amazônia/Floresta Amazônica	10	13
Rios e lagos/Muita água doce	2	4
Outros recursos naturais	5	7
Outras	16	15
Não há nenhuma vantagem	9	7
Não sabe/Não opinou	45	39

Fonte: MMA/ISER

O quadro acima demonstra a valorização do brasileiro em relação aos recursos naturais do país.

No quadro seguinte os entrevistados apontam os principais problemas ambientais enfrentados no país:

Tabela 4 – Problemas ambientais do Brasil

Problemas ambientais do Brasil	
Resposta múltipla	2001 (%)
Desmatamento de florestas	49
Poluição de rios, lagos e outras fontes de água	29
Poluição do ar	15

⁴² Esta pesquisa foi realizada em 1992, 1997 e em 2001, o que enseja uma avaliação consistente da evolução da institucionalização do ambientalismo na sociedade brasileira e os resultados ora reproduzidos referem-se à fase concluída em outubro de 2001. In: www.iser.org.br; acessado em 26/07/2005.

Fonte: MMA/ISER

Diante dos temas apontados como debilidades ambientais, observa-se que o brasileiro identifica problemas ambientais nacionais (desmatamento de florestas, por exemplo) e locais (saneamento ambiental, poluição do ar, rios, lagos e praias).

Do ponto de vista local, o saneamento ambiental desponta como causa primordial de preocupação entre os entrevistados, embora não se pode deixar de notar que expressiva margem (34%) não detectou problema ambiental algum em seu bairro:

Tabela 5 – Saneamento ambiental local

Problemas ambientais do bairro (2001)	
Problemas (menções espontâneas)	%
Saneamento ambiental	18
Poluição de rios, lagos e praias	6
Poluição do ar	5
Desmatamento de florestas	3
Outros	14
Nenhum problema	34
Não sabe/Não opinou	22

Fonte: MMA/ISER

Outro fator levantado pela pesquisa a ser destacado é que os brasileiros se sentem pouco informados acerca de temas ligados ao meio ambiente e à ecologia, o que indica que os progressos alcançados a partir da Conferência RIO'92 não são tão satisfatórios assim, ainda que tenha havido uma evolução em relação a conscientização ambiental, como se verá adiante.

Segundo a pesquisa em comento, 52% dos entrevistados se considera mais ou menos informados; 23% se dizem mal informados; 15% se consideram bem informados; 7% disseram que se sentem muito mal

informados; 2% sentem-se muito bem informados; o restante 1% não soube informar ou não opinou ao ser questionado.

De acordo com a pesquisa MMA/ISER,

“Não há como negar que houve, nesta última década, uma notável evolução no que se pode chamar de consciência ambiental no Brasil, e isto se pode medir através de vários dados e indicadores que a pesquisa permite extrair. Por exemplo, cresce o número de pessoas que acreditam que a preocupação com o meio ambiente não é exagerada (de 42% em 1997 para 46% em 2001) e, também que a natureza é sagrada (de 57% em 1992 para 67% em 2001), e que os seres humanos não deveriam interferir nela. Houve também um crescimento significativo (de 23% em 1997 para 31% em 2001) do segmento da população que passou a concordar mais com a idéia de que são necessárias grandes mudanças nos nossos hábitos de produção e consumo para conciliar desenvolvimento e proteção do meio ambiente. Mais da metade da população (51%), desde 1992 já dizia preferir menos poluição à geração de empregos e este número se mantém em 2001 apesar de sabermos que este é um tema de grande preocupação em nossos dias.”⁴³

Outro aspecto que remete à constatação de que o brasileiro demonstra uma conscientização ambiental, ainda que incipiente, é a sua predisposição de contribuir para uma maior proteção ao meio ambiente, seja através da participação voluntária em atividades correlatas ou por meio de contribuições financeiras:

“Mais de 70% da população brasileira afirma ter simpatia pelo trabalho das organizações ecológicas embora poucos sejam capazes de mencionar alguma espontaneamente. A organização mais lembrada, tanto nas respostas espontâneas quanto estimuladas é o IBAMA, a principal agência de meio ambiente governamental. Em segundo lugar vem a GREENPEACE e depois as brasileiras S.OS. Mata Atlântica e Fundação Tamar, como mostra o gráfico a seguir. Tanto em 1997 quanto em 2001 somente 1% da população declarou ser membro de alguma organização de proteção ao meio ambiente. Quando perguntados sobre o que estariam dispostos a fazer para ajudar uma organização desse tipo, a maior parte escolheu o trabalho voluntário (64% em 2001 e 56% em 1997); mais de 50% declararam-se, em ambos os estudos, dispostos a tornar-se membros e uma porcentagem expressiva afirmou que estaria disposto a contribuir com dinheiro: 29% (1997) e 30% (2001). Os dados revelam também que o perfil daqueles que demonstram ter maior

⁴³ “O QUE O BRASILEIRO PENSA DO MEIO AMBIENTE E DO CONSUMO SUSTENTÁVEL”, p. 12, in www.iser.org.br

disposição para participação em qualquer uma dessas formas são, brasileiros jovens (de 16 a 24 anos), e também aqueles que têm maior nível de instrução (nível superior incompleto ou mais). Observa-se, ainda, que entre as regiões, a população da região norte é a que demonstra maior disposição para contribuir com dinheiro (52%), em contraste por exemplo com a população da região sul/sudeste, onde apenas 26% demonstra essa mesma disposição.”⁴⁴

Do confronto entre a produção legislativa e a pesquisa MMA/ISER pode-se concluir que há graves deficiências entre a legislação brasileira e uma efetiva conscientização por parte da população quanto aos seus direitos e deveres com relação questão ambiente. Entretanto, há aspectos pontuais que evidenciam uma incipiente, porém firme predisposição de se incorporar os preceitos desta espécie de cidadania na sociedade brasileira.

Embora os conflitos ideológicos estejam mais focados atualmente em aspectos de fundo econômico, com reflexos na dicotomia “estado total” e “estado mínimo”, é certo que muitas questões de interesse social não tem como ser tratadas sob este restritivo ponto de vista ou ser relegadas a uma situação de interesse secundário.

Dentre estas, a questão sócio-ambiental é a que apresenta maior clamor por uma atenção e tratamento preponderantes.

A política neoliberal que se seguiu à opacização do estado de bem-estar, demonstrou não dispor de instrumentos que concilhassem o equilíbrio econômico-financeiro do Estado com as irrefutáveis necessidades sociais que, entre outros, englobam o espectro ecológico e sua indissociável relação com o ser humano.

Diante desta realidade, alguns pensadores sociais advogam a instituição de um novo formato estatal, pois há necessidade de se encontrar um modelo focado nas responsabilidades coletivas de hoje.

⁴⁴ Idem, p. 22.

A concretização deste papel, no entanto, não se dará sem que se reconheça que a globalização é um elemento irrefutável nesta nova realidade e, com ela, inúmeros valores, atitudes e aspirações foram incorporados pela sociedade que não está mais disposta a abrir mão dos mesmos. Com efeito, características próprias das sociedades capitalistas como, por exemplo, individualismo, produtividade, competição e lucro encontram-se hoje arraigados mesmo nos meios progressistas da sociedade. Estes valores podem ser resumidos na primazia do individualismo em desfavor do sentimento de co-responsabilidade social que era tão cara à social-democracia até o advento do neoliberalismo.

Em conseqüência, inovações no ideário político são necessárias já que os velhos modelos já não encontram mais respaldo no contexto atual. Não se trata de absorver pura e simplesmente o pensamento neoliberal. Antes disso, muito pelo contrário. O que se deve realizar é o aproveitamento desses novos valores, atitudes e aspirações sociais de forma criativa, de modo que através dos mesmos este “novo” Estado, somatório de governo, sociedade civil e iniciativa privada continue a produzir bem-estar de forma coletiva, o que significa estabelecer o primado dos valores sociais.

A vigente Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, trata da questão ambiental no art. 225:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”⁴⁵

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 31^a ed., São Paulo: SARAIVA, 2003. 364 p.

O texto do dispositivo constitucional é atual, indo de encontro à moderna abordagem do tema meio ambiente, cujo traço forte repousa no *“reconhecimento do direito a um ambiente saudável, ao lado da emergência de novos sujeitos de direito: as gerações futuras e a própria natureza.”*⁴⁶

Ainda segundo a redação do dispositivo constitucional, a responsabilidade pela execução deste projeto político é dividida entre a sociedade e o Estado brasileiros.

Embora reflita uma aspiração da coletividade brasileira na época, este dispositivo só tem razão de existir (como muitos outros de nossa atual Constituição Federal, aliás) ante a constatação da falta de compreensão do que seja meio ambiente e de seu amplo e complexo relacionamento com a vida das pessoas, em todas as esferas do Estado.

Ora, o direito a um meio ambiente adequado, ou seja, *“ecologicamente equilibrado”*, deveria estar conformado nos valores e princípios do povo brasileiro, sendo desnecessário expressá-lo em termos de positivismo legal, posto que é irrenunciável e inalienável ante a certeza de ser pressuposto da subsistência humana. Somente a ausência de conscientização a esse respeito ou em face de uma meramente incipiente e restrita noção do mesmo justifica a necessidade de se relacionar tal direito na Constituição Federal.

Em poucas palavras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado nada mais é do que um direito natural e fundamental do ser humano; é um dos direitos humanos. Encontra-se

⁴⁶ SILVA-SANCHÉZ, Solange S. “Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental”. In: *Plural – Revista do Curso de Pós-Graduação em Sociologia*. Departamento de Sociologia – USPO. 6:20-46, São Paulo, 1996.

assentado em três princípios fundamentais: inviolabilidade, autonomia e dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, não deveria haver necessidade de se prever legalmente tal direito para que fosse respeitado.

VIGO (2000:27) esclarece:

“Los derechos humanos naturales o fundamentales no son ‘creados’ por ninguna autoridad estatal o social, sino que simplemente corresponde que los reconozcan por mérito del derecho positivo, pues su existencia deriva de la naturaleza humana. El hombre se presenta ante sus semejantes como titular de ciertos derechos o suyos cuyo título es ser simplemente miembro de la especie humana, y exige el respeto de ellos dado que su violación compromete la propia humanidad.”

Sob o ponto de vista dos direitos humanos, portanto, o direito a um meio ambiente sadio não carece de previsão legal e a sua noção deveria bastar, por si só, para encetar políticas e iniciativas ambientais.

Todavia, em nosso país o dispositivo constitucional que trata do assunto encontra sua justificativa na medida em que eleva a importância da questão ambiental, a ponto de encetar o surgimento ou mesmo de acelerar o processo de regramento das diversas atividades que se relacionam ao tema.

A evolução da regulamentação ambiental evidencia um esforço governamental na introdução de políticas sócio-ambientais tendentes a mudar os padrões de comportamento da sociedade em relação a esta questão.

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais bem apanhadas no mundo. Muito bem escrita, adequada e consistente.

Não obstante tal realidade, refoge à mesma um importante, senão essencial, aspecto que é a eficácia. É dizer: embora tenhamos uma das

legislações mais aperfeiçoadas em relação às questões ambientais, carece a mesma da força necessária para a aplicação dos preceitos normativos nela contidos. Não se pode olvidar, a bem da verdade, que esta deficiência pode ser conferida, em parte, à falta de meios (humanos e materiais) imprescindíveis a sua implementação.

A existência de instrumentos normativos é alentadora num país em que a consciência do dever está intimamente ligada à existência de uma norma jurídica preexistente como, por exemplo, o inciso II, do art. 5º., da Constituição Federal de 1988⁴⁷, segundo o qual “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.*”

Este dispositivo é, sem dúvida, importantíssimo quando se trata de questões envolvendo segurança jurídica, respeito aos direitos da pessoa, entre outros. Porém, pouco ou quase nada representa em face da cidadania ambiental, cujo fundamento apriorístico deve ser a conscientização espontânea das limitações e fragilidades ambientais, bem como das responsabilidades daí decorrentes.

FERREIRA (1992:18), ao falar sobre a política ambiental no Brasil, destaca a existência de “*uma deficiência dramática na forma de nos relacionarmos com a natureza.*”

De fato, pode-se dizer que um dos entraves a um maior envolvimento da sociedade civil com a questão ambiental está, possivelmente, na compreensão de meio ambiente e de seu amplo e complexo relacionamento com a vida das pessoas, o que não foi ainda plenamente assimilado por todas as camadas sociais

⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 31ª ed., São Paulo: SARAIVA, 2003. 364 p.

É o que apontam ALONSO & COSTA (2002:51), quando afirmam:

“(...) os cidadãos comuns não vêem, pois, problemas urbanos como ambientais e, em oposição aos ativistas e analistas, não conectam desenvolvimento econômico e destruição ambiental.”

Esta posição reducionista reflete num diminuto e lento avanço da sociedade brasileira em termos de cidadania ambiental, posto que a sociedade não se mobiliza para reclamar seus direitos ao mesmo tempo em que não se conscientiza da sua parcela de responsabilidade na construção de um modelo sócio-ambiental adequado no Brasil.

Este posicionamento, contudo, vem se alterando conforme se depreende do resultado da pesquisa MMA/ISER anteriormente destacado.

Esta pesquisa revelou os brasileiros querem mais informações sobre o meio ambiente (52% dos entrevistados afirmaram que se encontram mais ou menos informado; 23% disseram sentir-se mal informados; 7% consideraram-se muito mal informados). Estes dados revelam imediatamente um significativo interesse sobre a questão.

Segundo a pesquisa, houve também um crescimento significativo do segmento da população (de 23% em 1997 para 31% em 2001) que passou a concordar mais com a idéia de que são necessárias grandes mudanças nos nossos hábitos de produção e consumo para conciliar desenvolvimento e proteção do meio ambiente.

Outro aspecto relevante apontado pela entrevista é o número de pessoas (52%) que afirmaram preferir menos poluição à geração de mais empregos sem qualidade ambiental.

No quesito hábitos de compra e consumo, a pesquisa aponta que 81% da população declarou-se mais motivada quando, ao fazer uma compra, encontra nos produtos que procura um rótulo que informa que a mercadoria foi produzida de maneira ambientalmente correta. Também, 73% dos entrevistados admitiram ficar mais motivados a comprar um produto quando o rótulo informa que ele foi produzido organicamente, isto é, sem a utilização de produtos químicos. É de se notar, entretanto, que a maior parte das pessoas consultadas nesta parte da pesquisa estão domiciliadas em centros urbanos, possuem alta escolaridade e se concentram nas faixas economicamente ativas e de maior poder aquisitivo.

Este fato evidencia que a questão educacional é uma das colunas que sustentam a conscientização sócio-ambiental e, em consequência, deve ser considerada como fator de eficácia das políticas governamentais quanto a sustentabilidade. Esta constatação, todavia, não prejudicou os resultados da pesquisa, pois *“surpreendem e sugerem que muito mais do que se imagina a população brasileira vem incorporando práticas de consumo que levam em consideração outros atributos que não exclusivamente preço e qualidade dos produtos.”*

A preocupação do brasileiro com a questão social, a par da ambiental, também é demonstrada pela pesquisa. No caso, 58% dos entrevistados considera a distribuição de renda mais importante que o crescimento econômico, indicado por 22% das respostas.

Em conclusão, a pesquisa destaca:

“Ainda que o meio ambiente não faça parte das prioridades dos brasileiros, quando se pergunta sobre os problemas que os afligem – e aí o cardápio não varia, vindo os problemas de saúde, desemprego e segurança nos primeiros lugares – pode-se dizer que a população tem uma grande empatia com a temática do meio ambiente, e que cada vez mais atribuem um valor positivo ao fato de que o Brasil possui recursos naturais abundantes e a idéia de que se deve preservá-los.”

Outro aspecto apontado por FERREIRA (1992:19) como complicador da implementação das políticas ambientais é o descaso para com a legislação ambiental, ao afirmar:

“(...) Há, sem dúvida, variáveis sociais e políticas que podem explicar esta deficiência, mas a verdade é que uma persistente negligência tem existido, tanto entre cientistas como entre **decisionmakers** sobre as leis que regulam a biosfera.”

Esta realidade, por sua vez, pode ser justificada pelas sucessivas etapas da política ambiental brasileira. Para SILVA-SANCHÉZ (1996:32) *“ao se sucederem, essas etapas não se substituem umas às outras, mas se sobrepõem originando uma teia de leis e instituições que, muitas vezes, se contrapõe e se contradizem.”*

De outra parte, a institucionalização do meio ambiente com a criação de órgãos governamentais específicos para administrar o assunto – caso da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA e depois o IBAMA, retirando de outros organismos parte de suas funções e de seu pessoal também contribuiu para uma certa *“guerrilha inter-institucional”* (BURSZTYN, 2003 – obra em produção) que atrapalha a consolidação de uma cidadania ambiental.

No entanto, a participação do Governo é imprescindível no processo, porquanto *“nenhum país empreende um projeto nacional sem uma marcante presença do Estado.”* (BURSZTYN, 2003 – obra em produção).

Oportuno mencionar, a propósito, um documento recém publicado denominado *“Orientação estratégica de governo - Um Brasil para*

todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”⁴⁸, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que rege a formulação e a seleção dos principais programas do Governo Federal do Brasil previstos no Plano Plurianual 2004-2007.

Neste projeto, o governo atual propõe-se a “*promover um desenvolvimento sustentado*” através do crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais, com ênfase na promoção da educação ambiental. Isto demonstra que a dimensão ambiental está inserida no contexto da proposta governamental do país.

Alguns exemplos demonstram ganhos já consolidados, como noticiam CAMARGO *et.al.*(2002:25):

“Finalmente, houve no período um incremento significativo na área de ecossistemas naturais sob proteção em unidades de conservação. Graças à adesão dos governos estaduais e de proprietários privados e da atuação do governo federal foi possível aumentar em aproximadamente 55% a área total sob proteção legal no País. Este número é particularmente significativo quando se considera que ele está sendo comparado com a soma das unidades de conservação criadas nas seis décadas anteriores.”

Vê-se que já vem de longa data a construção, no Brasil, de uma base legislativa focada na proteção, conservação e uso dos recursos ambientais. Tanto que, atualmente, a legislação brasileira sobre o assunto é referência internacional.

A absorção de novos conceitos, passando de preservação do meio ambiente para sustentabilidade, daí para cidadania ambiental bem

⁴⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007 – Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília, 2003. 27p.

evidencia evolução e atualidade no tratamento do tema pelas leis de nosso país.

No entanto, a consolidação dos avanços das políticas ambientais não se refletiu plenamente numa cidadania ambiental, processo que se encontra em fase de construção.

Ainda assim, é irrefutável que, a par da evolução legislativa, ocorre uma mudança na percepção da sociedade brasileira quanto a importância de um desenvolvimento sustentável e, principalmente, uma conscientização quanto ao fato de que o ser humano é parte indissociável do meio ambiente e dele retira sua subsistência.

3. O PROGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BLUMENAU

O presente capítulo tem por objetivo informar os principais aspectos relativos ao programa do orçamento participativo instituído em Blumenau e a sistemática de sua aplicação. Paralelamente, são apresentados dados acerca do município, tais como população, geografia, fauna e flora, etc., no afã de situar o leitor no contexto do referido programa.

3.1. DADOS POLÍTICO-GEOGRÁFICOS DE BLUMENAU

O município de Blumenau⁴⁹ está situado na Zona Fisiográfica do Estado de Santa Catarina, designada como “Bacia do Rio Itajaí-Açú” e no nordeste da Microrregião nº. 294, classificada como Região Colonial de Blumenau junto a Fundação IBGE, precisamente aos 26°55’10’’ de latitude sul e aos 49°03’58’’ de longitude oeste de Greenwich, afastada a 143 Km⁵⁰ de Florianópolis, capital do referido Estado.

Blumenau conta atualmente com uma área total de 510,3 Km², dos quais 62,4% (318,3 Km²) são de área rural e 37,6% (192,0 Km²) de área urbana, parte ideal de uma área originalmente maior de 11.000 Km² foi sendo gradativamente reduzida a partir da emancipação de seus então distritos, tais como, por exemplo, os atuais municípios de Rio do Sul, Gaspar, Indaial, Timbó, Rodeio, Ascurra e Massaranduba para citar somente alguns.

Atualmente, Blumenau compõe com outros 13 municípios (Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó) a Associação do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), e, também, é sede da Região Metropolitana

⁴⁹ Dados extraídos do documento “BLUMENAU – Diagnóstico Sócio-Econômico 2000”, produzido e distribuído pelo IPPUB – Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Blumenau, junho/2003, 40 p.

⁵⁰ Via Itajaí e rodovia BR 101.

do Vale do Itajaí, cujo organismo é integrado pelos 14 municípios da AMMVI e mais os municípios de Ilhota e Luiz Alves, totalizando assim 16 componentes.

O município de Blumenau é composto por sua sede e pelos Distritos de Vila Itoupava e Garcia, este bem mais recente, pois instituído a partir do segundo semestre de 2001.

Blumenau divide-se administrativamente em 30 bairros, numa altitude média urbana de 21,0m.

Aspectos como localização, população e equipamentos conferiram à Blumenau uma posição de destaque na região geográfica em que se insere, espalhando-se por ambas as margens do Rio Itajaí-Açú, que lhe atravessa o perímetro no sentido oeste-leste, até os morros existentes a pequenas distâncias do rio, de forma que a cidade e sua expansão se conformaram a esta geografia caracterizada por uma faixa de terras relativamente estreita, ainda que de largura variável, a partir do mesmo.

Em termos de população, Blumenau conta com 261.868 habitantes⁵¹, apresentando uma taxa de crescimento de 2,373% no interregno 1991-2000, com destaque para o fato de que a cidade, nos últimos 40 anos, isto é, de 1960 a 2000, mais que quadruplicou a sua população, segundo censos do IBGE⁵².

Deste conjunto, 92,4% da população (241.987 habitantes) encontra-se instalado na área urbana do município e, por conseguinte, o restante na área rural.

⁵¹ População no ano de 2000, de acordo com o Recenseamento 2000 do IBGE.

⁵² Em 1960, Blumenau contava com 66.788 habitantes

O município destaca-se por sua elevada atividade fabril, cujas origens remontam à época da imigração, quando os que para cá vieram originários da Europa, introduziram técnicas de processamento de produtos até então desconhecidos aos habitantes locais. Blumenau, assim, conta com setores industriais e comerciais fortemente desenvolvidos em suas 2.539 indústrias e 7.047 comércios, o que gera empregos para aproximadamente 68.366 habitantes⁵³.

Parcela preponderante da população economicamente ativa está empregada no Setor Terciário, porém é a indústria que continua sendo a principal economia da região.

O fluxo de veículos em Blumenau, em decorrência de suas características, é elevado⁵⁴ e, de uma forma geral, gera conflitos de tráfego em razão de uma malha viária comprimida entre o Itajaí-Açú e seus afluentes e os morros, ainda que o transporte coletivo – realizado por meio de ônibus - tenha destaque no município, porquanto atinge uma média superior a 65% dos deslocamentos motorizados das pessoas em direção ao trabalho, comércio e estudos ou o retorno às suas residências.

Circulam na cidade 252 ônibus, que integram um projeto denominado Sistema Integrado de Transportes Urbanos de Passageiros de Blumenau (SIB), cujo projeto básico consiste no desempenho de uma operação ajustada de eixos troncais (os mais carregados no sistema de linhas, do ponto de vista dos usuários) e linhas alimentadoras (que têm por função deslocar os

⁵³ Dados extraídos do documento ‘BLUMENAU – Diagnóstico Sócio-Econômico 2000’, produzido e distribuído pelo IPPUB – Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Blumenau, junho/2003, 40 p.

⁵⁴ De acordo com a 3ª CIRETRAN– Circunscrição Regional de Trânsito de Blumenau, em 2000 o município contava com 74.120 automóveis, 3.065 caminhões, 810 ônibus, 204 microônibus, 11.420 motocicletas, 257 ciclomotores, 07 quadriciclos, 520 motonetas, 203 caminhonetes (veículos para transporte de passageiros), 7.136 camionetas (veículos com carroceria, para transporte de carga), 789 reboques, 1.141 semi-reboques, 08 triciclos.

usuários da periferia até os terminais de integração), além de outras linhas denominadas de “interbairros”, “do cidadão” e “madrugueiras”.

Quanto ao meio ambiente, o município de Blumenau caracteriza-se de forma muito peculiar. De uma parte, o município está inserido numa área de domínio da Floresta Atlântica que, aliás, abarca boa parte do Estado de Santa Catarina, porém com o privilégio de contar com uma vegetação original conservada em torno de 70% de sua superfície.

Do ponto de vista da vegetação primária, o município encontra-se dentro da “Mata Pluvial da Encosta Atlântica”, que se caracteriza por uma vegetação exuberante e complexa, na qual se destacam a Canela-Preta, Laranjeira do Mato, Tanheiro, Palmiteiro, Maria Mole e Pau-óleo.

Tabela 6 – Classes de uso do solo para Blumenau em 1996

CLASSES DE USO	KM ²	HECTARES	%
Área Urbanizada	68,43	6.843,00	12,89
Pastagem/agricultura	91,98	9.198,00	17,32
Rio/águas	2,51	251,00	0,47
Vegetação arbórea	368,07	36.807,00	36,32
Total	531,00	53.100,00	100,00

Fonte: CONSATTI e THEIS (1999:105)

Na fauna, espécimes de iraras, veado-mateiro, cachorro-do-mato, jaguatirica, paca, tatu, quati, cutia, macaco-prego, bugio, lontra, entre outros, ainda podem ser encontrados.

Entretanto, se por um lado estas características sejam alvissareiras, de outra parte as próprias condições do sítio urbano, tais como o clima, a geologia, a geomorfologia e a hidrologia do município são fatores de geração de problemas ambientais que confrontam o planejamento e o gerenciamento de uso e ocupação do solo.⁵⁵

⁵⁵ De acordo com o IPPUB, “a configuração radial da cidade sobrecarrega o centro. Para ele convergem necessariamente todos os deslocamentos urbanos por haver poucas ligações entre os bairros. Este fato é agravado por ser um centro constituído por apenas três ruas principais, aprisionadas ente duas

O município conta com um sistema de limpeza urbana, que consiste em coleta de lixo domiciliar, coleta de lixo especial, varrição, capinação, roçada e, em alguns casos, empresas mantêm serviço terceirizado de coleta de lixo próprio. O lixo industrial recolhido na cidade é destinado a depósito em local apropriado (aterro sanitário) situado no Distrito de Vila Itoupava, enquanto que o lixo domiciliar é destinado a depósitos em cidades vizinhas.

A disposição de resíduos sólidos em Blumenau, no ano de 1997, apresentava a seguinte configuração:

Tabela 7 – Tipo de disposição de resíduos em Blumenau em 1997

TIPO DE DISPOSIÇÃO	CÁLCULO	RESULTADO DO ÍNDICE PARCIAL
Doméstico	38,5% x 0,5	19,25
Industrial	31,5% x 0,5	15,75
Séptico	0,1% x 0,5	00,05
Público	16,4% x 0,5	08,20
Entulho	5,7% x 0,5	02,85
Comercial	2,1% x 0,5	01,50
Reciclado	2,6% x 1	02,60
Total	-	49,75

Fonte: CONSATTI e THEIS (1999:106)

Blumenau dispõe de diversos os programas que visam atuar junto às comunidades e aos setores organizados da sociedade no controle do meio ambiente e na formação de consciência ambiental. São eles:

a) O Índice de Sustentabilidade de Blumenau - ISB, que desde 1997 vem produzindo dados sobre a cobertura florestal no município, a situação dos resíduos, a qualidade da água e do ar, orientando as ações prioritárias na gestão ambiental;

barreiras físicas: um morro e um rio. Devido à topografia muito acidentada, o crescimento possível tem sido até hoje radial linear ao longo dos fundos de vale.” (Op. cit., p. 24).

b) O certificado FAEMA de Qualidade Ambiental - CFQA, que também desde 1997 vem certificando pequenos empreendimentos que realizam gestão ambiental e que, em parceria com a Associação Comercial e Industrial de Blumenau e o SENAI já certificou mais de 100 empresas, de diversos ramos de atividades;

c) O Plano Diretor de Arborização Urbana, que define as espécies, os locais e as formas de plantio junto às vias e que já arborizou a maioria das principais ruas da cidade;.

d) A Blitz da Fumaça Preta, um programa criado em 1998 e que fiscaliza nos principais corredores de serviço a qualidade da fumaça expelida por veículos a diesel, em parceria com a Polícia Militar de Proteção Ambiental e a Guarda Municipal de Trânsito, impondo multa prevista no Código Brasileiro de Trânsito para os infratores;

e) O Sistema Municipal de Unidades de Conservação, que embora não previsto em lei, administra várias estruturas legalmente protegidas (Parques Naturais, Áreas de Proteção Ambiental e uma Área de Relevante Interesse Ecológico), que totalizam cerca de 20% do território do município e administrados pela Divisão de Unidades de Conservação da FAEMA;

f) A Unidade Demonstrativa de Energias Limpas - UDEL, situada no Museu de Ecologia Fritz Müller, um espaço de demonstração de alternativas limpas de produção e uso de energias solar e eólica;

g) As produções de materiais diversos, como o Jornal Nosso Ambiente, “folderes” das estruturas, material institucional, entre outros;

h) O Programa de Manejo Sustentado do Palmito, a partir de um convênio com o IBAMA e em parceria com a Universidade Regional e a Superintendência de Desenvolvimento Rural, possuindo mais de 40 participantes que estão possibilitados de produzir renda sustentável em suas propriedades gratuitamente;

i) A Agenda Blumenau 21 - AB21, produzida em 2000, fruto de vários debates e conclusões de seminários, planejamentos setoriais e outras produções e que pretende orientar a cidade em suas decisões. A AB21

possui uma Comissão de Acompanhamento da Implementação e foi motivo de debate por ocasião da Conferência da Cidade, realizada em agosto deste ano;

j) O Guia do Consumidor responsável, que traz informações sobre produtos e produtores que têm responsabilidade ambiental e locais de comercialização, além de empresas certificadas no município;

k) O Plano Estratégico de Educação Ambiental - PEEA, criado em 2002, com ampla participação da sociedade (mais de 40 entidades) e que definiu estratégias de ação rumo ao desenvolvimento sustentável. Várias ações foram implementadas neste período, a maioria tentando chamar a atenção dos envolvidos para a necessidade de busca de soluções conjuntas e participativas para os problemas ambientais e sociais. O PEEA também gerou a Política Municipal da Educação Ambiental, e é coordenado por um Grupo Gestor, que define as ações;

l) O Programa Municipal de Recuperação da Mata Ciliar - PMRMC, ou Programa Nativa, que já recuperou cerca de 10 hectares de vegetação ao longo dos cursos d'água de Blumenau, sempre em parceria com comunidades escolares, empresas e produtores rurais;

m) A realização de eventos diversos, em que se destacam a Semana do Meio Ambiente em junho e a Semana da Água em setembro;

A conveniência da apresentação de todos estes dados está no fato de que os mesmos refletem, direta ou indiretamente, na questão presentemente estudada, porquanto o Programa do Orçamento Participativo, no caso de Blumenau, também refere a questões ambientais, como se verá a seguir.

3.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BLUMENAU

A história do Orçamento Participativo de Blumenau teve origem nas eleições municipais de 1996, quando a coligação "Blumenau para

Todos”, formada pelos partidos PT, PSB, PC do B, PPS e PMN, assumiu a administração municipal com a denominação de “Frente Popular” (MOURA, 2004:58)

Destacava-se na plataforma de governo deste grupo a participação popular, por meio do envolvimento da população na indicação das prioridades comunitárias, através do que se convencionou chamar não-originariamente de Orçamento Participativo.

A propaganda apresentada pela Coligação referia ao Plano de Governo 1997/2000⁵⁶ nos seguintes termos:

“A Coligação Blumenau para Todos será o marco divisor na história de Blumenau, pois implementará um governo de caráter popular e democrático, onde o conceito de democracia participativa substituirá o conceito de democracia representativa. Haverá a inversão de prioridades e será estabelecida uma nova relação com o conjunto da sociedade, afastando o tradicional clientelismo e populismo.”

Já no período de transição que antecedeu a assunção do Executivo municipal pela referida coligação, designou-se um grupo de estudos com a incumbência de discutir e aprofundar a questão de implementação do Programa “Orçamento Participativo em Blumenau”.

Dentre as medidas adotadas por este grupo de trabalho está a realização de um encontro com representantes e segmentos da sociedade blumenauense, tais como sindicatos, associações de moradores, grupos de mulher, clubes de mães, etc., cujo objetivo preponderante era informar a comunidade sobre os procedimentos da nova administração com relação ao orçamento municipal.

Este encontro foi realizado em 23/11/1996, nas dependências do Teatro Carlos Gomes, com a participação de representantes da Prefeitura

Municipal de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, onde o programa do Orçamento Participativo já estava sendo realizado a contento.

É de se ressaltar, no entanto, que a assessoria para a implantação do Orçamento Participativo em Blumenau foi buscada em Florianópolis e não em Porto Alegre, onde o programa já estava sendo desempenhado, embora em termos de metodologia o OP blumenauense seguiu o “desenho” do OP porto-alegrense com pequenas diferenças (ANDRADE, 2005:132).

De outra parte, a equipe blumenauense foi constituída por integrantes dos partidos políticos da coligação sufragada que não tinham afinidade com a metodologia do programa enquanto processo de inovação administrativa e democrática.

Esta situação é elucidada por REYDI ROLIM DE MOURA (2004:69) ao abordar a questão referente ao comprometimento governamental⁵⁷ em relação ao OP blumenauense:

“O processo do OP em Blumenau, apesar de ter sido a principal bandeira da coligação do governo popular nas eleições de 1997, apresenta-se marcado por tensões e conflitos. Ou seja, ao contrário de uma adesão automática e natural ao processo, em diversas situações observa-se que não só não ocorre uma articulação entre o OP e a atuação dos membros do governo e vereadores da coligação liderada pelo PT, como estes acabam entrando em choque com a dinâmica e as deliberações do OP.”

Este fato é corroborado por uma ex-participante do programa, que colaborou com a implantação do OP blumenauense ao afirmar em monografia de especialização própria que, logo de início, *“não houve entrosamento e discussão entre Conselho Municipal do Orçamento*

⁵⁶ Panfleto com proposta de governo da coligação “FRENTE POPULAR”.

⁵⁷ Segundo a autora, o compromisso governamental consiste no efetivo emprego das forças políticas municipais no sentido de respeitar e atender as deliberações dos processos participativos e se dá por meio da *“viabilização da participação popular no OP, criação de condições materiais e financeiras no*

Participativo e os outros Conselhos Municipais, muitos do quais com o caráter sobre políticas específicas.” (R. W. SILVA, 1997:47, apud MOURA, 2004:73).

Um dos coordenadores do OP, integrante do programa desde sua implantação, ao ser entrevistado para o presente trabalho em Blumenau, em 20 de setembro de 2005, informou a respeito da falta de convergência das instâncias públicas que *“houve alguns atritos com a Câmara de Vereadores, pois os vereadores achavam que a prerrogativa para estabelecer obras era deles.”*

Também, não houve nenhuma preocupação quanto a capacitação dos integrantes da equipe com respeito ao processo global do Orçamento Participativo (MOURA, 2004:71) e somente em 04 de fevereiro de 1997 a coordenação do programa em Blumenau remeteu dados sobre a metodologia do programa aos Secretários Municipais para análise e avaliação em reunião colegiada.

Este fator – a falta de capacitação dos membros do OP – pode ter contribuído para a futura descrença com que se tratou a possibilidade do OP de Blumenau de alcançar os resultados propagados inicialmente, pois já no primeiro ano (1997) devido a ausência de conhecimentos técnicos básicos relacionou-se uma série de obras cuja receita orçamentária não tinha capacidade de atender.

De acordo com MOURA (2004:74), *“as obras teriam sido orçadas com valores abaixo do custo, principalmente por falta de experiência dos técnicos, da equipe do OP e da própria população.”*

atendimento das demandas deliberadas, e através do comprometimento efetivo para o desenvolvimento de espaços de participação que se ajustem à realidade local.” (MOURA, 2004:69).

Além disso, segundo um dos coordenadores do OP, integrante do programa desde o seu início, ouvido pelo autor do presente trabalho:

“Foi super dimensionado o orçamento do município e em função desse superdimensionamento foi destinada uma verba muito grande para o orçamento. Essa verba dividida entre as regiões especificadas no programa e no final do ano faltou dinheiro e muitas das obras que foram selecionadas pela comunidade não foram atendidas.”
(Entrevista com um dos coordenadores do OP de Blumenau – gestão 2002 – que participou do programa como conselheiro desde a sua implantação - Blumenau, 20 set. 2005).

De acordo com a equipe de pesquisadoras orientadas pelas professoras DALILA MARIA PEDRINI e EDINARA TEREZINHA DE ANDRADE, do Departamento de Serviço Social da FURB – Fundação Universidade Regional de Blumenau, o programa do Orçamento Participativo consistia numa estrutura repartida em instâncias que tinham por objetivo *“realizar a mediação entre Executivo Municipal e os moradores da cidade”*:

Quadro 4 - Estrutura do Processo do Orçamento Participativo em Blumenau

Superintendência do Orçamento Participativo – SOP	Composta por 5 integrantes e um coordenador, tem a função de coordenar todo o processo do Orçamento Participativo, articular e acompanhar as regiões administrativas.
Regiões Administrativas	Em número de 9 regiões, são a base de operacionalização e intervenção da população no OP. A divisão partiu da base geopolítica, levando em consideração critérios, tais como: população total, área geográfica, níveis de desenvolvimento social, aspectos culturais, organização da população e capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da prefeitura.
Assembléias Populares Regionais	As Assembléias Populares são abertas à participação individual de qualquer morador ou grupo representativo. Elas devem contar com representantes do Executivo (prefeito, vice, secretários e demais autoridades municipais). As assembléias têm o seguinte objetivo: explicar ao conjunto da população da região como funcionará o Orçamento Participativo; Prestação de contas das obras realizadas no ano; Apresentação do Plano de investimento elaborado pelos delegados para o ano seguinte; Eleger novos delegados do Orçamento Participativo na proporção de 1 (um) delegado para 10 (dez) moradores presentes na assembléia.
Coordenadorias Regionais de Delegados – CRDs	São compostas pelos delegados de cada região e tem como principal papel a escolha dos representantes da região junto o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, além, de escolher um delegado como coordenador da região.
Conselho Regional do Orçamento Participativo – CMOP	Este tem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esse Conselho objetiva ampliar o envolvimento da população em relação ao Processo do Orçamento Participativo, especialmente para o acompanhamento da elaboração

	do Plano de Investimento e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.
--	---

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau, 1997.

As funções e características das atividades dos delegados e conselheiros do OP de Blumenau também foram definidas previamente, conforme se pode inferir do quadro abaixo, elaborado a partir da cartilha oficial:

Quadro 5 - Características das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP de Blumenau

ATIVIDADES	DELEGADOS	CONSELHEIROS
Eleição	Os delegados são eleitos nas Assembléias Populares que acontecem em cada uma das regiões, na proporção de um delegado a cada 10 participantes presentes na assembléia.	Os Conselheiros são eleitos nas primeiras reuniões das CDRs, por votação, sendo que são escolhidos dois conselheiros e um suplente para cada região. Serão designados dois representantes do Executivo, um da Câmara de Vereadores e um representante de cada Conselho Municipal da cidade.
Mandato	Duração de um ano com possibilidade de reeleição.	Duração de um ano, com uma reeleição consecutiva.
Penalidades	O Delegado que faltar duas reuniões consecutivas ou três alternadas sem justificativa aceita pelo CRD perderá o mandato, diminuindo o quorum absoluto da região.	O Conselheiro que faltar três reuniões consecutivas ou seis alternadas às reuniões CMOP, será informado as CRDs para efeito de substituição ou justificativa.
Atribuições	Os delegados tem funções como: multiplicar as discussões relativas ao OP na sua região, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular; fiscalizar as ações do CMOP; apresentar ao CMOP a proposta de obras e serviços de sua região; acompanhar e fiscalizar a execução de obras e serviços de sua região; convocar representantes do poder público sempre que se fizer necessário; acompanhar a votação da peça orçamentária na Câmara de Vereadores.	Os Conselheiros tem como funções: debater e decidir sobre a proposta global do orçamento; dividir os recursos para investimentos por áreas de investimentos; aplicar os critérios para distribuição dos investimentos por região administrativa; apreciar a proposta do governo para o plano de investimentos; apresentar o projeto de lei orçamentária; junto com o governo, na Câmara de Vereadores; acompanhar a tramitação e votação do projeto na Câmara de Vereadores; acompanhar e fiscalizar a execução das obras do plano de investimentos; compor a comissão de licitação da PMB; acompanhar as negociações

		salariais entre os servidores públicos e a PMB; convocar quando necessário o Fórum do Orçamento Participativo (assembléia conjunta dos delegados e conselheiros); convocar representantes do Poder Público Municipal sempre que se fizer necessário; redefinir, se for o caso, a metodologia do OP, para o próximo ano. O CMOP sempre discutirá a metodologia do OP para o ano seguinte, nunca para o seu próprio exercício; zelar pela aplicação de seu regimento interno a ser apreciado no início de seu exercício.
Impedimentos	Não consta impedimento de delegados.	Um Conselheiro não poderá ter duplicidade de representação

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau, 1997.

No decorrer de 1997, quando o programa passou a ser implantado em Blumenau, as fases do processo foram cronologicamente as seguintes:

Quadro 6 – Cronograma do OP de Blumenau, em 1997

PERÍODO	ATIVIDADE
Fevereiro	apresentação do programa à sociedade civil, em solenidade oficial com explanação sobre a metodologia do programa e convite à indicação de sugestões ou alterações, para as quais foi concedido um prazo de 15 dias
Março	organização da primeira rodada das Assembléias Populares nas Regiões
Abril	realização da primeira rodada das referidas Assembléias, para fins de apresentação da metodologia do Programa, exposição de elaboração do orçamento de Blumenau e motivação para a rodada seguinte
Junho	realização da segunda rodada das Assembléias, nas quais foram eleitos os delegados representativos e definidas as áreas prioritárias de investimentos
Julho	posse dos delegados e conselheiros e instalação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo e das Coordenadorias Regionais de Delegados, por meio de um ato público;
Agosto/Setembro	elaboração da proposta orçamentária do Orçamento Municipal para 1998 por parte do Conselho Municipal do Orçamento Participativo
Outubro	a Câmara de Vereadores de Blumenau recebe a Proposta Orçamentária elaborada pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo
Novembro/dezembro	tramitação da Proposta Orçamentária pela Câmara de Vereadores, com a apresentação de diversas emendas, porém sem interferência nas obras indicadas pelos delegados na mencionada proposta.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau, 1997

De acordo com a coordenação do Orçamento Participativo, para uma adequada instalação do programa o município de Blumenau foi dividido em regiões, tomando-se por base os aspectos geopolíticos, considerando-se critérios como população total, área geográfica, nível de desenvolvimento social, aspectos culturais, organização da população e capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da prefeitura.

Neste diapasão, o município foi segmentado em nove (9) regiões⁵⁸ para efeitos do Programa do Orçamento Participativo, a saber (MOURA, 2004:58):

Tabela 8 – Divisão geográfica e populacional do OP de Blumenau

REGIÃO	BAIRROS	ÁREA (Km ²)	NÚMERO DE HABITANTES
1	Itoupava Norte, Fortaleza, Tribess, Fidélis e Nova Esperança	17,6	45.061
2	Badenfurt, Texto Salto, Itoupavazinha, Divisa Indaial e Salto do Norte	33,3	35.339
3	Vila Itoupava e Itoupava Central	43,8	23.000
4	Ribeirão Fresco, Vorstadt, Ponta Aguda, Centro e Rua Araran	13,8	18.281
5	Progresso e Glória	13,8	19.347
6	Garcia, Valparaíso, Vila Formosa e Jardim Blumenau	11,1	21.644
7	Asilo, Vila Nova, Ponte do Salto, Salto Weissbach, Victor Konder, Boa Vista, Itoupava Seca e Passo Manso	16,5	42.579
8	Velha Pequena, Rua dos Caçadores, Água Verde, Rua General Osório e transversais	14,9	25.129
9	Velha Grande, Bom Retiro, Petrópolis, João Pessoa, Jorge Lacerda e transversais	16,0	17.833

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau, 1997

O programa blumenauense do Orçamento Participativo, que gerou a proposta orçamentária, desenvolveu-se de acordo com as seguintes etapas (MOURA, 2004:59):

I) Inicialmente, foram realizadas reuniões e assembléias de entidades da sociedade civil organizada, onde são discutidas e aprovadas as reivindicações de uma determinada região. Cabe aos delegados regionais, nesta etapa, o levantamento dessas demandas;

II) Ato seguinte, foram realizados encontros entre os próprios delegados com a presença de, pelo menos, um membro da equipe do Orçamento Participativo, ocasião em que são apresentadas e defendidas e priorizadas as reivindicações regionais. Estas reuniões acontecem nas Coordenadorias Regionais de Delegados – CRDs, ocasião em que também são eleitos dois (2) representantes e um suplente que integrarão o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e, ainda, é escolhido por eleição um coordenador de cada região;

III) Depois, foram realizadas as reuniões do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP, local em que os representantes comunitários tomam conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias e também procuram defender as prioridades eleitas por cada região. O CMOP é integrado, ainda por representantes de Conselhos Municipais, tais como o Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Educação;

⁵⁸ Os dados referente área física e número de habitantes tem como fonte o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Blumenau – IPPUB e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Conselho Municipal da Cultura; Conselho Municipal do Desenvolvimento Econômico e Social, etc.

De acordo com o suplemento “Orçamento Participativo – A vontade do povo vai mostrar sua força”, fornecido pela coordenação do programa em Blumenau, o último cronograma de trabalho foi organizado em 2002, do qual se destaca o seguinte cronograma:

Quadro 7 – Etapas do Orçamento Participativo de Blumenau

Etapa	Atividade
Janeiro/fevereiro	Recesso
Março	retomada dos trabalhos nas CRD's, preparação para assembléias
Abril	organização das assembléias
Maio	realização das assembléias nas 9 regiões
Junho	instalação das CRD's. Eleição dos novos Conselheiros. Posse dos Conselheiros
Julho	discussão; áreas prioritárias
Agosto	definição das áreas prioritárias
Setembro	revisão das obras listadas e ajustes técnicos necessários. Elaboração do Orçamento e Plano de Investimentos
Outubro	entrega do Orçamento na Câmara Municipal
Novembro/dezembro	Acompanhamento do Orçamento na Câmara Municipal e avaliação da metodologia do Orçamento Participativo.

Fonte: Cartilha “Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar a sua força”, 2002.

Em 2002, o Programa do Orçamento Participativo trabalhou com “áreas de investimento”, visando uma distribuição eqüitativa dos recursos de forma a possibilitar uma “*eqüidade na evolução dos índices sociais do município*”⁵⁹. Neste contexto, as áreas de investimento são as seguintes:

- 1) Pavimentação e drenagem;
- 2) Educação e cultura;
- 3) Saúde;
- 4) Saneamento básico (água, esgoto e lixo);
- 5) Transporte;
- 6) Habitação e Urbanismo;

⁵⁹ De acordo com o suplemento “Orçamento Participativo – A vontade do povo vai mostrar a sua força”, elaborado e distribuído pela Coordenação do Programa do Orçamento Participativo em Blumenau.

- 7) Iluminação Pública;
- 8) Trabalho, Renda e Assistência Social;
- 9) Meio Ambiente, Esporte e Lazer.

A partir de 2002, tanto os conselheiros municipais do Orçamento Participativo quanto os delegados eleitos em assembleias na proporção de 01 (um) delegado para cada 10 (dez) habitantes passaram a ter mandato de 2 anos.

Igualmente, o Plano de Investimentos passou a ser bianual⁶⁰, com a observação que o Poder Executivo do município passou a ficar obrigado a apresentar os valores que pretender investir até o final do segundo ano acaso os investimentos contidos no referido Plano sejam todos aplicados antes do término do período para o qual foram programados.

O Plano de Investimentos adotou uma metodologia para fins de distribuição dos investimentos, de tal forma que as Regiões receberam percentuais de investimentos por área a partir de critérios e notas que foram seguidos pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP de acordo com o seguinte:

Tabela 9 – Metodologia para a distribuição de investimentos

Fase	Atividade
Primeira	Os critérios para efeito de julgamento das regiões serão os seguintes: 1 – Carência do serviço ou infra-estrutura da região. 2 – População em áreas de carência (vilas populares). 3 – População total da região. 4 – Prioridade escolhida pela região. 5 – Extensão territorial da região.
Segunda	Para cada um dos critérios selecionados é estabelecida uma nota de 0 (zero) a 5. Segundo a importância relativa de cada critério, são atribuídos os seguintes pesos: 1 – Carência do serviço ou infra-estrutura da região – Peso 3. 2 – População em áreas de carência (vilas populares) – Peso 2. 3 – População total da região – Peso 1.

⁶⁰ Decorrente da aprovação no CMOP, pendente de oficialização como metodologia do OP, que está sob discussão atualmente (2004).

	4 – Prioridade escolhida pela região – Peso 2.
Terceira	Segundo a importância relativa de cada critério, são atribuídos os seguintes pesos: 1 – Carência do serviço ou infra-estrutura da região – Peso 3. 2 – População em áreas de carência (vilas populares) – Peso 2. 3 – População total da região – Peso 1. 4 – Prioridade escolhida pela região – Peso 2. 5 – Extensão territorial da região- Peso 1.
Quarta	Análise e atribuição de notas para cada região
Quinta	Soma das notas de cada região
Sexta	Com as notas finais de cada região, será destinado um percentual de investimentos para execução das obras e projetos por ela considerados prioritários

Fonte: Cartilha “Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar a sua força”, 2002.

Os critérios com as respectivas notas foram os seguintes:

Tabela 10 – Critérios e notas para o estabelecimento de prioridades

Critério	Peso	Faixa	Nota
1 – Carência do serviço ou infra-estrutura básica -. Ex.: Pavimentação e Drenagem	3	Até 10% de carência	0
		De 11% a 20%	1
		De 21% a 40%	2
		De 41% a 60%	3
		De 61% a 80%	4
		De 81% a 100%	5
2- População em áreas de carência	2	Até 1.000 habitantes	1
		De 1.001 a 2.000 hab.	2
		De 2.001 a 3.000 hab.	3
		De 3.001 a 4.000 hab.	4
		Acima de 4.000 hab.	5
3 – População total da região	1	Até 15.000 habitantes	1
		De 15.001 a 21.500 hab.	2
		De 21.501 a 28.000 hab.	3
		De 28.001 a 34.500 hab.	4
		Acima de 34.501 hab	5
4- Prioridade da região	2	Primeira	5
		Segunda	4
		Terceira	3
5 – Extensão territorial	1	Até 10 Km	1
		De 10,1 a 20 Km	2
		De 20,1 a 30 Km	3
		De 30,1 a 40 Km	4
		Acima de 40,1 Km	5

Fonte: Cartilha “Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar a sua força”, 2002.

O OP de Blumenau desenvolveu-se ao longo de 7 (sete) anos e coincidiu com a administração petista⁶¹ no município. Nesse período, as parcelas orçamentárias destinadas à realização de projetos eleitos pelos membros do OP foram os seguintes:

Tabela 11 – Capacidade de Investimento no OP em Blumenau

Período	% de Investimento	R\$
1997	7%	11.000.000,00
1998	3%	4.700.000,00
1999	Não houve elaboração de um novo plano de investimento	-
2000	1%	5.000.000,00
2001	Não houve elaboração de um novo plano de investimento	-
2002	Idem	-

Fonte: Superintendência do OP de Blumenau

A partir de uma pesquisa realizada por ANDRADE (2005:133-144), é possível traçar um perfil das pessoas que participaram do OP de Blumenau, identificando o universo que compunha seus sujeitos:

Tabela 12 – Perfil da Amostra (características sócio-econômicas dos delegados eleitos para o mandato 2000-2001)

Gênero	Número de pessoas	Percentual (%)
Homens	276	71,1
Mulheres	112	28,9
Total	388	100,0
Idade		
De 16 a 30 anos	50	13,6
De 31 e 40 anos	141	38,3
De 41 a 50 anos	112	30,4
De 51 a 60 anos	55	14,9
Mais de 60	10	2,7
Estado Civil		
Casado/Convivência espontânea	341	84,6
Solteiro/a	35	8,7
Viúvo/a	5	1,2
Separado/a	22	5,5
Escolaridade		
Ensino Fundamental	202	50,4
Ensino Médio	124	30,9
Ensino Superior	75	18,7
Renda		
Até 2 Salários Mínimos – SM (R\$ 302,00)	28	13,5

⁶¹ Relativa ao Partido dos Trabalhadores (PT), que neste período esteve no exercício do Executivo Municipal em Blumenau.

De 2 a 4 SM	68	32,9
De 4 a 6 SM	46	22,2
De 6 a 8 SM	32	15,5
De 8 a 12 SM	17	8,2
Mais de 12 SM	16	7,7

Fonte: ANDRADE (2005:134)

Com relação a participação por sexo, o quadro acima releva que a participação de homens em relação ao número de mulheres é bastante superior ao percentual da categoria em relação a população do município segundo o Censo Demográfico de 2000, do IBGE⁶². Nessa pesquisa, o percentual de homens na população de Blumenau era de 49,0%, enquanto que o percentual de mulheres era de 51,0%. Portanto, totalmente inverso ao número de participantes no OP. Enquanto as mulheres somaram apenas 28%, o número de homens foi de 71% no grupo de delegados eleitos para o OP de Blumenau. O quadro seguinte evidencia o conhecimento e a participação dos delegados do OP, cabendo ressaltar que a pesquisa foi realizada no ano de 2000, quando o OP de Blumenau já contava com 4 (quatro) anos de atividade.

Tabela 13 – Primeira vez que participa do Orçamento Participativo

Participação	Percentual (%)
Sim	71,1
Não	28,9
Total	100,00

Fonte: ANDRADE (2005:138)

Já o quadro seguinte aponta o tempo de experiência de cada delegado no Orçamento Participativo, demonstrando uma grande rotatividade, porquanto o número de delegados que estava em seu primeiro ano de participação foi de mais de 70% (setenta por cento):

Tabela 14 – Tempo de Participação no programa

Tempo de participação	Percentual (%)
Primeiro ano	71,9
2 a 3 anos	22,0
4 anos	6,1
Total	100,0

⁶² Em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm.

Fonte: ANDRADE (2005:138)

No quadro abaixo, identificou-se como os delegados tiveram conhecimento das reuniões do Orçamento Participativo:

Tabela 15 – Forma que ficou sabendo das reuniões do OP de Blumenau

Tempo de participação	Percentual (%)
Através da Prefeitura	23,7
Através de outro delegado	7,6
Através de veículos de comunicação	11,2
Através de associação de moradores	40,8
Através de um amigo	16,6
Total	100,0

Fonte: ANDRADE (2005:141)

Destaca-se no quadro a importância das Associações de Moradores como meio para o interesse e o ingresso no OP.

Pelo quadro adiante, percebe-se os motivos que levaram os delegados a participar do OP de Blumenau:

Tabela 16 – Motivo que levou a participar do Orçamento Participativo

Motivo	Percentual (%)
Vontade de Participar	11,7
Acredita na proposta do OP	34,1
Foi convidado por liderança comunitária	18,7
Para resolver problema da rua/vila/bairro	35,5
Total	100,0

Fonte: ANDRADE (2005:142)

Em outubro de 2004, com a realização das eleições para prefeito e vereadores, quando foi sufragada para o Executivo Blumenau a coligação “Blumenau Forte de Novo”, formada pela articulação das legendas do PFL, PP, PHS, PRTB, PTC, PTN e PT do B, o programa do OP foi praticamente desmantelado.

Pouco antes da votação e principalmente depois do resultado, a apuração de dados do OP de Blumenau foi radicalmente prejudicada pela

indisposição da administração do programa em repassar as informações sobre os trabalhos desenvolvidos até então.

O novo governo, ao assumir a prefeitura, também não teve condições de prestar todas as informações sobre o programa tendo em vista a eliminação dos dados a respeito do mesmo.

Atualmente, o programa do OP não existe mais em Blumenau. A nova administração municipal intenta articular a participação popular nos seguintes termos⁶³:

“Nossa gestão será marcada pelo resgate da participação dos blumenauenses nos rumos da prefeitura. Não vamos administrar isolados no gabinete, mas sim entre a população e trazendo a comunidade para dentro da prefeitura. Nesta linha, nos propomos a:

- Reativar e fortalecer os Conselhos Municipais de Assessoramento da prefeitura, assegurando a representatividade da sociedade organizada.
- Ouvir os conselhos Comunitários e Associação de Moradores para a proposição de soluções dos problemas da sua região.”

No campo ambiental, a proposta se encerra nas seguintes ações⁶⁴:

“Meio Ambiente Forte:

- Reequipar a estrutura de fiscalização da Faema.
- Revitalizar os parques e reservas municipais, em parceria com a iniciativa privada.
- Agilizar os procedimentos de análise de projetos de implantação e ampliação de atividades econômicas.
- Reestruturar o Museu da Ecologia Fritz Muller e o Centro de Educação Ambiental.
- Realizar campanhas para a preservação das encostas do Rio Itajai-Açu.”

⁶³ Cartilha “Blumenau Forte: Plano de Governo” da coligação BLUMENAU FORTE DE NOVO, 2004, 31p.

⁶⁴ Cartilha “Blumenau Forte: Plano de Governo” da coligação BLUMENAU FORTE DE NOVO, 2004, p. 22.

Como se trata de uma proposta de governo, a realização ou não desses compromissos poderá ser constatada com o passar do tempo e servirá como elemento de pesquisa ou mesmo de cobrança, já que a participação popular na administração municipal não tem mais como se desconsiderada.

3.3 A QUESTÃO AMBIENTAL NO PROGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BLUMENAU

Este item tem por objetivo analisar o OP de Blumenau com foco na questão ambiental, seu comprometimento com esse tema e as eventuais realizações na área.

O que é meio ambiente? Para VIEIRA (1995:49), não se trata de um termo específico ou um objeto determinado como, por exemplo, natureza, espaços naturais, etc., mas sim uma relação de interdependência:

“(...) o termo pode ser caracterizado...como o conjunto de componentes físico-químicos e biológicos, associado a fatores socioculturais suscetíveis de afetar, direta ou indiretamente, a curto ou longo prazos, os seres vivos e as atividades humanas no âmbito globalizante da ecosfera. (...)”

Como uma inter-relação de diversos fatores, o manejo do meio ambiente impõe a realização um cuidadoso planejamento. No entendimento de VIEIRA (1995:53), deve ser entendido nos seguintes termos:

“(...) um conjunto de métodos destinados a captar e sistematizar informações objetivando racionalizar processos decisórios indutores de modificações controladas na dinâmica do funcionamento dos sistemas ecossociais – sob condições de carência de informações e recursos, incertezas científicas e conflitos de valores e interesses entre os segmentos sociais envolvidos.”

Já não restam dúvidas que o meio sócio-ambiental encontra-se cada vez mais depreciado pela ação humana, e problemas relacionados ao lixo, qualidade do ar e da água, só para exemplificar, vêm paulatinamente

ganhando importância em fóruns internacionais e nacionais, por representar risco à saúde do ser humano.

É no âmbito local, aqui entendido o município, que se concentra boa parte da capacidade de recuperação da qualidade de vida sob o ponto de vista ambiental e da sustentabilidade. Daí a importância de se desenvolverem políticas públicas de envolvimento e participação da população local com relação à temática ambiental, o que pode ser entendido como “ecodesenvolvimento”.

Baseando-se em Ignacy Sachs⁶⁵, VIEIRA (1995:54-55) pormenoriza o termo ecodesenvolvimento na seguinte colocação:

“Na nova versão, ecodesenvolvimento designa, num primeiro momento, um ‘estilo’ de desenvolvimento aplicável a projetos localizados não só nas áreas rurais, mas também urbanas, oposto à diretriz mimético-dependente tradicionalmente incorporada pelos países pobres, orientado prioritariamente pela busca da satisfação de necessidades básicas e pela promoção da autonomia (self-reliance) das populações envolvidas no processo. Num segundo momento, o conceito de ecodesenvolvimento designa também um enfoque de planejamento participativo de estratégias plurais de intervenção, adaptadas a contextos sócio-culturais e ambientais específicos.”

Da análise do comportamento do brasileiro em relação ao meio ambiente, intitulada “O QUE O BRASILEIRO PENSA DO MEIO AMBIENTE E DO CONSUMO SUSTENTÁVEL” e realizada pelo Ministério do Meio Ambiente e o pelo Instituto de Estudo da Religião – (ISER), verifica-se que o assunto já permeia o consciente social, muito embora ainda restrito a questões pontuais e limitadas como, por exemplo, ao desmatamento e a preservação de espécies com risco de extinção, o que, aliás, é muito explorado pela mídia.

Uma visão mais abrangente do contexto ambiental, das inter-relações do ser humano com esse complexo e de seus efeitos demanda um trabalho perseverante e inclusivo, donde ressalta a importância do

⁶⁵ Em: Environnement et styles de développement, 1974, Anales 3: 533-570.

desenvolvimento e aplicação de políticas públicas com tal objetivo, o que irá de encontro, aliás, com a proposta original prevista no art. 225, § 1º., VI, da Constituição Federal de 1988⁶⁶ e com o Estatuto das Cidades.

Pode-se dizer que, em parte, o Município de Blumenau atentou para esta necessidade. Ao lado de “*pavimentação e drenagem*”, “*educação e cultura*”, “*saúde*”, “*transporte*”, “*habitação e urbanismo*”, “*iluminação pública*”, “*trabalho, renda e assistência social*” e “*esporte e lazer*”, “*saneamento básico (água, esgoto e lixo)*” o programa OP da cidade relacionava o “*meio ambiente*”, como áreas de investimento⁶⁷, ou seja, rubricas sobre as quais população e governo local decidiriam conjuntamente a divisão e aplicação dos recursos do município segundo a referida cartilha.

Há que se dizer, de antemão, que o programa do OP de Blumenau, enquanto projeto de instituição e formalização de espaço de interlocução e negociação de políticas públicas municipais ia de encontro às renovadas propostas de administração pública, e de fato representou a possibilidade de construção de um novo procedimento que pretendia sanar as deficiências sócio-municipais sob diversos aspectos (vide o rol de áreas de investimento acima mencionado), compartilhando-o com a população blumenauense.

Todavia, diz-se que o município, enquanto promotor do programa, desincumbiu-se apenas em parte dessa tarefa, porque houve falhas que comprometeram a realização plena do projeto, a começar pela própria organização preliminar do OP.

⁶⁶ CF/88: “Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º. – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: ...VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a **conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**” (grifo não original).

Por exemplo, relativamente às áreas de investimento “*meio ambiente*” e “*saneamento básico*”, a Cartilha de 2002 (“Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar sua força”), deixa de estabelecer critérios técnicos para a distribuição de recursos, ao contrário do que fez em relação às áreas de “*educação*”, “*educação infantil*”, “*saúde*”, “*pavimentação e drenagem*” e “*habitação*” (p. 14 a 16).

Essa questão decorre da falta de articulação dos órgãos governamentais com a coordenação do Orçamento Participativo, o que já ficou demonstrado por MOURA (2004:69-70) ao entrevistar em 2003 o coordenador do OP que tomou posse em 2001:

“(..) nós tivemos problemas desde o início do OP, principalmente porque é um programa de governo, não é Secretaria, não tem locação orçamentária e não executa, apenas faz esta discussão na base e traz estas prioridades e encaminha, até porque antes, nem sequer consignavam um orçamento, então ficava muito assim pela vontade do secretário sabe, se o secretário tem vontade ele executa, senão, ele não tinha obrigação.”

O presidente da Fundação Municipal do Meio Ambiente – FAEMA – em 2003/04 atesta a ausência de articulação do órgão com o OP, conforme demonstra no seguinte depoimento:

“(..)A participação da FAEMA era relativamente pequena. Não tinha assim uma política específica de participação, embora nós atuássemos muito nos programas sociais, o nosso pessoal técnico não participava do OP, mas o resto do nosso pessoal participava dessas reuniões. Houve um declínio muito grande do orçamento participativo. Então a participação se dava de forma individual mesmo. (...)” 7

Mesmo do ponto de vista da participação individual dos colaboradores da FAEMA, não havia uma convergência de ações ou sintonia com a questão ambiental, pois segundo o entrevistado “*...as pessoas não tinham nenhuma estratégia de participação direta.*”

⁶⁷ Cartilha “Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar sua força”, Prefeitura Municipal de Blumenau, 2002, p. 8.

Não houve empenho por parte da FAEMA na exploração do espaço oportunizado pelo OP para o desenvolvimento da consciência ambiental da população ou mesmo implementação de ações efetivas de cuidado com o meio ambiente de acordo com o seguinte:

“(...) Nós atuávamos muito mais para dentro do governo, buscando colocar no orçamento uma presença maior da temática ambiental e a gente conseguiu bons avanços nesse sentido, principalmente na estrutura da FAEMA, o pessoal técnico, e locação de recursos para as demandas específicas de meio ambiente, já que a FAEMA, diferentemente do que acontece em outros municípios, ele é órgão que são trabalha a questão ambiental e evidentemente a gente tinha que compartilhar dentro do governo de temáticas que eram secundariamente ambientais, com o saneamento principalmente. (...)” (Entrevista com o presidente da FAEMA – gestão 2003/04 – Blumenau, 20 set. 2005).

Blumenau ainda conta com problemas de natureza ambiental que vêm de longa data e que requerem soluções. O presidente da FAEMA relacionou, segundo ele, os principais problemas ambientais do município:

“(...) Do ponto de vista ambiental, a questão do resíduo é um problema que precisa ser resolvido. Hoje, a destinação do resíduo doméstico não é a melhor possível. Na verdade, o resíduo doméstico de Blumenau está sendo depositado em Brusque e há ainda a deposição em locais inadequados, principalmente em áreas ribeirinhas. Há também o problema do declínio da cobertura florestal nas áreas mais urbanizadas. O esgoto, embora seja um problema mais de saúde, também afeta a qualidade ambiental. Finalmente, o controle ambiental sobre pequenos e médios empreendimentos que geram efluentes líquidos e gasosos que necessitam de tratamento adequado, mas que não tem estrutura adequada para isso. A mudança da matriz empresarial de Blumenau contribuiu para essa situação. A poluição sonora tem sido foco de reclamação. (...)”
(Entrevista citada com o presidente da FAEMA – gestão 2003/04).

Embora estes problemas já vinham ocorrendo à época da implantação do OP de Blumenau e, portanto, passíveis de serem objeto de ações específicas dentro desse espaço de participação popular, com resultados efetivos de reversão, não houve aproveitamento da oportunidade que se apresentava, pelo menos envolvendo a população com a problemática ambiental.

Esta situação pode ter contribuído para falta de propostas com relação ao tema, o que é testemunhado pelo presidente da FAEMA:

“(...) Como o investimento de política pública de meio ambiente mesmo, praticamente nada emanava desses encontros [do OP], em função evidentemente da percepção das pessoas, dos participantes mesmo, dos delegados, sobre o que seria importante para eles em termos de meio ambiente, já que as demandas mesmo são mais na área de saúde pública (...)”

Para o presidente da FAEMA Mas, segundo o presidente da FAEMA, a principal justificativa para a ausência de propostas e investimentos na área ambiental por parte dos integrantes do OP decorria do foco de seus interesses mais voltados para questões relativas à pavimentação e saneamento básico – água, esgoto e lixo:

“(...) Do ponto de vista do orçamento participativo, a percepção que as pessoas tem é muito mais na questão do saneamento básico, o que acabava tendo um desdobramento daquela parcela. Recursos que eram determinados pelo Orçamento Participativo, normalmente estavam relacionados do saneamento básico. (...)”
(Entrevista citada com o presidente da FAEMA – gestão 2003/04).

Esta percepção é confirmada pelo coordenador do OP ouvido neste trabalho, conforme se pode perceber na resposta dada quando questionado sobre as prioridades deliberadas pelos participantes do programa:

“Normalmente, as propostas vencedoras eram referentes a obras, preferencialmente calçamento de ruas e saneamento básico. Depois vinha educação, saúde.”
(Entrevista realizada em Blumenau, 20 set. 2005).

A colocação acima demonstra que a questão ambiental ainda não é priorizada pelo blumenauense, a despeito de seu interesse pelos assuntos relacionados aos problemas ambientais, tanto que o coordenador do

OP entrevistado neste trabalho afirmou que *“essa parte sempre ficada relegada a um segundo plano de prioridades.”*

Mesmo assim, estão ocorrendo avanços segundo o presidente da FAEMA à época do OP blumenauense:

“(...)O que temos dito e muitos outros também colocam é que o blumenauense está acima da média no que diz respeito à preocupação com as questões ambientais. Nós temos percebido, ao longo do tempo, um aumento dessa preocupação em relação aos temas ambientais diretos, como a preocupação com a arborização, a poluição das indústrias, com percepção efeitos diretos desses problemas sobre a população. (...)”
(Entrevista citada com o presidente da FAEMA – gestão 2003/04).

A falta de priorização de ações voltadas ao meio ambiente no OP blumenauense ficou evidenciada pelo tipo de propostas apresentadas no programa e relacionadas ao tema:

“Alguma coisa era colocada no OP sobre parques , mas não também em como estruturas da unidade de conservação, muito mais como parques de lazer. Alguma coisa aí relacionada à arborização, mas eu diria que a grande tônica dos participantes do OP era o saneamento básico, não o saneamento ambiental, o saneamento básico mesmo e que, na verdade não competia e não compete à FAEMA, mas ao SAMAE. Mas ficou dentro desta linha. Como a área de investimento era meio ambiente, esporte e lazer, então também a questão dos parques era mais nessa linha (...)”
(Entrevista com o presidente da FAEMA – gestão 2003/04 - dada em 2005).

A afirmação anterior é corroborada pela prestação de contas do orçamento participativo apresentada em 2000 pela Coordenação Geral do OP e relativa aos dados até 1999⁶⁸ que não relaciona nenhum projeto, obra executada ou em fase de execução relativa à área de investimento “Meio Ambiente” até o ano de 2000.

⁶⁸ Cartilha “Prestação de contas do Orçamento Participativo – 1999”, da Prefeitura Municipal de Blumenau.

Ainda na referida prestação de contas, estavam previstas para o ano de 2000, as seguintes as propostas como relacionadas à área do meio ambiente, juntamente com esporte e lazer:

Tabela 17 – Obras previstas no OP para o ano 2000 referentes a área de investimento meio ambiente

REGIÃO	OBRA/LOCALIZAÇÃO
1	a) Construção de área de lazer: GEM DR. Gustavo Zimmermann; CEI Emma Tribess; b) Construção de cancha de futebol: Rua São Vicente. c) Melhorias no campo comunitário: Rua Miguel Simão dos Santos
2	a) Construção, ampliação ou reforma de área de lazer: EBM Paulina Wagner EBM Prof ^a . Nemésia Margarida Associação de Moradores do Texto Salto b) Construção de cancha de futebol de areia: Loteamento Jardim Germânico Associação dos Moradores da Itoupavazinha.
3	a) Construção de área de lazer e playground: Loteamento Jardim Nova Fidélis; Rua Erich Belz; Rua Carlos Roesel; Rua Max Link; Rua Augusto Bauer; Loteamento Pôr do Sol. COHAB II – Fidelis b) Construção de quadra de futebol de areia: Loteamento Jardim das Itoupavas. c) construção de quadra de futebol e areia/vôlei: Itoupava Rega; Braço do Sul; Sarmiento; Rua Franz Volles
4	a) Construção, ampliação ou reforma em área de lazer: Rua Aranguá; Rua Pedro Krause Sênior; Rua Pastor Oswaldo Hesse; Rua Antônio Treiss b) Construção de quadra de futebol de areia: Rua Ribeirão Fresco; Associação de Moradores da Ponta Aguda. c) Recuperação de quadra de esportes: Escola Alice Thirle.
5	a) Construção, ampliação ou reforma em área de lazer: Comunidade Santa Terezinha; Associação de Moradores da Rua Bruno Schreibe; EBM Henrique Alfath;

	Centro de Ensino Profissionalizante; EBM Pedro II; Associação de Moradores Jordão; Associação de Moradores Rua Brusque; Associação Moradores Guarapari.
6	a) Construção de área de lazer: Associação Moradores Vila Iná; Associação Moradores Zendron e Transversais; Rua Emílio Talmann; CEI Martinha Regis Moreto. b) Construção de centro comunitário: Rua Antônio Zendron. c) Construção, ampliação ou reforma em área de lazer: Centro Com. Esp. Antônio Zendrom.
7	a) Construção de Área de Lazer: Salto Weissbach; Estanislau Schaette b) Construção de quadra [?]: Colégio Coripós
8	Reforma de área de lazer: Associação Moradores Rua dos Caçadores; Associação Moradores Velha Pequena; Associação Moradores Loteamento Girassol; b) Construção, ampliação ou reforma de área de lazer: Associação Moradores Lot. Jardim Primavera; c) Construção de Área de Lazer: Associação Moradores Rua Herman Barthel d) Construção de campo de futebol de areias: Rua Joaquim Moser. e) construção de Cancha de Futebol: Associação Moradores Johann Ohf.
9	Área de lazer para projeto de reurbanização do Loteamento Dona Edite: Franz Muller; Loteamento Dona Edite.

Fonte: Cartilha “Plano de Investimentos do Orçamento Participativo”, Prefeitura Municipal de Blumenau, 2000, p. 5-22.

O quadro acima é contundente quanto a ausência de plano de investimentos essencialmente ligados ao meio ambiente. Todas as propostas estão voltadas para o lazer e esportes.

O arrefecimento do programa decorrente da falta de credibilidade, ausência de recursos, falta de credibilidade e descontinuidade (MOURA, 2003: 70;74; e 100), segundo o presidente da FAEMA, resultou na impossibilidade de aproveitamento do espaço do OP como instrumento de uma política ambiental:

“O OP no último período, entre 2000 e 2004, esses espaços não existiam. Houve uma desmobilização muito grande e nós não teríamos condições de estar reunindo seus delegados para fazer essa conversa sobre a percepção e esclarecimento da questão ambiental.”
(Entrevista citada presidente da FAEMA – gestão 2003/04).

Este entendimento, aliás, não era só do pessoal da área ambiental do governo municipal. De acordo com MOURA (2004:101), a não realização de plenárias temáticas no OP de Blumenau é um fato significativo, pois representa o não aproveitamento de espaços criados para a discussão sobre o conjunto de políticas públicas, o que *“poderia vir a ampliar a participação dos setores da classe média e setores de níveis técnicos e profissionais”*.

Segundo Moura (2004:101), quando realizadas, as plenárias permitiram o planejamento da cidade como um todo. Segundo MOURA apurou, a *“falta de tempo e de pessoal”* foi a justificativa dada pela equipe do OP para a não realização das plenárias temáticas até o ano de 2000. Para 2004 estavam sendo programadas algumas reuniões, que não chegaram a ser realizadas pela interrupção do programa.

Como se viu, a questão ambiental ficou bastante prejudicada no Orçamento Participativo de Blumenau. Apesar de ser uma das áreas de investimento do programa, a falta de formação e elucidação dos integrantes do OP com relação a problemática ambiental aliada a ausência de critérios programáticos para as propostas e distribuição de recursos levaram a um esvaziamento das propostas nessa áreas e a uma visão muito limitada do tema com relação ao investimentos pleiteados, reduzidos à construção ou manutenção de áreas de lazer.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar a experiência do programa do Orçamento Participativo de Blumenau com foco na questão ambiental.

Tendo por premissa fatos políticos relacionados à consolidação da democracia brasileira, buscou-se situar as raízes da instituição do programa do Orçamento Participativo na administração pública, ao mesmo tempo em que se procurou demonstrar a evolução da gestão democrática do orçamento através das construções teóricas sobre este novo modelo de realização democrática, assentada mais num modelo gestor fundado na participação e na descentralização do que na representatividade.

O programa do OP de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, recebeu destaque por ser o exemplo mais bem acabado e por representar um marco na construção de uma nova forma de administração pública. Serviu, também, como parâmetro para o estudo do OP blumenauense mais adiante.

A compreensão desse programa, entretanto, ainda não é de domínio geral, encontrando-se restrito aos municípios em que foi executado e aos meios acadêmicos, onde foi objeto de análise.

Da mesma forma, foi analisada a institucionalização do ambientalismo no Brasil e seus antecedentes históricos, revelando-se então que o mesmo foi, por longo período, mitigado pelo pensamento desenvolvimentista seguido por diversos governos, mais interessados na inserção no país no cenário econômico e industrial global sem se preocuparem com a relação desses processos com o meio ambiente.

Não obstante este fato, evolução ocorreu. Lenta, porém gradualmente, foram sendo inseridas normas e políticas que tratavam a degradação da natureza.

Este processo se iniciou de forma mais efetiva com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972 e culminou, especialmente para o Brasil, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, pelo que ficou conhecida como RIO'92.

A Rio'92 representou um momento ímpar na história do ambientalismo brasileiro, porquanto centrou a atenção da população e fortaleceu os movimentos e organizações de defesa do meio ambiente, embora posteriormente tanto o interesse da população quanto o desempenho desses organismos tenham diminuído.

Do ponto de vista público, o Brasil produziu uma série normas legais que dão amparo à questão ambiental sob diversas formas. No mesmo sentido, o município de Blumenau também instituiu e hoje dispõe, no nível local, de uma base de dispositivos legais. A questão, no entanto, é até onde tais dispositivos tem eficácia sobre as ações públicas e privadas no sentido de ampliar e manter o interesse dos setores na causa ambiental? .

De acordo com os resultados apurados pela pesquisa desenvolvida conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Instituto de Estudo da Religião – (ISER), intitulada “O QUE O BRASILEIRO PENSA DO MEIO AMBIENTE E DO CONSUMO SUSTENTÁVEL”⁶⁹, não há como se negar uma evolução na chamada consciência ambiental do brasileiro, com

destaque para o aumento da parcela da população que concorda com a idéia de que é preciso introduzir novos hábitos com relação a produção e consumo, de forma a conciliar desenvolvimento e proteção ao meio ambiente.

Na análise do programa do Orçamento Participativo de Blumenau, procurou-se demonstrar a sua sistemática operacional. Neste contexto, verificou-se a existência de problemas na implantação e na continuidade do projeto que comprometeram a sua dinâmica e a noção, por parte da sociedade civil, como espaço de participação e interferência na administração pública.

A questão ambiental foi prejudicada pelas deficiências apresentadas pelo programa. Ficou evidente a falta de sintonia entre a coordenação no programa e os demais órgãos governamentais, especialmente com a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Blumenau, a FAEMA.

O próprio desenho institucional do OP blumenauense revela certa debilidade do programa com relação a questão ambiental, porquanto a despeito da definição do Meio Ambiente como uma das áreas de investimento a serem privilegiadas com propostas e recursos, não houve em relação a mesma o estabelecimento de critérios técnicos para distribuição dos recursos. Em conseqüência, os participantes do OP que tinham então interferência direta sobre o programa, pouco ou nada fizeram em relação ao meio ambiente na cidade.

A falta de formação dos integrantes do OP com relação a questão ambiental contribuiu para esse resultado, tanto que os recursos eleitos pelo OP nesta área de investimentos resumiam-se a construção ou manutenção de partes de lazer e não de preservação.

⁶⁹ Esta pesquisa foi realizada em 1992, 1997 e em 2001, o que enseja uma avaliação consistente da evolução da institucionalização do ambientalismo na sociedade brasileira e os resultados ora reproduzidos

A omissão por parte da FAEMA no envolvimento com o OP blumenauense pode ter contribuído para a consolidação dessa situação. Como se viu, não houve interesse por parte do órgão na formação ou mesmo esclarecimento dos integrantes do programa em relação à questão ambiental. Além disso, na ausência de articulação dos membros da FAEMA que participaram do OP com a administração da Fundação deixou-se de aproveitar um importante espaço e uma singular oportunidade para o incremento da consciência ambiental no município, especialmente quando se considera a existência de um “Plano Estratégico de Educação Ambiental do Município de Blumenau” instituído e voltado para a construção e implementação dessa educação através de instrumentos participativos, com visão interdisciplinar com o objetivo de uma sustentabilidade local e biosférica como se encontra previsto no material distribuído pelo órgão⁷⁰.

Em finalização, cabe ressaltar a importância do processo de gestão participativa na administração municipal. Se o OP de Blumenau foi marcado por debilidades que prejudicaram a efetivação do processo, não é por esse motivo que a experiência deva ser esquecida. Pelo contrário, o modelo serve como parâmetro para o desenvolvimento de novas e necessárias experiências na área da democracia participativa, que deve ser efetivada a despeito do compromisso com normas legais, como o Estatuto da Cidade, que obriga as administrações municipais a incorporarem a participação popular na gestão local. Isto também serve para a questão ambiental.

referem-se à fase concluída em outubro de 2001. In: www.iser.org.br; acessado em 26/07/2005.

⁷⁰ Cartilha “Plano Estratégico de Educação Ambiental do Município de Blumenau: Blumenau em pessoa/Blumenau em natureza”, Blumenau: Fundação Municipal do Meio Ambiente – FAEMA, 2002, 33p.

5. BIBLIOGRAFIA

AGGIO, Alberto. **A cultura política do Batllismo uruguaio e o pensamento de Gramsci**. Disponível em:

<<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv284.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2005.

ALMEIDA, Gerson; MENEGAT, Rualdo. **Sustentabilidade e Democracia: elementos para uma estratégia de gestão ambiental urbana no Brasil**. Texto redigido e preparado para a ANAMA – Associação Nacional de Município e Meio Ambiente, 2003.

ANDRADE, Edinara Terezinha de. **Democracia, Orçamento Participativo e Clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC**. Porto Alegre: UFRGS, 2004, 249f. Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: CORTEZ EDITORA, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Um desenho institucional para o novo associativismo**. in: Lua Nova, n. 39, 1997, p. 149-174.

_____, **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em

<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_balanco_critico.htm>. Acesso em : 17 jun. 2004.

BLUMENAU: IPPUB – Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Blumenau. “**BLUMENAU: Diagnóstico Sócio-Econômico 2000**”, junho/2003, 40 p.

_____ Cartilha: **Orçamento Participativo: a vontade do povo vai mostrar a sua força**. Blumenau: Programa do Orçamento Participativo, 2001, 22 p.

_____ Cartilha: **Orçamento Participativo: qualidade de vida para todos**. Blumenau: Programa do Orçamento Participativo, 1997, 22 p.

_____ **Prestação de Contas do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Blumenau, 2000, 15 p.

_____ **Plano de Investimentos do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Blumenau, 2000, 19p.

_____ FAEMA – Fundação Municipal do Meio Ambiente. **Plano Estratégico de Educação Ambiental do Município de Blumenau**. Prefeitura Municipal de Blumenau, 2002, 33 p.

BRASIL: Câmara dos Deputados. **O Estatuto da Cidade e a questão ambiental**. Consultora: ARAÚJO, Suely M. V. G. De. Brasília: Consultoria Legislativa, Abril/2003, 12p.

_____ **CONSTITUIÇÃO [1988]**. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 31^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, 364p.

_____ INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2005.

----- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **MEIO AMBIENTE – RIO-92: Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível:

<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/aginte rn/meioambiente.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2005.

BRAVA, SILVIO C. **São Paulo em perspectiva.** POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, 09/09/2003. Disponível em: <www.polis.org.br/publicacoes/artigos/saopauloemperspectiva.html> Acesso em : 05 jun. 2004.

BURSZTYN, Marcel. **Novas institucionalidades e gestão do meio ambiente.** *In: Rio + 10 Brasil: uma década de transformações* (obra em produção). Disponível em <www.memoriadomeioambiente.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2003

CAMARGO, A., CAPOBIANCO, J. P. e OLIVEIRA, J. *In: CAMARGO et. al. **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio-92.** São Paulo: ESTAÇÃO LIBERDADE:INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; Rio de Janeiro: FGV, 2002*

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira. **Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático.** Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv67.htm>>. Acesso em : 27 jun. 2005

- CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001, 429p.
- CONSATTI, Eduardo C.; THEIS, Ivo M. **Indicadores ambientais para a avaliação do desenvolvimento econômico de Blumenau,SC**. Em: *DYNAMIS: Revista Tecno-Científica*. Blumenau:FURB, vol. 7, n. 27, abril/junho, 1999, pp. 103-109.
- COUTINHO, Marcello de M. **Notas sobre a participação cidadã na gestão pública na área do desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV/ EBAPE, maio/jun. 2001, pp. 229-234.
- CRUZ, Paulo M.. **Política, poder, ideologia e Estado Contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2002, 231p.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: TOMO EDITORIAL, 1997.
- FERREIRA, Leila da Costa. **A política ambiental no Brasil**. *Revista MULHER E MEIO AMBIENTE*, Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI - e Centro Informação Mulher – CIM – , março, 1992, p. 15-20.
- FREY, Klaus. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. *Revista AMBIENTE E SOCIEDADE*, ano IV, n. 9, 2º. Semestre de 2001, p. 115-148.

_____, **Crise do Estado e estilos de gestão municipal**. LUA NOVA – Revista de Cultura e Política, n. 37, 1996, p.107-138.

_____, **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, n. 21, junho de 2000, p. 211-259.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. São Paulo: RECORD, 2001.

GOHN, Maria da G. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. São Paulo: LOYOLA, 1991, vol. 1, p. 191.

GREGORI, Isabel Christine de. **O Estatuto da Cidade**: perspectivas e desafios dos novos instrumentos de reforma urbana. Disponível em: <www.nepam.unicamp.br/>. Acesso em: 07 abr. 2004.

GUALDA, Regina. **As etapas das políticas ambientais no Brasil” em Rio + 10 Brasil: uma década de transformações”** (livro em produção); Disponível em: <www.memoriadomeioambiente.org.br>. Acesso em: 26 jul. 2005

HOLTHAUSEN, Carlos. **AGENDA 21**: o caminho da dignidade humana. Florianópolis, Papa-Livro, 2000, 96p.

MAY, Peter H.; MOTTA, Ronaldo S. (Orgs.). **Valorando a natureza**: Análise Econômica para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Campus, 1994, 195p.

- MELO, Marcus André B. C. **Ingovernabilidade**: desagregando o argumento. Em: VALLADARES, Lícia. (org.) *Globalização e Pobreza no Brasil*. 1995, p.23-48.
- MOURA, Reidy R. de. **Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa**: o Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó. Florianópolis: UFSC. Dissertação de mestrado no Centro de Filosofia e Humanas, 2004, 175p.
- NOVAES, Eduardo Sales. **Agenda 21**: iniciativas regionais e locais. Disponível em:
<<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/agenda21/>>. Acesso em: 27 jun. 2005
- OLIVEIRA, José M. D. de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.
- OTTMANN, Götz. **Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil**. in: *Novos Estudos.CEBRAP*, n.41.mar/95, p. 186-207.
- PAIVA, Uilson. **Orçamento participativo atrai do PT ao PFL**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 05 de mar. 2001, p. A7.
- PIRES, Valdemir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. Set/2000. Disponível em:
<http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em: 19 mai. 2004.
- REIS, Fábio W. **Notas sobre a reforma do Estado**. *Revista do Serviço Público*, vol. 118, n. 3, 1994, p. 17-26.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993, 103p.

SILVA, Rosy W. **O Orçamento Participativo enquanto espaço de Participação Popular – a experiência de Blumenau no ano de 1997.** Florianópolis: UFSC, 1999.

SILVA, Tacísio da. **Da Participação que temos à que queremos:** o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife.
Disponível em:
<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_op_recife.htm>. Acesso em : 15 jun. 2004.

SILVA-SANCHÉZ, Solange S. **Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental.** Plural – Revista do Curso de Pós-Graduação em Sociologia. Departamento de Sociologia – USPO. 6:20-46, São Paulo, 1996.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso.** São Paulo: ANPOCS/MARCO LERO, 1992.

VICTORINO, Valério Igor P. **Modernização ecológica e transformação social.** São Paulo, 2004.

VIEIRA, Paulo Freire. **Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento.** Em: VIOLA, E. *et. al.* MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA. Desafios para as ciências sociais. Cap. 2, pp. 45-98, São Paulo: CORTEZ, 1995.

VIGO, Rodolfo L. **Los principios jurídicos.** Buenos Aires: DEPALMA, 2000.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?**. São Paulo: COMPANHIA DAS LETRAS, 1994, 165p.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)