

Os Impasses na Integração e Descentralização da Política Nacional de Meio Ambiente

José Roque Nunes Marques*

Sumário: 1 Introdução. 2 Breve Histórico da Gestão Ambiental. 3 O Sistema de Distribuição de Competência. 3.1 Competência comum. 3.2 Competência legislativa concorrente. 4 Sistema Nacional de Meio Ambiente. 5 A Descentralização e Integração da Política Ambiental. 6 Considerações Finais. Referências.

Resumo

A história jurídica da proteção dos recursos naturais, enquanto bem de interesse da coletividade e essencial a sadia qualidade de vida é algo bastante recente. Em verdade, vive-se um momento de mudança de paradigma. A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase na história jurídica do País, introduzindo conceitos e modificando a forma de atuação do Estado, por meio de um novo sistema de distribuição de competência, onde, a par da existência de competências privativas e exclusivas, são distribuídas competências comuns e concorrentes para executar tarefas de interesse geral na proteção dos recursos ambientais. No entanto, essas mudanças não repercutiram na operacionalização do processo e vem promovendo, diuturnamente, conflitos de competência entre os órgãos de meio ambiente da União, Estados e Municípios, com rebatimento na esfera judicial, promovendo, por exemplo, a denominada judicialização do processo de licenciamento ambiental. Tem-se constatado que, não obstante a melhoria da capacidade técnica no exercício da atuação administrativa, do ponto de vista de competência se segue à tendência histórica, mantendo cada órgão as atividades de natureza administrativa executadas no regime constitucional anterior. A ausência da Lei Complementar prevista no artigo 23 da Carta Federal vem se transformando em verdadeiro óbice à implantação do federalismo cooperativo, bem como, a diversidade regional e as condições administrativas

* Mestre em Direito Ambiental pela PUC/São Paulo, Promotor de Justiça do Amazonas, titular da Promotoria Especializada em Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Martha Falcão.

dos pequenos e médios Municípios. A capacidade da atuação do Estado na área ambiental baseia-se na idéia de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entre esses e os setores da sociedade. No entanto, tem-se observado que o federalismo cooperativo, como princípio da integração e da descentralização da Política Ambiental, encontra obstáculos na ausência da Lei Complementar; na Crise de Desconfiança entre os gestores dos órgãos; no excessivo envolvimento do poder político com as elites; na dependência financeira do Licenciamento Ambiental, que transformou os órgãos ambientais em entidades arrecadadoras; na perda do Poder Institucional e Político; no Processo Eleitoral Bial que impede a continuidade do lento processo de articulação; na insuficiência de recursos orçamentários e financeiros próprios; no baixo nível de interesse dos Municípios.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo, Política Ambiental, Descentralização.

1 Introdução

Não obstante os avanços alcançados na política ambiental nos últimos trinta anos, em especial, nos instrumentos jurídicos de controle do uso dos recursos naturais, são evidentes os sinais de que todos os esforços até então empreendidos não foram suficientes para estancar o processo de destruição do meio ambiente natural e cultural.

Essa afirmação procura demonstrar que a lei é necessária, mas é não suficiente para conter a ação predatória do homem ou capaz de promover do desejado desenvolvimento sustentável. Há, evidentemente, a necessidade de se ampliar os esforços na melhoria de concretização dos instrumentos de gestão ambiental do nível local ao global, bem como a introdução de novos instrumentos, como os de natureza econômica, capazes de estimular a indústria em modelos sustentáveis e reduzir as desigualdades sociais.

Este trabalho tem como objetivo analisar, sob o ponto de vista constitucional e infra-constitucional, o processo de descentralização e integração da gestão, como um forte instrumento de política

ambiental através ampliação da presença do Estado em regiões remotas da Amazônia.

2 Breve Histórico da Gestão Ambiental

A história jurídica da proteção dos recursos naturais, até a primeira metade do século XIX, tinha caráter exclusivamente econômico e estratégico, até a criação dos Jardins Botânicos do Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco e Bahia, e posteriormente, com o surgimento dos primeiros Parques Nacionais.

Registre-se, por oportuno, que o nome “Brasil”, é uma referência clara ao principal produto de exportação durante todo período colonial: o pau-brasil, cuja exploração irracional em duzentos anos após o descobrimento foi tão avassaladora, que levou ao quase esgotamento dos estoques dessa árvore na zona costeira.

A Corte Portuguesa, visando elevar os ganhos com o monopólio da exploração do pau-brasil, atribuiu aos Juízes Conservadores à tarefa de fiscalização dos trabalhadores e encarregados do corte da madeira, que além da função judicante, passaram a exercer essa nova função, tal a importância econômica que exploração dos recursos naturais tinha para a Corte.

No início do período republicano ainda prevalecia à visão econômica dos interesses no uso dos recursos naturais. O Serviço Florestal, criado pelo Decreto 17.042, de 28 de dezembro de 1921, com o objetivo de fomentar a produção madeireira no País. Essa atividade era compartilhada pelo Instituto Nacional do Mate e o Instituto Nacional do Pinho.

No âmbito regional e local, a questão ambiental tinha relação direta com a saúde da população. Por esse motivo, até o início da década de oitenta, vários Estados Municípios atribuíam o controle da poluição às Secretarias de Saúde.

A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, é considerada um divisor de águas na forma de pensar a política ambiental, no âmbito nacional e global, tendo os princípios contidos na sua Declaração influenciados os diplomas legislativos nacionais, além de motivar a diplomacia internacional a buscar soluções para os conflitos globais.

No Brasil, não obstante a postura retrógrada da diplomacia brasileira durante a Conferência, deu-se início a um longo processo de estruturação do segmento ambiental, que teve com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973, órgão autônomo diretamente subordinado ao Ministro de Estado do Interior, cuja fusão com a SUDEPE, SUHEVEA e IBDF originou o IBAMA, em 1989, e principalmente, com a promulgação da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, que estabeleceu princípios, objetivos e instrumentos da política ambiental, além de estrutura o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

As bases para o desenvolvimento regular de uma política ambiental estão satisfatoriamente colocadas. No entanto, tem-se observado constantes conflitos de competência entre os órgãos federais, estaduais e municipais, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que em nada favorecem a sociedade e judicializam a questão ambiental.

3 O Sistema de Distribuição de Competência

O renomado jurista lusitano, Gomes Canotilho (1993:676), ensina que competência é “o poder acção e de acctuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos”. Afirma, ainda, o referido constitucionalista que

a competência envolve, por conseguinte, a atribuição de determinadas tarefas bem como os meios de acção (poderes) necessários para a sua prossecução. Além disso, a competência delimita o quadro jurídico de acctuação de uma unidade organizatória relativamente a outra.

Sem maiores discussões, pode-se dizer que competência é o poder/atribuição de que é detentor um dos órgãos do Estado, para o exercício de uma determinada atividade. Ao se definir a competência, a Constituição Federal distingue dentre os órgãos, aquele que será encarregado de executar tarefa específica, bem como será responsabilizado pela sua não execução, ou execução irregular.

A distribuição de competência entre o poder central e governos autônomos, dentro de um mesmo território, é própria dos Estados que adotam a forma federativa, que teve início, no Brasil, com a primeira Constituição Republicana de 1891.

No decorrer da história constitucional brasileira, a distribuição de poderes entre os entes federativos sofreu alterações substanciais, causadas, dentre outros, pelos seguintes fatores: a primeira, motivada por alterações no quadro político brasileiro, ou seja, todas as vezes que passávamos por governos de exceção, como na Carta de 1937 e 1967, Emenda Constitucional 01/69, havia uma excessiva concentração de poderes na União, enquanto que, em períodos democráticos, o processo era inverso; e a segunda, mas recente, diz respeito a uma tendência mundial de se instalar um sistema federativo-cooperativo.

O Governo Militar instalado em 31 de março de 1964, assume um governo de exceção que tratou de elaborar e outorgar uma nova Carta Política, em 24 de janeiro de 1967, que foi modificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 18 de outubro de 1969, com característica centralizadora, e em Artigo 8º, inciso XVII, alínea *b*, da Emenda Constitucional 01/69, definia competência da União para legislar sobre “jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia, *florestas*, caça e pesca”. Em decorrência desse dispositivo, a gestão de recursos naturais, como pesca, fauna e flora eram da atribuição da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, e do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF.

Em 05 de outubro de 1988, o País ganha uma nova Constituição que abandona a excessiva centralização de poder na União e modifica o sistema de distribuição, estabelecendo à competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e do Município, “preservar *as florestas*, a fauna e a flora” (artigo 23, inciso VII) (grifo nosso). Outrossim, conferiu poderes à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre “*florestas*, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (artigo 24, inciso VI).

Seguindo tendência contemporânea, a nova Constituição conduziu o País pelos caminhos do federalismo cooperativo, que a

par da existência de competências privativas e exclusivas, possuem competência concorrente ou comum para executar tarefas de interesse geral.

A nova sistemática significou um importante avanço na execução das tarefas de interesse público, deixando de lado o velho e ultrapassado modelo de poder compartimentado, estanque e centralizado, para um modelo que prioriza à cooperação, a ajuda, o mutualismo entre os entes federativos.

O federalismo cooperativo está, segundo Toshio Mukai (1982:16), “onde os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados”.

A Constituição Brasileira de 1988 evidencia o federalismo cooperativo em dois momentos: competência comum e competência legislativa concorrente.

3.1 Competência comum

A competência comum, prevista no artigo 23 da Constituição da República, é de natureza eminentemente administrativa, em que se visa distribuir tarefas entre os níveis de Poder. De tal sorte que, a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal são detentores do dever/poder de atuar na proteção do ambiental natural e cultural. Destaca Toshio Mukai (1982:17)

... que esse tipo de competência, desejou o constituinte que fosse ele instrumental de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do art. 23 reza que lei complementar fixará normas para os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Deve-se observar que, a administração pública se move pelo princípio da legalidade, por força do artigo 37 da Constituição Federal, logo, os entes federativos ficam autorizados a legislar sobre os assuntos, independentemente de outros dispositivos constitucionais.

3.2 Competência legislativa concorrente

Há duas modalidades de competência concorrente. A primeira conhecida como concorrente clássica ou cumulativa, que se caracteriza, segundo Moreira Neto (1988:27), “pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, para preencher lacunas acaso por ela deixadas”.

A segunda modalidade é a chamada competência concorrente limitada, com origem na Constituição de Weimar, de 1919. Nessa modalidade ocorre uma restrição do poder de legislar entre as várias esferas, de modo que, ao Poder Central, à União, competiria fixar as diretrizes gerais, enquanto que aos Estados Federados caberia o detalhamento para sua aplicação, de acordo com as características regionais e com os princípios estabelecidos na norma geral.

Em razão da influência da Constituição alemã, a Carta brasileira de 1934 passou a contemplar casos de competência limitada, conjuntamente com a clássica. A proteção das florestas foi incluída entre as competências clássicas, de modo que a União poderia legislar ilimitadamente, enquanto os Estados poderiam suplementá-la ou complementá-la, conforme o artigo 5º, § 3º.

Do mesmo modo, a Constituição de 1946 listava os casos de competência concorrente clássica, em que os Estados somente poderiam legislar suplementar ou complementarmente, e de competência concorrente limitada, em que o poder da União ficava restrito a estabelecer normas gerais. A proteção das florestas, mais uma vez, ficou inserida nas chamadas competências clássicas, como também aconteceu na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969.

É, contudo, na Constituição de 1988, que a União, Estado e Distrito Federal passaram a legislar concorrentemente, na modalidade limitada, sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, cabendo à União, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas gerais, e, aos Estados, ficou o poder de elaborar leis específicas, e, ainda, suplementar as normas gerais.

Por força constitucional, compete a União legislar sobre normas gerais. Trata-se de um termo jurídico de relativa complexidade. Nesse contexto, é importante lembrar a seguinte lição de Geraldo Ataliba (1988:48)

Cumpra estabelecer com nitidez a natureza exata das 'normas gerais', tais como previstas pela Constituição. Não é qualquer norma expedida a esse título – ou que mencione o inciso constitucional na sua fórmula promulgatória, na emenda, ou no preâmbulo, ou que assim venha batizada – que configura a 'norma geral' prevista pelo constituinte e exigida pelo sistema. Não é qualquer destas que pode ter a força jurídica vinculante ampla e plena, própria da espécie, mas somente aquelas leis que possam revestir o caráter de leis 'nacionais'.

Em síntese, não é o rótulo que define a qualidade do produto, e sim, o próprio produto. Não importa que a norma tenha origem no Congresso Nacional e se destine aos Estados, pois, será o seu conteúdo que definirá sua natureza jurídica.

Esse tema é especialmente complexo, a começar com a própria redundância do termo, pois as normas são, por natureza, gerais. Entretanto, deve-se considerar que não foi em relação a essa lei comum que desejou se referir o constituinte, mas àquela com características especiais, cujo objetivo era estabelecer princípios e diretrizes, de modo a estabelecer uniformidade na atuação das diferentes esferas de poder.

A definição de normas gerais, para Ataliba (1988:48), passa pela compreensão dos conceitos “lei nacional”, da “lei federal”, que, segundo o qual, apresentam um único ponto de convergência, que é o fato de serem originárias do mesmo legislador. Diz o citado tributarista que a lei federal

vincula todo aparelho administrativo da União e todas as pessoas que a ela estejam subordinadas, ou relacionadas, em grau de sujeição de seus administrados ou jurisdicionados. Imediatamente se vê que esta lei não colhe, nem pode colher Estados, Municípios, Distrito

Federal, e suas autarquias, que não são jurisdicionados nem administrados da União. A lei nacional de categoria jurídico-positiva diversa, é o produto legislativo do Estado nacional, total e global. Vigê no território do Estado brasileiro, vinculando todos à sua soberania, abstração feita de qualidades de outras que possa revestir.

A partir dessas considerações Ataliba (op.cit.) diz que as normas gerais, em regra, devem “prevenir, mediante o ditame de princípios gerais e abstratos próprios da lei nacional – sem invasão, portanto, das esferas específicas e privadas das lei federais, estaduais e municipais – os possíveis conflitos ocoríveis nos pontos de atrito previsíveis ou nas áreas não definidas, não atribuídas explicitamente a qualquer pessoa pública política, pelo instrumento apropriado que é a Constituição”.

Desses manifestações doutrinárias, observa-se dois elementos fundamentais: o primeiro diz respeito à previsão constitucional, ou seja, é necessário que a competência para elaborar normas gerais esteja prevista na Lei Maior. O segundo elemento trata dos limites, de modo que as normas gerais ficarão limitadas a estabelecer os princípios e diretrizes da legislação estadual e municipal.

Por fim, registre-se que o artigo 18 da Constituição Federal de forma inovadora, elevou o Município à condição de ente federativo e, no artigo 30, inciso I, define a competência exclusiva do Município para legislar sobre assuntos onde ocorra a predominância do interesse local, em relação ao do Estado e da União.

4 Sistema Nacional de Meio Ambiente

A cooperação entre os órgãos prevista no modelo federativo brasileiro se personifica, na gestão ambiental, através do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SINAMA, cujo os primeiros passos foram dados com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, em 1973, acenando para uma mudança de postura do Governo Brasileiro e significando o estabelecimento uma estrutura articulada e organizada, envolvendo os órgãos que direta ou indiretamente promoviam ações de meio ambiente.

A formatação atual do Sistema Nacional de Meio Ambiente se deu no artigo 6º, da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, constituído pelos órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, “responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”, e tem a seguinte estrutura:

- I. Órgão Superior: o Conselho de Governo
- II. Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA
- III. Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente
- IV. Órgão Executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
- V. Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais
- VI. Órgãos Locais: órgãos ou entidade municipais

Com essa estrutura, o legislador procurou estimular a articulação entre órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental.

Essa estrutura, modificada em 1990, já sob os auspícios da nova Carta Constitucional, repete equívocos do passado, insinuando uma hierarquia inexistente e transforma o órgão federal de meio ambiente, no único órgão executor da política ambiental e, por outro lado, colocam em situação inferior os órgãos estaduais (Seccionais) e municipais de meio ambiente (Órgãos Locais).

Ora, com a devida vênia, o artigo 18 Constituição da República dispõe que a federação brasileira é constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que agem por poder próprio definido na própria Carta, seguindo a predominância de interesses, e, não, por delegação do IBAMA, definido como “órgão executor da política ambiental”.

Apesar das dificuldades de implementação, teoricamente, a competência se estabelece pela predominância de interesse. Não se está falando em exclusividade, pois é óbvio que a União tem interesse que as cidades possuam espaços públicos de uso coletivo (parques, praças, etc.), no entanto, na localização, implantação e gestão predomina o interesse local.

Assim, em linhas gerais, compete a União, através do Ministério do Meio Ambiente e ao IBAMA, além de estabelecer as diretrizes da política ambiental para o País, atuar em assuntos de interesse nacional, transfronteiriços e que ultrapassem as divisas dos Estados, bem como administrar suas Unidades de Conservação. Por sua vez, aos Estados compete o acompanhamento das atividades com impactos ambientais, de caráter regional, nos limites de seu território e, por fim, aos Municípios, o controle das ações de impacto ambiental tipicamente local.

Nos últimos anos o Governo Federal vem utilizando um instrumento denominado “pacto federativo”, como mecanismo de repasse de atribuições de fiscalização e controle aos Estados e Municípios, amparado pelo artigo 44 do Decreto n. 99.274/90. O nome é impróprio e o instrumento é frágil, pois não se estabelece um “pacto federativo” através de convênio ou de qualquer outro instrumento que não seja a própria Constituição Federal, onde estão definidas as competências administrativa e legislativa de cada um dos entes federativos.

O IBAMA, por meio desse instrumento, vem repassado aos Estados e Municípios o controle e fiscalização de atividades de pequeno impacto, como a concessão de autorização de desmatamento para pequenas áreas, pesca amadora, etc. Por sua vez, os Estados repassam aos Municípios, por meio de convênios de descentralização, algumas atividades de controle ambiental.

Ocorre que esse tímido processo de “descentralização”, vem ocorrendo em atividades cuja atuação era deficiente ou inexistente, sem qualquer retorno financeiro e, em alguns casos, até mesmo atividades sem ocorrência no Município.

Para finalizar, tem-se observado após 18 anos da nova Constituição que, até mesmo a moderna doutrina tem dificuldade de compreender as mudanças operadas. São evidentes os conflitos no exercício dos atos derivados do poder de polícia e as dificuldades em avançar no processo de integração e descentralização da política ambiental.

5 A Descentralização e Integração da Política Ambiental

A integração e descentralização da política ambiental no Brasil têm respaldo constitucional, na medida em que consagrou o federalismo cooperativo ao estabelecer a competência comum,

de natureza administrativa, entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atuar da proteção dos recursos naturais e no combate a poluição em todas as suas formas.

No entanto, tem-se observado que a desejada integração e descentralização tem se tornado um processo lento e com conflitos positivos (quando dois órgãos atuam) e negativos (quando os órgãos se omitem) envolvendo os órgãos de meio ambiente, contribuindo para a judicialização das questões ambientais.

A superação desses problemas, do ponto de vista político, passa pelo amadurecimento e fortalecimento das instituições, tendo como pressupostos, o reconhecimento de que os órgãos executores da política ambiental integram uma estrutura articulada não hierarquizada de cooperação mútua e que, ao estabelecer competência comum para o controle da poluição e proteção dos recursos naturais, tinha como objetivo estimular a cooperação e não a superposição de órgãos desempenhando a mesma atribuição.

A descentralização é uma forma de gestão democrática, descentralizando o poder de decisão e ampliando a participação e controle social, valoriza “o agir local”, potencializando a estrutura existente e ampliando a capacidade de controle e monitoramento dos recursos ambientais.

No entanto, não se deve perder de vista que qualquer que seja o executor, a política ambiental deve ser realizada de forma responsável, observando os princípios, objetivos e instrumentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Não se pode pensar na descentralização pela descentralização em si, mas como uma conquista da sociedade tendo em vista o interesse público.

No mesmo compasso, é indispensável o aprimoramento dos mecanismos de supletividade, de modo a permitir que a falta ou a execução deficiente da política ambiental autorize a imediação ação dos demais órgãos, bem como responsabilize, inclusive criminalmente, o gestor público que deixar de cumprir obrigação de interesse ambiental, como previsto na Lei 9.605/98

Não obstante algumas experiências exitosas, a descentralização vem enfrentando dificuldades de implementação, que variam de

acordo com a região, grau de influência e estrutura do Estado e do Município. Dentre as principais causas apontadas, inclusive pela Cooperação Técnica Alemã (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), – GTZ, pode-se citar:

a. Ausência da Lei Complementar

Evidentemente, que o artigo 23 da Constituição Federal está no universo das normas constitucionais de eficácia plena, logo, não necessitando de uma nova norma para tornar-se eficaz. No entanto, a citada Lei Complementar, pela sua própria natureza, deverá fixar regras de cooperação entre os órgãos, apresentando solução para as questões até então vivenciadas e estabilidade jurídica as relações interinstitucionais.

Por sua vez, a ausência do citado diploma legal estimula soluções duvidosas, como o Convênio denominado “Pacto Federativo”, firmado entre o IBAMA e órgãos estaduais e municipais, que são tecnicamente frágeis, pois o verdadeiro pacto federativo está na Constituição.

b. Crise de confiança ou desconfiança

A ausência do Estado nas regiões remotas da Amazônia é apontada como uma das principais causas do avanço do arco do desflorestamento e de outros problemas. Apesar o reconhecimento público dessa situação, tem-se constatado à relutância em se estabelecer um processo de fortalecimento institucional, integração e descentralização.

Esse fato é creditado a desconfiança entre os gestores dos órgãos ambientais tem entre si, que não vê no parceiro alguém em condições de executar a tarefa, embora ele próprio não a faça satisfatoriamente. Consideram-se mais capacitados de realizá-las do que o outro ente federativo para quem deveria transferir o encargo, com a crença, nem sempre real, da existência de uma abissal separação entre a capacidade técnica das burocracias nos vários níveis, levando ao descontrole das atividades poluidoras.

c. Comprometimento do poder político

O envolvimento político dos gestores locais com a elite é apontado, também, como obstáculo ao processo descentralização, na medida em que compromete a lisura do licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental.

Evidentemente, a proximidade do cidadão comum e das elites com o poder se dá de forma mais marcante nos Municípios, em relação aos Estados e deste com o Governo Federal, e pode ser tomada com algo positivo, pela importância que a participação social pode exercer através dos Conselhos Municipais e Estaduais de Meio Ambiente, nas audiências públicas e outros fóruns de debates. Esta relação não é necessariamente promíscua.

d. Dependência financeira do licenciamento ambiental

Os gestores de meio ambiente se tornaram dependentes dos recursos arrecadados no licenciamento das atividades poluidoras, dos esforços de fiscalização e da compensação ambiental, que passaram a ser utilizados na manutenção da máquina administrativa.

Essa sustentabilidade financeira, ou melhor, a necessidade de se auto manter, transformou muitas instituições em órgãos de arrecadação ambiental. Assim, a descentralização significa redução da área de atuação e de captação de recursos.

É importante que os órgãos ambientais disponham de recursos próprios suficientes para implementar a política ambiental, independentemente de aporte adicional de recursos de parceiros ou de arrecadação do licenciamento e multas. Embora essas fontes possam ser classificadas como importantes para implantação e fortalecimento dos projetos, as políticas de meio ambiente devem ser consideradas no conjunto das políticas públicas, com responsabilidade política das autoridades municipais, estaduais e federais, e previsão de recursos em orçamento próprio.

e. Perda do poder institucional e interesses regionais

Os administradores públicos temem que a descentralização resulte na redução da capacidade influir nas tomadas de decisão, promovendo um esvaziamento político e técnico do órgão ambiental.

Por sua vez, observa-se uma forte influência dos interesses políticos regionais e das relações pessoais na condução dos ciclos de avanços e retrocessos, de forma a impedir a efetiva integração e descentralização da política do meio ambiente.

6 Considerações Finais

A descentralização é uma forma de gestão democrática, que leva para próximo da população o poder de decisão e amplia a participação e controle social, além de valorizar “o agir local”, potencializando a estrutura existente e ampliando a capacidade de controle e monitoramento dos recursos ambientais.

A Constituição Brasileira de 1988 inaugurou uma nova fase, implantando o federalismo cooperativo, que é um sistema político ideológico, em vias de consolidação, baseado na integração dos entes para execução das tarefas de interesse público.

No entanto, as relações estabelecidas entre os mesmos são tensas e conflituosas, pois envolve questões de autonomia, competência legal e técnica e, fundamentalmente, poder de decisão, que resulta nas dificuldades operacionais, com prejuízos significativos ao meio ambiente.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris. 2006.

ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios: Limites a Norma Geral _ Código Tributário Nacional, Revista de Direito Público, vol. 10. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Livraria Almeda, 1993.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ. Contro-

le de Avanço do Projeto (CAP) da Cooperação Técnica Alemã. Belém, 2003.

MARQUES, José Roque Nunes, Direito Ambiental: Análise da Exploração Madeireira na Amazônia, São Paulo: Ltr, 1999.

_____, A Constituição Federal e Meio Ambiente. In Revista Cidadania e Justiça. Ano 4 n. 9. Rio de Janeiro: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

_____, Poder de Polícia - Taxa de Florestação. Estudos e Pareceres de Direito Público, vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MILARÉ, Edis. Direito Ambiental: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência Concorrente Limitada. O Problema de Conceituação de Normas Gerais. Revista de Informação Legislativa no. 100. Brasília, 1988.

MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.