

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
CENTRO DE CIÊNCIAS DO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE
E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA
DOUTORADO ACADÊMICO

GOVERNOS LOCAIS PARA A BOA
GOVERNANÇA AMBIENTAL

MARCELO JOSÉ DE LIMA DUTRA

Manaus – Amazonas
Julho – 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
CENTRO DE CIÊNCIAS DO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE
E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA
DOUTORADO ACADÊMICO

MARCELO JOSÉ DE LIMA DUTRA

GOVERNOS LOCAIS PARA A BOA
GOVERNANÇA AMBIENTAL

Orientador: Prof. Dr. Henrique dos Santos Pereira.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, na área de concentração Recursos naturais de uso coletivo; Política e Gestão Ambiental.

Manaus – Amazonas
Julho – 2017

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

D978g Dutra, Marcelo José de Lima
Governos Locais para a Boa Governança Ambiental / Marcelo José de Lima Dutra. 2017
242 f.: il.; 31 cm.

Orientador: Henrique dos Santos Pereira
Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Governo local. 2. Federalismo. 3. Governança ambiental local. 4. Boa governança. 5. Accountability. I. Pereira, Henrique dos Santos II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MARCELO JOSÉ DE LIMA DUTRA

GOVERNOS LOCAIS PARA A BOA GOVERNANÇA AMBIENTAL

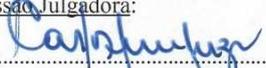
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, na área de concentração Recursos naturais de uso coletivo; Política e Gestão Ambiental.

Aprovada em 07 de julho de 2017.

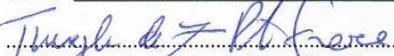
BANCA EXAMINADORA

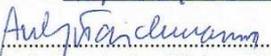
Manaus (AM), 07 de julho de 2017.

Comissão Julgadora:

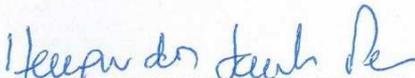

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza
CPF nº 170.741.362-68


Prof. Dr. Antônio de Lima Mesquita
CPF nº 119.302682-20

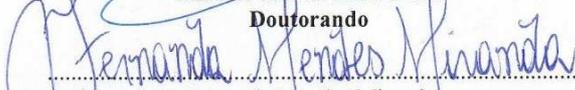

Prof. Dra. Therezinha de Jesus Pinto Fraxe
CPF nº 187.554.702-97


Prof. Dra. Andrea Viviana Waichman
CPF nº 444.395.122-91


Prof. Dra. Katia Viana Cavalcante
CPF nº 130.347.742-49


Prof. Dr. Henrique dos Santos Pereira - Presidente
CPF nº 214671532-49


Marcelo José de Lima Dutra
Doutorando


Fernanda Mendes Miranda
Secretária do PPG/CASA.

A,

Modesto e Lucy, meus pais.

Luiza, minha esposa.

Sabrina, Marcelo Leandro e Luma, meus amores e inspiração.

Márlio, Lúcia, Marlon e Marcos meus irmãos.

Jurandir, primo e irmão.

OFEREÇO E DEDICO

AGRADECIMENTOS

Uma das tarefas mais gratificantes e desafiadora de um trabalho de pesquisa tão significativo, é agradecer a todos que contribuíram para chegar até aqui. Mesmo sabendo que corro o risco de esquecer muitos que me ajudaram a chegar até aqui, preciso fazer alguns registros.

Começo pelo grande amigo, que aprendi a admirar e tê-lo como um exemplo de profissional a quem se deve almejar como meta pessoal. Falo do meu orientador, incentivador e amigo, Professor Doutor Henrique dos Santos Pereira, cujo conhecimento, destreza e paixão pela prática do ensino e da pesquisa envaidecem não só um orientando de doutoramento, mas todos os que já tiveram a oportunidade de desfrutar de sua inteligência.

A minha família, a quem ofereço esta obra, tenho mais que agradecimentos. Tenho como dever moral o reconhecimento para construção da minha trajetória. Luiza, companheira e amiga de quase um quarto de século. Mãe inspiradora e parceira nas dificuldades. Meus filhos Sabrina, distante, mas amada. Marcelinho, meu melhor amigo. E Luma, doce e amável até o último fio de cabelo. Aos meus pais, que jamais estarão separados na minha existência, Modesto, meu condutor, e Lucy, minha educadora. Meus irmãos, Márlio, Lúcia, Marlon e Marcos, a quem incluo Jurandir, que sempre apoiaram, torceram e acreditaram.

Agradeço e registro minha gratidão ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, pela política de incentivo e aposta no quadro funcional, pela liberação para este doutoramento.

Aos professores do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, na pessoa da Professora Doutora Therezinha Fraxe, nossa Teca, dedicada apaixonadamente pela docência no seu mais alto grau.

Aos Professores Doutores Carlos Augusto da Silva Souza, Antônio de Lima Mesquita, Therezinha de Jesus Pinto Fraxe, Andrea Viviana Waichmann e Kátia Viana Cavalcante, que aceitaram o desafio de avaliar e julgar esse trabalho, compondo a banca de defesa pública de tese.

Agradeço aos meus colegas de turma, Evandro, Sérgio, Jozane, Eliane e Kássia, que junto comigo chegaram até o final e com quem tive o prazer de dividir a melhor parte do aprendizado.

Ao amigo e grande incentivador da minha vida profissional, Amazonino Mendes.

Não posso deixar de agradecer aos mais de 15 médicos, que nesses quatro anos cuidaram de vários problemas que sofri, todos atingindo grande sucesso.

A razão humana não evoluiu para nos fazer descobrir a verdade, mas mais provavelmente para que triunfássemos em debates. É o que explica a presença de alguns vieses poderosos de nossa mente, como a tendência de ignorar evidências contrárias à tese que queremos provar. Não obstante, com um pouco de treino e disciplina e recorrendo a uma arquitetura muito específica, conseguimos transformar essa racionalidade parcial num método até certo ponto eficaz para descobrir “verdades” acerca do mundo. É o método científico. Ele só funciona como uma empreitada coletiva, na qual cientistas, tentando mostrar que são melhores que seus antecessores, acabam revelando os erros dos outros. No acumulado, conseguimos nos livrar de parte dos equívocos que sempre acompanharam a humanidade.

(Hélio Schwartzman)

Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes.

(Martin Luther King)

RESUMO

A gestão dos problemas em escala local, principalmente daqueles afetos à área ambiental, que deveriam ser do interesse mais imediato das comunidades e dos gestores locais, carece dos princípios do Estado eficiente, presentes no conceito de governança. Apesar da evolução da autonomia política dos Municípios brasileiros como entes federados, que se observa a partir da Constituição Federal de 1988, contraditoriamente essa esfera de governo não é o poder público mais atuante na gestão ambiental local. Com um Sistema Nacional de Meio Ambiente defasado, regulado por uma Política Nacional de Meio Ambiente ainda mais desatualizada, os governos locais que deveriam apresentar expressivo desempenho na gestão ambiental, não recebem tratamento federativo proporcional de modo a assumirem o protagonismo na gestão ambiental local. Nestes quase 30 anos em que a esfera local recebeu da Constituição Federal maior importância no Brasil, os processos de descentralização da gestão ambiental implementados se caracterizam pela transferência de poderes às esferas intermediárias de poder, que no modelo federativo brasileiro são os Estados. Esses processos estão incompletos e desconectados do princípio da subsidiariedade, valor primordial da existência da cidadania e da autonomia local, segundo o qual a implementação de soluções pelo ente mais próximo da origem do problema reduz custos, burocracia e demora nas respostas dos problemas locais. O entendimento de que impacto local é todo e qualquer impacto ambiental, potencial ou existente, que se manifesta em decorrência da implantação e operação de empreendimento ou atividades, cuja área de influência afete um único município, não representa fortalecimento do poder local. O SISNAMA, que deveria minorar esse problema e reduzir as diferenças locais, ainda precisa de estruturação e melhor relacionamento político-institucional entre as várias esferas da Federação. No Amazonas, essas desigualdades têm consequências de maior gravidade, potencializadas pela insustentabilidade econômica da maioria dos Municípios. Os dados disponibilizados pela MUNIC, e os coletados pelo órgão de meio ambiente do Estado no período de 2008 a 2016, foram avaliados mediante aplicação de técnicas de análise de variância multivariada e evidenciaram a tendência de retrocesso na estruturação dos organismos municipais de meio ambiente. Entre os fatores que corroboram para a falta de governança ambiental local no Amazonas, é inegável a maior atenção pelo órgão licenciador estadual aos Municípios mais próximos de Manaus, bem como aos mais populosos. Isto contrasta com a falta de atenção aos Municípios médios e pequenos, inclusive os que têm atividades econômicas significantes no setor primário, como Apuí e Boca do Acre. Por outro lado, Manaus vem reduzindo sua atuação no licenciamento, enquanto o órgão licenciador estadual também vem reduzindo a atenção ao licenciamento ambiental na capital do Estado. Portanto, em nível local, apesar de restar comprovado a responsabilidade dos governos locais por todas as necessidades e impactos da existência humana, não existem sinais da boa governança ambiental na esfera mais próxima do cidadão. Não se vislumbra a curto prazo, marcos de reconhecimento do poder local nesse cenário, inclusive com aplicação do que a legislação determina como impacto local.

Palavras chave: Governo local; Federalismo; Governança ambiental local; Boa governança; *Accountability*.

ABSTRACT

Managing problems at the local level, especially those affecting the environment, which should be of the immediate interest of local communities and managers, lacks the principles of the efficient State, which are present in the concept of governance. Despite the evolution of the political autonomy of the Brazilian Municipalities as federated entities, observed from the Federal Constitution of 1988, contradictorily this sphere of government is not the most active public power in local environmental management. With a lagged National Environmental System, regulated by an even more outdated National Environmental Policy, local governments that should have a significant performance in environmental management do not receive proportional federative treatment in order to assume the leading role in local environmental management. In these almost 30 years in which the local sphere has received greater importance from the Federal Constitution in Brazil, the processes of decentralization of the environmental management implemented are characterized by the transfer of powers to the intermediate spheres of power, which in the Brazilian federative model are the States. These processes are incomplete and disconnected from the principle of subsidiarity, the primary value of the existence of citizenship and local autonomy, according to which the implementation of solutions by the entity closest to the origin of the problem reduces costs, bureaucracy and delay in the responses of local problems. The understanding that local impact is any and all potential or existing environmental impact that manifests itself as a result of the implementation and operation of an enterprise or activities, whose area of influence affects a single municipality, does not represent a strengthening of local power. SISNAMA, which should mitigate this problem and reduce local differences, still needs structuring and better political-institutional relationship among the various spheres of the Federation. In the Amazon, these inequalities have more serious consequences potentiated by the economic unsustainability of most municipalities. The data provided by MUNIC, and those collected by the state environmental agency from 2008 to 2016, were evaluated using multivariate analysis of variance techniques and evidenced the tendency of retrogression in the structuring of municipal environmental agencies. Among the factors that corroborate the lack of local environmental governance in Amazonas, it is undeniable the greater attention by the state licensing body to the municipalities closest to Manaus, as well as to the most populous ones. It contrasts with the lack of attention to medium and small municipalities, including those that have significant economic activities in the primary sector, such as Apuí and Boca do Acre. On the other hand, Manaus has been reducing its performance in licensing meanwhile the state licensing body has also been reducing attention to environmental licensing in the state capital. Therefore, at the local level, despite the proven responsibility of local governments for all the needs and impacts of human existence, there are no signs of good environmental governance in this sphere closest to the citizen. Nor in the short term can be seen landmarks of recognition of local power in this scenario, including the application of what the law determines as a local impact.

Keywords: Local government; Federalism; Local environmental governance; Good governance; Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Movimento de criação de Municípios no Estado do Amazonas a partir de 1955, com base nas Leis estaduais descritas nesta pesquisa.	71
Figura 2. Divisão de influência da governança no governo local.	91
Figura 3. Composição basilar da Boa Governança.....	92
Figura 4. Situação e sobreposição de competências, segundo a CF de 1988.....	138
Figura 5. Distribuição dos Municípios do Amazonas por quantidade de habitantes.	176
Figura 6. Distribuição municipal no Amazonas por classe populacional.....	177
Figura 7. Distribuição da população (A) conforme a classe de municípios (B): Amazonas e Brasil.....	177
Figura 8. Municípios com estrutura administrativa de meio ambiente local – Organismo Municipal de Meio Ambiente.....	180
Figura 9. Conselhos e Fundos municipais de meio ambiente no Amazonas.....	182
Figura 10. Organismos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas. De 2008 a 2015.....	184
Figura 11. Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas de 2008 a 2015.....	185
Figura 12. Fundos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas de 2008 a 2015	187
Figura 13. Estrutura normativa municipais para meio ambiente no Amazonas de 2008 a 2015	188
Figura 14. Níveis de estruturação da governança ambiental local no Amazonas, pela média de 2008 a 2015	189
Figura 15. Número médio de licenças ambientais emitidas pelo Estado no Amazonas (2008-2014).....	191
Figura 16. Análise de demanda de licenciamento ambiental pelo PIB Municipal.....	193
Figura 17. Análise de demanda de licenciamento ambiental por desmatamento acumulado.	194
Figura 18. Análise de demanda de licenciamento ambiental por população.....	196
Figura 19. Licenças ambientais expedidas em Manaus de 2009 a 2016 pelo IPAAM e pela SEMMAS.	200
Figura 20. Incremento de licenças ambientais emitidas em Manaus entre 2009 a 2016.....	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Exigências para criação de municípios a partir de 1955.....	64
Tabela 2. Divisão municipal no Amazonas no ano de 1962	66
Tabela 3. Divisão municipal no Amazonas no ano de 1963	66
Tabela 4. Nomes de cidades retiradas das Leis n.º 7, n.º 96 e n.º 97 de 1963.....	67
Tabela 5. Evolução da divisão municipal por Estado entre 1940 e 1970.....	70
Tabela 6. Divisão do espaço territorial do Amazonas, conforme art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição estadual amazonense	72
Tabela 7. Principais características do bom governo	93
Tabela 8. Divisão de competências entre os Entes Federados	135
Tabela 9. Mudanças na competência do licenciamento ambiental na PNMA	155
Tabela 10. Políticas Nacionais setoriais de meio ambiente.....	164
Tabela 11. Análise de variância multivariada do licenciamento ambiental no Amazonas	197

ANEXOS

Anexo 1. Variação populacional do Amazonas por Município de 2010 a 2016, em ordem crescente.	241
---	-----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAM: Associação Amazonense de Municípios

ADAF: Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Amazonas

ADIN: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADT: Ato das Disposições Transitórias

AIA: Avaliação de Impacto Ambiental

ALEAM: Assembleia Legislativa do Amazonas

ANAMMA: Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

ANPUR: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ANS: Agência Nacional de Saúde Suplementar

ART: Artigo de norma jurídica

CEDEC: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CEMAAM: Conselho Estadual do Meio Ambiente do Amazonas

CF: Constituição Federal

CGLU: Cidades e Governos Locais Unidos

CGU: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

CMMA: Conselho Municipal de Meio Ambiente

CNM: Confederação Nacional de Municípios

CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente

DEC: Decreto

DF: Distrito Federal

ECO-92 ou RIO-92: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, na cidade do Rio de Janeiro

BEM: Enciclopédia dos Municípios Brasileiros

EPA: United States Environmental Protection Agency

EUA: Estados Unidos da América

FAEA: Federação da Agricultura do Estado do Amazonas

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FMI: Fundo Monetário Internacional

FMMA: Fundo Municipal de Meio Ambiente

FOPES: Fórum Permanente das Secretarias Municipais de Meio Ambiente

GL: Governo local

IBAMA: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICLEI: Governos Locais para a Sustentabilidade.

IDESAM: Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia

IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IPAAM: Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

LC: Lei Complementar

MANOVA: Multivariate Analysis of Variance

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MPE: Ministério Público Estadual

MPF: Ministério Público Federal

MUNIC: Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NEPA: National Environmental Policy Act

ODM: Objetivos do milênio.

OMMA: Órgão Municipal de Meio Ambiente

ONG: Organização Não Governamental.

ONU: Organização das Nações Unidas

PGAM: Programa de Gestão Ambiental Territorial do Estado do Amazonas

PIB: Produto Interno Bruto

PLDS: Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

PNEA: Política Nacional de Educação Ambiental

PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente

PNR; Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRS: Política Nacional de Resíduos Sólidos

PRB: Population Reference Bureau

PRODES: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite

RBEUR: Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos

SDS: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

SEMA: Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas

SEMA: Secretaria Nacional de Meio Ambiente

SEMMAS: Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Manaus

SENAR: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

SEPLAN: Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas

SEPROR: Secretaria de Produção Rural do Amazonas

SINDUSCON: Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNVS: Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

STF: Supremo Tribunal Federal

SUASA: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUDEPE: Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA: Superintendência da Borracha

TRF: Tribunal Regional Federal

UN: United Nations

UNPAN: United Nations Public Administration Network

VEMAQA: Vara do Meio Ambiente e Questões Agrária do Amazonas

WWF: World Wildlife Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	26
1.1. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas do IBGE na governança ambiental local.	30
1.2. Base populacional	31
1.3. Amazonas: Fonte de dados relativos aos Municípios do Estado	32
1.4. PRODES – Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia	34
1.5. PIB Municipal – Produto Interno Bruto	34
2. CAPÍTULO 1	35
2.1. Governo Local: O poder mais próximo	35
2.2. O domínio do espaço para construir o território	35
2.3. A cidade (governo local) célula do todo: Evolução da relação de poder a partir do local	37
2.4. A cidade moderna: Breve comentário.....	40
2.5. Escala local de poder	43
2.6. Governo Local: primeira escala formal de poder do Estado.....	46
2.7. A diversidade de sistemas de governo e definições de divisão de poder na formatação política administrativa local no mundo	48
2.8. Município: Realidade física, social e humana	51
2.9. Cidade (urbano): Centro natural de degradação ambiental	52
2.10. Nações a partir do local: O contraste da formação regionalista do município no Brasil	54
3. CAPÍTULO 2	58
3.1. Resumo	58
3.2. Abstract	58
3.3. Introdução	59
3.4. Materiais e Métodos.....	61
3.5. Resultados e discussões	62
3.5.1. A federação e o poder local na CF de 1946.....	62
3.5.2. 1955 a 1964 – Um elo perdido na formação municipal do Amazonas.....	63
3.5.3. Municípios sem Ato	68
3.5.4. O Ato final	68
3.5.5. Tratamento Federativo.....	69
3.5.6. Fechando o Ciclo – Amazonas pós 1964	70
3.5.7. Considerações finais	73
4. CAPÍTULO 3	75

4.1.	Estado: O estabelecimento determinante da sociedade e vice-versa.	75
4.2.	Estado: Sociedade civil e poder	77
4.3.	Estado: Divisão e exercício de poder.....	79
4.4.	Estado: Condição <i>sine qua non</i> para a existência da sociedade.....	80
4.5.	Governança: concepção e perspectivas.....	82
4.5.1.	Boa governança – Uma breve Abordagem.....	89
4.5.2.	Boa governança e governança democrática: Evoluções conceituais.....	96
4.6.	Governança ambiental.	97
4.6.1.	Governança ambiental local: o caso da Agenda 21	101
5.	CAPÍTULO 4	104
5.1.	Democracia: Palavra de ordem e contradições	104
5.2.	<i>ACCOUNTABILITY</i> – Mecanismo de gestão na democracia.....	107
5.3.	Natureza da <i>Accountability</i>	108
5.3.1.	<i>Accountability</i> : Desde a divisão de poderes	110
5.3.2.	<i>Accountability</i> : O controle.....	113
5.3.3.	<i>Accountability</i> e democracia: Modelos Vertical e horizontal.....	114
5.3.4.	<i>Accountability</i> horizontal: O controle do Estado pelo Estado.....	116
5.3.5.	<i>Accountability</i> Vertical: O controle do Estado pelo povo.	120
5.3.6.	<i>Accountability</i> vertical: Pelas redes de controle	122
5.3.7.	<i>Accountability</i> ambiental	122
6.	CAPÍTULO 5	126
6.1.	Federação: O modelo federalista brasileiro	126
6.2.	Autonomia: Distribuição de poder na Constituição Federal.....	129
6.3.	Município: Ente Federado por determinação Constitucional.	130
6.4.	Dinâmicas de Autonomia e Competência.....	134
6.5.	Divisão de competências e o interesse local	135
6.6.	A proteção ao meio ambiente na Constituição Federal.	140
6.7.	Subsidiariedade: (re)distribuição de competências e atribuições.	144
7.	CAPÍTULO 6	148
7.1.	A descentralização e as políticas públicas: Um olhar na governança.....	148
7.2.	Descentralização na gestão ambiental.	153
7.3.	Lei Complementar nº 140 de 2011: A proposta da União para a descentralização na área ambiental.....	157
7.4.	Política Nacional de Meio Ambiente: “O malogro legislativo”.	160
7.5.	A articulação das Políticas Nacionais com o meio ambiente e o governo local.....	162
7.6.	Visão da autonomia federativa: o exemplo na Política Nacional de Resíduos Sólidos.	166

7.7.	A realidade da fragilidade no governo local	170
8.	CAPÍTULO 7	172
8.1.	Caracterização e análise da governança ambiental local no Amazonas.	172
8.2.	Considerações sobre os indicadores de gestão e os resultados práticos na temática ambiental.	172
8.3.	Variação e distribuição da população residente nos Municípios do Amazonas.	175
8.4.	Comprometimento com a temática ambiental no Amazonas sob a ótica da MUNIC.	178
8.5.	A Governança ambiental na escala municipal no Amazonas sob a ótica das informações publicadas pelo governo do Estado.	182
8.5.1.	Conselhos Municipais de Meio Ambiente.....	183
8.5.2.	Órgão Municipal de Meio Ambiente.....	185
8.5.3.	Fundo Municipal de Meio Ambiente.....	186
8.6.	Indicador de governança ambiental local resultante das estruturas de governança ambiental nos Municípios do Amazonas.....	188
8.7.	Indicador de Demanda Municipal por Licenciamento.....	190
8.7.1.	Análise de variância multivariada por regressão do licenciamento pelo PIB ..	192
8.7.2.	Análise de variância multivariada por regressão do desmatamento acumulado	193
8.7.3.	Análise de variância multivariada por regressão da população.....	196
8.7.4.	Resultado da Análise de Variáveis Multivariadas – MANOVA.....	196
8.7.5.	Análise do licenciamento ambiental em Manaus no período de 2009 a 2016 .	198
8.7.6.	Incremento anual do licenciamento em Manaus.	201
8.8.	Sobre o licenciamento ambiental e a governança ambiental.	202
8.9.	Considerações necessárias acerca dos indicadores de licenciamento ambiental em Manaus e o tratamento jurídico da competência municipal	203
9.	CONCLUSÕES	207
10.	REFERÊNCIAS	215
	ANEXOS	241

INTRODUÇÃO

A gestão dos problemas em escala local, principalmente daqueles afetos à área ambiental, que deveriam ser do interesse mais imediato das comunidades e dos gestores locais, carece dos princípios do Estado eficiente, presentes no conceito de governança.

No Brasil, é crescente o número de autores que se debruçam sobre estudos com foco no chamado *poder local* enquanto campo de investigação, tais como: Andrade (2011); Cabral (2013); Calderini (2011); Corralo (2009); Fischer (1992); Gabriel (2010); Gallo (2011); Licio (2012); entre outros. O debate acerca do tema *Poder Local* vem recebendo grandes contribuições nas mais diversas dimensões, principalmente quanto aos processos de descentralização administrativa dos serviços públicos essenciais, da União para Estados e para os Municípios.

Por mais que não se tenha concebida uma escala de importância entre as diversas áreas temáticas da administração pública, a maior parte dos estudos disponíveis no âmbito da governança local, está relacionada às áreas onde recaem maiores conexões com os orçamentos públicos. Temas como educação, saúde, saneamento e infraestrutura são bem mais visitados, com um volume de publicações muito mais volumoso do que a gestão ambiental. Porém, isso não implica em menor grau de importância ao tema da gestão ambiental local, foco deste trabalho.

Estudos sobre esses setores enriquecem o entendimento da estruturação político-administrativa com que a Federação e o poder local se relacionam, com importantes trabalhos dedicados ao estudo sobre os impactos, consequências e cenários dos processos de descentralização (ABRUCIO, 1996; ANDRADE, 2011; CABRAL, 2013; FIALHO, 2011; GOMES, 2014), análises das desigualdades estruturais (ARRETCHE, 1999; GOMES, 2014) e perscrutam os aspectos relevantes no federalismo brasileiro afeito aos temas (ARRETCHE, 2004; OLIVEIRA, 2007), entre outros temas.

Atualmente, de acordo com dados do censo populacional de 2010 do IBGE, mais de 84% da população brasileira já mora nas cidades (áreas urbanas), construindo demandas de base sociais, educacionais, de saúde e meio ambiente, cada vez maiores e mais complexas. No entanto, para os governos locais restam mais tarefas impostas, como metas estabelecidas na Lei dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) com a menor fatia dos recursos públicos arrecadados (CALDERINI, 2011).

A territorialidade, campo *lato* das ciências geográficas e filosóficas, ao qual não adentraremos de forma pormenorizada e prioritária, pode inferir várias concepções, nem sempre

perfeitamente consensuais. No entanto, para efeito de delimitação neste trabalho, como forma de adoção de um entendimento resumido do intenso debate, é prudente emprestar o entendimento dominante entre inúmeros autores de que o território, como o aqui analisado, é o governo local, forma padronizada de definir o que no Brasil conhecemos por Município.

Estudos da governança local, de forma conceitual, enfocam em sua grande maioria, a participação da sociedade local nessa esfera, e recebem inferências transversais de outros campos de estudo, como o *poder* (BOURDIEU, 2004), o *Estado* (BOBBIO, 2011) e a *governança* (WORD BANK, 1992). Porém, esta participação social nos assuntos do governo, parece ser mais determinante em Estados considerados mais fortes e onde, por conseguinte, o poder local também é forte e mais bem estruturado, o que, em primeira vista, não encontra paralelo na realidade brasileira, por consequência, na amazônica.

No campo da governança ambiental e dos governos locais, no Brasil, no entanto, há muito o que responder, como por exemplo, sobre os efeitos dos processos de descentralização, concebidos historicamente e implementados a partir do novo pacto federativo resultante da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que preceitua uma nova condição ao governo local, elevado de subordinado administrativo a ente Federado, capaz e autônomo e com uma certa dose de isonomia de poder com as demais esferas estatais (BRASIL, 1988; CASTRO, 2010; GABRIEL, 2010; LICIO, 2012; SILVA, 2015).

O objeto desse estudo é investigar não só as formas como os governos locais desempenham o seu papel para a governança ambiental, com uso de instrumentos de boa governança capazes de garantir prestações de contas administrativas e submissão ao veredito de ambas as partes (Estado e sociedade), presentes no princípio da *accountability* (MIGUEL, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2009), mas também, como estes entes são observados e tratados dentro no modelo federalista cooperativo adotado pelo Brasil. Ou seja, é imperativo, para a análise proposta neste estudo, entender como os governos locais participam dos princípios constitucionais da isonomia e autonomia previstos na Constituição Federal de 1988 e como estão alocados no pacto federativo como debatido por autores tais como Arretche (2004), Castro (2010), Martins (2005) e Silva (2015), entre outros.

Cientistas ambientais desenvolveram um crescente interesse pelas questões de governança e por abordagens interdisciplinares que incluem escalas de governança como matéria de investigação, tema focal que já surge, mesmo que timidamente no universo acadêmico (TERMER et al., 2010). No contexto da governança, multi-atores e multi-escalas se inter-relacionam. Neste contexto, é importante identificar quais as origens, evoluções, comportamentos e movimentos dos diversos aspectos inerentes ao tema. Para avaliar a questão

da governança ambiental sob a perspectiva do pacto federativo, ainda há muito que se estudar sobre a autonomia dos entes federados e os processos de descentralização (BELTRÃO, 2002; CASTOR, 2008; CAVALCANTI, 2007).

A motivação para a realização desse trabalho surgiu ao longo de diversos estudos, negociações, debates e gestão realizados na temática ambiental, desde minha atuação no IBAMA como Analista Ambiental concursado, passando pela experiência de comandar por 4 anos a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade da cidade de Manaus - SEMMAS, até diversas instituições colegiadas de âmbito nacional e internacional, pelas quais vivenciei diversos pontos de vista e embates políticos quanto a temas ligados à descentralização, governança e governos locais, conforme melhor delimitado no percurso metodológico da pesquisa.

Ainda que possam ser individualizados como campos distintos do conhecimento acadêmico, o estudo da política, em geral, e o estudo das políticas públicas e da política partidária, no particular, todos estes estão relacionados com o poder social (DIAS e MATOS, 2012). É preciso aprofundar o debate não só nos três assuntos da assertiva, mas, percorrer, mesmo que de forma breve, os conceitos relacionados ao estudo da política e todas as suas variáveis, que segundo Bobbio (1992) “é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre homem”.

Enquanto política pública, entre várias definições, a política é descrita por Secchi (2014) como a atividade que trata dos conteúdos concreto e simbólico das decisões políticas e do processo de construção e a atuação destas decisões. Por estar situado no campo de investigação da ciência política, neste estudo são adotadas diferentes abordagens de acordo com a natureza dos problemas levantados. Frey (2000), por exemplo, sugere três abordagens: a primeira se baseia no questionamento clássico de Platão e Aristóteles, que questiona o que é um bom governo e qual o melhor Estado para proteger o a felicidade do cidadão; a segunda se refere aos questionamentos políticos nos processos decisórios; e a terceira abordagem pode ser a análise que um dado sistema político vem produzindo, escolhendo e aplicando processos de estratégias e decisões (FREY, 2000).

No primeiro capítulo abordo o conceito de governo local, termo padronizado pela Organização das Nações Unidas – ONU para designar a esfera formal de governo estatal de menor escala (UNITED NATIONS, 2002; 2003; 2006), mais próximo do cidadão. No caso brasileiro, como já afirmado, o governo local corresponde ao município, que abrange o conceito de cidade, área rural e meio urbano, conceitos que serão mais bem definidos ao longo do trabalho. Na busca por um entendimento claro das raízes históricas das cidades, suas

formatações, origens, desenvolvimento e aprimoramento, esse capítulo refaz o caminho desde os primeiros aglomerados humanos até os atuais aglomerados urbanos, de forma a desnudar a relação de dependência entre a cidade, logo o Município, e a própria vida humana.

Independente do grau de atribuições administrativas ou competências legislativas que possuam, os governos locais são, via de regra, responsáveis pela coexistência direta das pessoas, pois é na esfera local onde se articulam e se opõem interesses comuns (FISCHER, 1992), e onde os sujeitos sociais se dedicam a viver tradições, histórias, necessidades e fantasias (HARVEY, 2012). São a célula estatal que mais próximo se encontra dos anseios e reivindicações da população e que possui a árdua tarefa de executar políticas sociais básicas de maior relevância para o resgate da cidadania, como nas áreas de saúde, educação, assistência social e meio ambiente (CORRALO, 2009).

Henrique Pereira (2003, p. 19) registra que o Município é a unidade territorial central, onde “se articulam, na prática, as diferentes instâncias e os agentes dos poderes públicos municipal, estadual e federal”. Stipp (2004) acrescenta ainda que os impactos ambientais, como perda de qualidade do ambiente, dos recursos naturais e a poluição no meio urbano, já não é privilégio de cidades de grande ou médio porte. Sequer precisam ser dotadas de indústrias. Os municípios acumulam impactos ambientais, independente do seu tamanho, com mais dúvidas que soluções.

No Capítulo 2, está relatada uma parte diferenciada da pesquisa com resultado inédito e inesperados. Durante a pesquisa, como ato sequencial ao estudo da formação de governos locais no Brasil, confrontando a historicidade e característica regionalista brasileiras com a formação de governos nacionais que partiram do interesse local, exemplificado em diversos países como França, Itália, Suécia e Estados Unidos, buscou-se entender os processos de criação e localização dos diversos municípios amazonenses, suas conexões históricas com a região e como se relacionam com as duas formas históricas e opostas registradas no Brasil e no mundo.

À primeira vista, conforme estudos de fragmentos documentais foram surgindo em um intenso trabalho de pesquisa em arquivos e depósitos de documentos, percebeu-se que uma parte significativa da história estava obscurecida, como se tivesse sido apagada. Pior ainda, percebeu-se que tal história não teria sido sequer registrada, estando encoberta pelo tempo.

Ao descobrirem-se documentos empoeirados, espalhados por arquivos na Assembleia Legislativa do Amazonas, Imprensa Oficial do Amazonas e até em menor escala nos arquivos difusos na internet, conseguiu-se reagrupar quase todo o movimento político-administrativo-regionalista de uma década efervescente de divisão territorial. Os dados coletados apresentam a forma política como os “coronéis” regionais trataram o tema. Pelos dados coletados nesta

etapa, encontrou-se alguns exemplos de quebra de harmonia no trato federativo da União com o Estado do Amazonas. Chama a atenção o fato de que o movimento de divisão territorial identificado no Amazonas, também foi praticado em outros Estados. No entanto, somente no Amazonas houve um cancelamento de praticamente todos os atos assemelhados aos registrados na Federação. O capítulo, já formatado como Artigo, conta com resumo, abstract, percurso metodológicos e conclusão próprios. O Artigo já está no prelo, submetido à Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – RBEUR.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo dos conceitos de Governo, Governança, Governabilidade e Boa Governança, suas diferenças e imbricações. Na literatura especializada, é recorrente a definição do termo governança como livre tradução de *governance*, expressão criada pelo Banco Mundial com vistas a avaliar um Estado mais eficiente, que deslocasse o foco da gestão pública das políticas econômicas, para abranger também as políticas sociais e da gestão (DINIZ, 1995; WORLD BANK, 1992).

A governabilidade, como conjunto de condições necessárias ao exercício do poder de governar (OLIVEIRA, 2007). Por boa governança, ponto focal da pesquisa, Fonseca e Bursztyn (2009) definem como uma variação capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação das políticas de governança. O terceiro capítulo atravessa ainda, o debate sobre o campo da política ambiental e teoria de governo no estado contemporâneo, onde será revista a grande dicotomia Estado/sociedade civil, tema em que as relações de poder interindividuais encontram o poder coativo (BOBBIO, 2011).

No Brasil, a questão da atuação dos governos locais em prol da boa governança deve ser analisada considerando-se o fato de que a esfera de governo municipal não recebeu competências para legislar, nem atribuições para administrar políticas públicas ambientais. Pela legislação brasileira, não podem atuar sobre subsolo, fauna, recursos hídricos, florestais entre outros (ARRETCHE, 2005; BRAGA, 2008; PEREIRA, 2003).

A Democracia e suas características, muitas delas bastante controversas, acaba por reforçar os já combalidos sistemas brasileiros de governança e sob seu manto, a manutenção de um Estado complexo vai aumentando o abismo para com a sociedade e seus verdadeiros anseios. Esse assunto será apresentado no capítulo 4, cujo o tema deriva para um dos instrumentos propostos aqui como desbravador para o aumento do controle social e político, em especial da governança ambiental: a *accountability*, processo de reporte, prestação de contas, responsabilidade e avaliação pouco conhecida e menos utilizada.

O modelo federativo brasileiro e sua relação com o governo local, mote do capítulo 5, demonstra, além de diversas controvérsias constitucionais, que tanto a governança ambiental,

quanto o próprio governo local como ente federado são temas bastante sensíveis, entrelaçados a entendimentos diferenciados e controversos. O capítulo 5 trata, ainda, da autonomia, princípio basilar do pacto federativo, que é posto à prova no debate teórico travado nesta etapa. Como chave da autonomia, é apresentado um corolário de argumentos sobre a divisão de competências no Brasil, o interesse e o impacto local, a proteção ambiental na Constituição Federal e o princípio da subsidiariedade, que Scardua e Burztyń (2003), definem como um “princípio baseado no bom senso, em que tudo que puder ser feito no município deve ser feito por ele, o que ele não puder, o Estado vem em auxílio, e o que o Estado não puder fazer a União subsidia”.

No capítulo 6, é analisado o crescimento e o desenvolvimento dos governos locais a partir do estudo dos processos de descentralização/desconcentração dos serviços essenciais do Estado. São consideradas as funções do Estado e o processo de descentralização/desconcentração praticados no Brasil.

Arretche (1999) afirma que, para ser pleno, o processo de descentralização precisa da efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo que, por sua vez, está diretamente associada à estrutura do nível de governo interessado na transferência de atribuições.

Vale ressaltar que apesar da previsão constitucional (parágrafo 4º do Artigo 18) prever que a criação do município é competência jurídica do Estado, o município recebe da mesma Carta Magna autonomia e isonomia (CASTRO, 2010; SILVA, 2015). GABRIEL (2010) sustenta não pode haver federação de municípios, porque os municípios não têm representatividade no Senado da República, não podem propor emendas à Constituição, não possuem poder Judiciário e nem possuem território.

Nesse capítulo se aprofunda o estudo dos princípios constitucionais (autonomia, participação social, isonomia) dos governos locais para melhor compreensão dos processos de descentralização. São feitas breves análises dos processos de descentralização ocorridos e seus impactos impositivos ao ente local, como a Política Nacional dos Resíduos Sólidos – PNRS e a Política Nacional dos Recursos Hídricos – PNRH (CASTRO, 2010; SILVA, 2015), para que se possam estabelecer comparativos com a descentralização no setor da gestão ambiental.

Ainda no capítulo 6 é abordada a relação de poder que se criou após a Lei Complementar nº 140 de 2011, seus entendimentos e distorções, como a tipologia, resguardada no dispositivo que trata de impacto local, mas que não pode apresentar relação de simetria por uma questão simples de lógica. É que por tipologia, entende-se na língua portuguesa o estudo de tipos, não a delimitação de dominialidade, dimensão de impactos ou instrumentos de gestão política. Por

fim, são analisados os efeitos dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, criada pela Lei nº 6.938/1981, sobre a governança ambiental local.

No capítulo 7, são apresentados os indicadores de governança ambiental, tanto para avaliar o desempenho do ente estadual, quanto dos municípios do Amazonas, com especial atenção para o relacionamento do Estado com o Município de Manaus. Foram utilizados resultados de vários anos de gestão, disponibilizados para a pesquisa pelos meios legais, onde é possível entender se a pergunta de partida da tese é verificada.

A motivação para desenvolver essa investigação surgiu das experiências pessoais vividas como gestor ambiental em trabalhos realizados junto à *Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas* – FLACMA e na *United Cities and Local Governments* – UCLG¹, em mais de duas dezenas de trabalhos voltados para a inclusão dos governos locais no debate ambiental em nível global, além do trabalho realizado na vice-presidência da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA; no cargo de Conselheiro do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; como membro do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA; como membro da Comissão Organizadora da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – RIO +20; como Secretário de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Manaus por 4 anos; ou como Analista Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, cargo exercido desde 2005.

A hipótese parte da problematização do modelo de gestão ambiental praticado no Brasil, onde as esferas governamentais mais próximas do cidadão foram fragilizadas ao longo da história, os processos de descentralização foram incompletos, sem possibilidade de aplicação de instrumentos de gestão como *accountability*, torna inviável o estabelecimento da boa governança ambiental na escala local.

Enfim, para se atingir o propósito desta tese, o objetivo geral foi definido como o de referenciar o *Local* e estabelecer os marcos de existência (ou não) da boa governança ambiental na esfera mais próxima do cidadão no Brasil, em especial na Amazônia. Tendo-se como objetivo específicos identificar os fatores determinantes para a construção do atual modelo de governança ambiental no Brasil e avaliar o processo histórico de sua formação com ênfase na descentralização; avaliar a atuação do governo local como ente federado constitucional e quais suas reais atribuições e competências na governança ambiental, considerando a historicidade e

¹ Neste trabalho, a partir daqui, será adotada a sigla em português – CGLU - visto que a mesma tem maior alcance nos diversos materiais pesquisados.

os instrumentos legais; revelar qual a motivação para o licenciamento ambiental no interior do Amazonas, e quais as atividades que promovem a interiorização do licenciamento ambiental.

1. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Para se construir um *corpus* de pesquisa que possibilite um trabalho bem definido, que entenda e reconheça as multidimensionalidades do tema, é necessário desenvolver um trabalho de pesquisa que “detecte e não oculte as ligações, articulações, solidariedades, implicações, imbricações, interdependências, complexidades” (MORIN, 1977, p. 19). No percurso metodológico, foram visitados cada campo da pesquisa, de forma a proporcionar a recondução das relações indivíduo/política/ciências. Apesar dos importantes resultados alcançados pelas ciências chamadas reducionistas, é impossível não concordar com Morin (1977), de que, principalmente em relação ao aspecto etnocultural, a pesquisa isoladora e separada, acaba por isolar a própria ciência.

Segundo Raynaut (2004, p. 24), a adoção de um enfoque interdisciplinar, implica tentar restituir, encaixar, “ainda que de maneira parcial, o caráter de totalidade e de complexidade do mundo real dentro do qual e sobre o qual todos pretendemos atuar”, não simplificando as relações dos dados encontrados, pelo contrário, otimizando o olhar da complexidade científica como um sistema. “Em ciência, e sobretudo em ciência política, as ideias, muitas vezes mais obstinadas do que os fatos, resistem ao embate dos dados e das provas” (MORIN, op. Cit.).

De acordo com Morin (1977, p. 19), trata-se de um método que conduz bem a nossa razão e procura a verdade nas ciências. Nesse sentido, o agrupamento de dados realizado durante o trabalho, tendeu na via de condução da complexidade sistêmica, “aproximando o problema dos princípios primeiros de oposição, distinção, relação e associação nos discursos, teorias e pensamento, isto é, nas teorias”.

Por outro lado, fugindo ao reducionismo dos temas colocados e entrelaçando cada parte da pesquisa em busca da verdade proposta no pressuposto hipotético, segundo o modelo Kuhniano, que reconhece o caráter construtivo, inventivo e não definitivo do conhecimento (KUHN, 1998, p. 39), há que se recorrer a afirmativa de Marx, para quem “a imigração das ideias raramente se faz sem danos [...] é preciso saber converter problemas muito abstratos em operações científicas inteiramente práticas” (BOURDIEU, 2004, p. 7).

Sobre a delimitação dos campos de análises, Bourdieu (2004) assevera ainda, de forma muito clara que “o limite de um campo é o limite de seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz”. Desta forma, cada tema proposto nesta tese, foi delimitado de modo a corroborar com a construção de uma visão interdisciplinar e complexa do objeto da pesquisa.

Com foco na governança ambiental, o ambiente da pesquisa de natureza socioambiental, determina que o enfoque do trabalho foi prioritariamente qualitativo.

A base primordial da pesquisa foi construída na ampla revisão na literatura de âmbito nacional e internacional, bem como trabalhos acadêmicos e científicos, informações disponibilizadas em instituições públicas e análise de documentos diversos. Entre os temas centrais confrontados, estão diversos autores, clássicos e contemporâneos, acerca dos temas distribuídos nos 7 capítulos teóricos e analíticos da tese, em especial nos Capítulos 1, 3, 4, 5, e 6, que perscrutaram categorias de análise selecionadas para construir o embasamento do pensamento teórico sobre os campos da governança, governabilidade, governo, instrumentos de controle com ênfase na *accountability*, historicidade dos governos locais, conceituação no campo da pesquisa e estruturação jurídica do governo local no cenário federativo brasileiro.

Na construção de uma base consistente de argumentação, não há como estabelecer um raciocínio lógico na gestão ambiental, em qualquer de suas derivações como governança ou o próprio Governo, se que se considere a imbricação concreta e crescente entre a ciência e o campo do Direito, como bem descreve Bessa Antunes:

As descobertas científicas desempenham um importante papel na construção do Direito Ambiental. Questões como o aquecimento global, que gerou o Protocolo de Quioto; o Protocolo de Montreal sobre a proteção da camada de ozônio, as convenções sobre produtos perigosos e tantas outras são diretamente fundadas em descobertas científicas significativas. Tais descobertas exercem o papel de chamar a atenção para questões cruciais que demandam uma regulamentação jurídica. Muitas vezes, princípios científicos são incorporados ao mundo jurídico também (ANTUNES, 2016, p. 61).

Na argumentação para a construção da resposta para a pergunta de partida deste trabalho, a avaliação do arcabouço jurídico brasileiro, em especial aqueles afeitos à temática ambiental, recebeu tratamento diferenciado, até por conta de sua condição, aqui, interdisciplinar e transversal.

Em seu percurso, a pesquisa percorreu Leis, Decretos, Resoluções e demais normativas que, associadas às teorias, historicidades e demais estruturas de trabalhos publicadas em fontes confiáveis, possibilitaram estruturar uma análise direta dos objetivos da pesquisa.

Segundo Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica é o levantamento da bibliografia consultada já publicada em livros e revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Para cada capítulo foram considerados os aspectos delineadores. No Estado no Amazonas, por exemplo, foram feitas pesquisas qualitativa e quantitativa, tanto nos arquivos e dados atuais dos organismos setoriais de gestão ambiental, como CONAMA, ANAMMA, Fórum Permanente dos Secretários de Meios Ambiente do Amazonas – FOPES, ALEAM e Associação

Amazonense de Municípios, quanto diretamente em algumas estruturas responsáveis pela execução das políticas públicas de meio ambiente, em todas as esferas federativas.

Em cada etapa da pesquisa, não houve como afastar a motivação pessoal do autor, mesmo tentando evitar as afirmativas de Kunh, para quem a observação, por ser antecedida por teorias, é não neutra, “apontando para a inseparabilidade entre observação e pressupostos teóricos” (OSTERMANN, 1996, p. 87).

Como ressalva, é preciso destacar que o Capítulo 2 guarda um caráter de excepcionalidade, tendo percurso metodológico próprio, onde está apresentado um estudo derivado das diversas incursões realizadas ao longo do desenvolvimento da tese.

Conforme já explicitado na parte introdutória deste trabalho, a pesquisa buscou entender a formação político-sociológica do poder local e como esse processo influenciou e influencia o modelo de municipalismo atual. Primeiro foram identificados diversos governos nacionais que surgiram do interesse local, em especial na segurança e na proteção da família e das propriedades.

Os diversos tipos de locais, sejam grupos distintos ou familiares, formaram governos maiores e abrindo mão de sua soberania local por uma soberania maior formaram seus países. Ou seja, surgiram de dentro para fora, de baixo para cima, do local para o nacional. Ao aplicar a mesma pesquisa no Brasil, evidenciou-se uma total inversão dessa lógica. Desde o primeiro Município o Brasil foi formado por Decreto.

Ao adentrar no estudo da divisão municipalista no Brasil, em especial no Amazonas, me deparei com informações que após tratadas, resultaram em uma descoberta científica, com um resgate histórico da formatação da divisão territorial do Estado do Amazonas e de um momento inexplorado da história recente do maior Estado do Brasil.

O capítulo, que gerou um Artigo já submetido a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, classificada na matéria interdisciplinar como “A2” e mais recentemente na Ciências do Ambiente como “B2”, também conta com resumo, introdução e conclusão próprios, e está posto no capítulo na sua integralidade.

A compreensão da formatação da gestão ambiental, sob a ótica da execução dos princípios da boa governança, passa pela necessidade de uma abordagem mais profunda sobre o tema. Por isso foi considerado, em instancia complementar, o aspecto ecossistêmico da governança.

No campo dos governos locais, as ligações teóricas e entendimentos conceituais, de forma complementares e interdependentes, estruturaram as diversas formas de observação da formação da cidade e do Município, estrutura de governo, instrumentos de controle e suas

aplicações no âmbito local, com a pluralidade inerente aos tópicos da pesquisa, umbilicalmente ligados à governança, em especial à boa governança com ênfase na questão ambiental.

É importante destacar que a análise da governança perpassa ainda pelo entendimento de sua condição multidimensional, onde a inter-relação e a interação com toda a teia de conhecimento e aplicações nas diversas escalas, enfrenta, inevitavelmente, o desafio da complexidade. A compreensão sistêmica do tema necessita da visão clara de sua condição de entrelaçamento entre seus diversos componentes como, “econômico, político, sociológico, psicológico, afetivo e mitológico”, inseparáveis e relacionados entre as partes e o todo, o todo e as partes, em um tecido de interdependência, interação e retroatividade (MORIN, 2003, pg. 14).

No mesmo compasso e de forma complementar, Leff (2001), acrescenta o componente ambiental pelo qual a complexidade é apresentada de forma potencialmente mais sinérgica. Os efeitos e interações, tanto da natureza sobre a pluralidade da existência humana, quanto o contrário, onde os danos antrópicos causados à natureza promovem efeitos de grandes proporções espaço-temporais, somam resultados intrincados com os demais componentes, causando e sendo afetada pela sinergia do todo.

Os temas associados à governança prescindem, portanto, da busca por modificação das visões reducionistas da realidade, privilegiando a promoção do raciocínio para a interação entre as partes que compõem o ambiente (FREITAS; MACEDO; FERREIRA, 2009).

De certa forma, o entendimento acerca da organização de um sistema, entrelaçado por fatores de múltiplas escalas, entre os diversos componentes que dão formatação, tem a necessidade histórica de encontrar um método que proporcione a visibilidade de suas “ligações, articulações, implicações, imbricações, interdependências e complexidade” (MORIN, 1977, p. 19). Nesse raciocínio, Edgar Morin adverte da necessidade de se partir da extinção das falsas clarezas, do conhecimento seguro, a fim de construir a crítica da segurança.

A consecução do trabalho, com maior peso empírico, como fechamento da pesquisa, foi estruturada no Capítulo 7, onde foram construídas as análises de dados referentes a cenários de governança ambiental, utilizando-se diversas variáveis² associadas aos processos de licenciamento ambiental no Estado do Amazonas, com a separação do licenciamento praticado na cidade de Manaus do que se pratica nos demais Município amazonenses.

² Desmatamento acumulado por Município; PIB Amazonas Municipal; População (INPE, 2017; AMAZONAS, 2014; IBGE, 2016).

O foco do capítulo foi descobrir qual a estrutura de governança ambiental local existe nos governos locais amazonenses e quais as dinâmicas nesse campo com a Federação. Como pano de fundo, em derivação dos dados primários, foram analisadas diversas variáveis de relacionamentos que tornaram viável a construção de um entendimento mais confiável, seguro e que nos demonstrassem qual a motivação para o licenciamento ambiental no interior do Amazonas, e quais as atividades que promovem a interiorização do licenciamento ambiental.

Foram utilizadas como reforço de fontes na pesquisa, publicações da Prefeitura de Manaus, documentos elaborados pelos órgãos licenciadores e dados coletados em sites institucionais, como o da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMMAS, e do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, entre outras.

1.1. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas do IBGE na governança ambiental local.

No plano nacional, a base de dados que mais se aproxima dos objetivos da boa governança na área ambiental é a Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios - MUNIC, realizada pelo IBGE desde 1999 e que considerou as variáveis ambientais nos levantamentos referentes aos dados dos Estados da federação em edições que compilam diversas áreas da administração pública.

Apesar do nome não coincidir com a sigla, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, sob a sigla MUNIC, é um processo contínuo de levantamento pormenorizado de diversos tipos de informações da área da gestão pública em todos os municípios brasileiros. O foco central do sistema de pesquisa aplicado desde 1999, é coletar “[...] informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura [...]”, abrangendo o governo municipal e a municipalidade pela análise de políticas públicas em diversos setores (IBGE, 2017).

A base de dados do MUNIC iniciou a análise da área de meio ambiente nos Municípios já na primeira edição, publica em 2002, quando a instituição fez um suplemento específico para a temática ambiental, elaborado com apoio do Ministério do Meio Ambiente (CARLO, 2006, p. 140).

Apesar de 15 anos terem passado desde a publicação do suplemento MUNIC Meio Ambiente, este foi o único caderno específico nesta temática publicado até o momento. Contudo, algumas informações consideradas relevantes pelo IBGE na área ambiental foram inseridas como parte das pesquisas publicadas nos MUNIC de 2004, 2008, 2009, 2012, 2013 e

2015, restritas a segmentos da gestão pública que utilizaremos nesta análise, entre os quais estão a estruturação dos governos municipais pela criação e implementação dos organismos municipais de meio ambiente – OMMA; criação, implementação, regulamentação e efetividade dos conselhos municipais de meio ambiente; criação, regulamentação, movimentação dos fundos municipais de meio ambiente e; estruturação de um arcabouço legal suficiente para a gestão pública municipal do setor. Nas outras edições foram poucas as informações da gestão ambiental municipal, postas de forma transversal em levantamento de outras políticas públicas, como segurança, agricultura, gestão de recursos humanos e defesa civil.

Os instrumentos de pesquisa utilizados³ foram questionários e, de forma seletiva, visitas *in loco* por amostragem para confirmação de informações. Inicialmente, dois questionários foram direcionados para os Municípios com foco na identificação de informações referentes à administração pública geral, no questionário chamado *Questionário de Gestão*, e específico sobre a área ambiental outro questionário, intitulado *Suplemento de Meio Ambiente* (MUNIC 2002). Nos demais anos, foram publicadas informações sintetizadas da temática ambiental em quase todas as MUNIC.

Foram considerados, na base de dados da MUNIC, os dados referentes à estruturação institucional da gestão ambiental municipal no Amazonas, considerando como subitens a presença, ou não, de secretarias municipais de meio ambiente; a configuração de conselhos municipais de meio ambiente; a criação e implementação dos fundos municipais de meio ambiente; e o tratamento jurídico que cada Município dá à temática ambiental.

1.2. Base populacional

Como fonte de dados para a delimitação populacional no trabalho, foram utilizados os números publicados pelo IBGE, referentes ao Censo 2010 e das Estimativa Populacional 2016 por Estado, onde foram constatadas algumas distorções analisadas no capítulo 7.

Uma visão mais acurada destas distorções pode ser percebida na divisão dos municípios por categoria demográfica. Na pesquisa foi considerada uma escala populacional em cinco níveis, metodologia amplamente utilizada por órgãos públicos como IBGE e ANS para classificar os municípios. Para efeito de visualização e tratamento diferenciado destas distorções, os municípios se dividem nas seguintes classes:

- Menos de 20.000 habitante;
- De 20.001 a 50.000 habitantes;

³ De acordo com percursos metodológicos publicados pelo IBGE (2015).

- De 50.001 a 100.000 habitantes;
- De 100.001 a 500.000 habitantes;
- Acima de 500.001 habitantes.

1.3. Amazonas: Fonte de dados relativos aos Municípios do Estado

No Estado do Amazonas foram considerados diversos dados acerca do licenciamento ambiental, estruturação e política de governança ambiental, estadual e local, coletados na Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas – SEMA, onde foi encontrado um programa de governo para o fortalecimento da gestão ambiental local no Amazonas, de onde deriva o Fórum Permanente das Secretarias Municipais do Meio Ambiente do Amazonas – FOPES, organismo colegiado que reúne secretários municipais de meio ambiente dos municípios amazonenses.

No primeiro Encontro Estadual de Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Amazonas, realizado em março de 2009 como parte do Programa de Gestão Ambiental Territorial do Estado do Amazonas – PGAM, da então Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável – SDS, hoje substituída pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, foi instituído o Fórum Permanente das Secretarias Municipais de Meio Ambiente do Amazonas – FOPES, que reuniu, naquele momento, pouco mais de duas dúzias de secretários municipais de meio ambiente amazonenses para deliberar sobre capacitação de gestores, instrumentalização dos OMMA, planos, metas, programas e projetos governamentais que corroboram com o fortalecimento da gestão ambiental no Amazonas (AMAZONAS, 2009).

O Governo do Amazonas, nos anos seguintes, deu mais energia ao PGAM, fortalecendo, por conseguinte, o fórum permanente – FOPES, através do patrocínio, incentivo, assessoramento e implementação de estruturas de gestão ambiental local no interior do estado.

Os dados disponibilizados pelo FOPES foram construídos com base em questionários, distribuídos anualmente às prefeituras de cada Município, ou diretamente aos Secretários Municipais de Meio Ambiente. No formulário, identificado como *Formulário de Levantamento de Informações sobre a Gestão Ambiental Municipal*, cada governo local foi instado a responder a seis perguntas centrais, com desdobramentos no caso de resposta positiva.

As perguntas procuraram entender as instâncias participativas existentes, principalmente quanto a criação e efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente; aos instrumentos de gestão ambiental, com destaque para a criação, implementação e movimentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente e normas para o licenciamento ambiental local; ao arcabouço jurídico ambiental local; à existência e modalidade do Órgão

Municipal de Meio Ambiente e estrutura administrativa, recursos e capacidade de mobilização na temática ambiental local; à existência ou não de Unidades de Conservação no Município e; às sugestões para melhoria da gestão ambiental no município.

Desde cabedal de informações, foram consideradas de baixa relevância as informações sobre arcabouço jurídico, por falta de implementação de normas ambientais qualificadas, bem como sobre Unidades de Conservação local e as sugestões para melhoria, sendo consideradas, de forma direta, as informações sobre OMMA, CMMA e FMMMA, que foram tratados, comparados e analisados.

Quanto à análise do licenciamento, o percurso de pesquisa passa por caminhos paralelos, mas não dissociados, onde a cidade de Manaus é analisada de forma equivalente aos demais Municípios do Amazonas, considerando as enormes diferenças volumétricas entre as unidades locais. Com as informações sobre o licenciamento ambiental praticado pelo IPAAM em todos os Municípios do Amazonas desde 2008, as análises se dividem em três formatos:

- 1- Com informações sobre o licenciamento ambiental no Estado, coletado no site do IPAAM e em documentos de controle interno, identificou-se a relação do volume de licenças expedidas pelo órgão estadual em cada governo local. Nesse aspecto, com base na média do período compreendido entre 2008 e 2014, foram tratados os dados e compostos quadros e gráficos que retratam o licenciamento no Estado;
- 2- Com os dados já identificados, considerando o número médio anual de licenças ambiental por governo local, utilizando a ferramenta MANOVA, buscou-se estabelecer qual a variável que apresenta uma relação de confiabilidade para afirmar, de forma segura, qual a relação do ente estadual, via licenciamento ambiental, com o interior do Estado;
- 3- Somando aos dados acima identificados, foram juntados os indicadores do licenciamento ambiental municipal praticado em Manaus, tanto pelo IPAAM quanto pela SEMMAS, com informações descritas em algumas Mensagens do Prefeito à Câmara Municipal de Manaus, documento apresentado anualmente ao poder legislativo local na abertura do ano legislativo e dados do IPAAM. Também foram coletadas informações no site transparência da Prefeitura de Manaus, que disponibiliza o montante de licenças emitidas por mês.

Com base em dados disponíveis, buscou-se determinar o arcabouço institucional e político-administrativo da governança ambiental nos governos locais, com especial atenção aos municípios amazonenses. Para isso, foram considerados os dados oficiais do setor ambiental local disponibilizados pelo IBGE, dados já analisados e publicados em algumas pesquisas

científicas e informações coletadas e publicitadas pelo governo do Estado do Amazonas, prefeituras, entre outras instituições.

1.4. PRODES – Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia

Entra as variáveis consideradas na pesquisa, as relativas ao desmatamento foram coletadas do Sistema PRODES, que através do uso de imagens de satélites da classe Landsat, combina os dados coletados nos sistemas de satélites e transforma as informações em identificação e mapeamento das áreas onde ocorreram alterações da cobertura florestal da Amazônia. O sistema tem precisão média de 25 metros e opera com registros a cada 16 dias, que proporciona um dos mais confiáveis instrumentos de monitoramento, segundo o site do sistema: “As estimativas do PRODES são consideradas confiáveis pelos cientistas nacionais e internacionais” (PRODES, 2017).

As séries históricas do PRODES registram atividades na região desde 1988, estruturando uma base significativa na evolução do desflorestamento na região. Os números disponíveis no sistema PRODES, considerados neste trabalho, referem-se ao volume total de área desmatada dentro da área territorial de cada Município, tendo como referências bases de dados do desmatamento registradas a partir do ano de 2001, já contabilizados os passivos ambientais passíveis de observação por satélite, somados aos índices de desmatamento calculados ano a ano até o 2015, linha de corte para esta pesquisa.

1.5. PIB Municipal – Produto Interno Bruto

Na construção das análises relacionadas ao PIB, foi utilizado o PIB dos Municípios do Amazonas, registrado desde o ano 2000 pelo governo do Estado do Amazonas, em parceria com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. A metodologia utilizada, segundo as instituições autoras, são padronizadas em nível nacional, conforme os padrões adotados pelos sistemas de contas federais e estaduais, de acordo com a Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Amazonas – SEPLAN, que destaca que: “seus resultados são coerentes e comparáveis entre si e com os resultados nacional e regional” (SEPLAN, 2014, p. 1).

A base utilizada nesta pesquisa é a publicada em 2014, visto que foi a última base disponibilizada até o momento de fechamento deste trabalho. O PIB per capita, também considerado para efeito de identificação das tendências de descentralização do licenciamento ambiental, indicador de governança ambiental, contabiliza o total de cada município, dividido pela população daquele governo local, considerado um pequeno desvio da realidade visto que,

para efeito de população, foi aproveitado o último levantamento por estimativa do IBGE, que é relacionado ao ano de 2016 e que também, por ser estimado, pode apresentar desvios.

2. CAPÍTULO 1

2.1. Governo Local: O poder mais próximo

Trataremos, neste primeiro capítulo, da relação entre a percepção conceitual do espaço de poder mais próximo do cidadão, e suas interfaces com o território, a historicidade, a conformação do espaço político e das estruturas administrativas que determinam o que conhecemos como município.

Entre os diversos fatores afeitos às categorias de análise desta etapa, é preciso expor a natureza, primórdios e relações dos governos locais, das cidades, da divisão política, da democracia, das teorias de poder, da epistemologia, dos sistemas de controle, entre outros temas que favoreçam moldar cenários e antever mudanças. Tais cenários perpassam pela multiplicidade de fatores que os determinam através “de uma visão integrada de sistemas complexos que ainda não completou o seu ciclo” (CAMARGO, 2003, p. 321).

Apesar de não haver necessidade nem a pretensão de esgotamento de nenhum dos subtemas acima descritos, o trabalho, busca esclarecer a relação destes com o todo e com o local, a fim de estabelecer a relação de interação da sociedade com o local, onde se apresenta o cenário da existência da vida humana, contribuindo para a visão de que é no somatório de todos os locais, que surge o nacional e em segunda escala o todo internacional.

Uma importante distinção está na divisão estabelecida em diversos trabalhos, que entendem o Município, com suas áreas rural e urbana, como sendo a circunscrição territorial administrativa de menor escala, alocada dentro de um determinado Estado, conforme preceitua a Constituição Federal. Enquanto que cidade, por mais que não exista uma determinação oficial, tem maior percepção e relação com a parte urbana do município, marcada por uma concentração populacional não agrícola, sede do Município, com prédios, concentração de ruas, atividades sociais e econômicas (PENA, 2017; MICHAELIS, 2016).

2.2. O domínio do espaço para construir o território

A nível conceitual e de forma resumida, inicialmente, é necessário separar os temas espaço e território, para que se possa definir melhor o objeto de estudo, visto que, muitas vezes, estes são analisados de forma complementares, quase sempre equivocadamente, quando na verdade não são equivalentes (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

O território tem sua formação na ação conduzida por um agente sobre o domínio do espaço, “[...] ao se apropriar do um espaço, concreta ou abstratamente, o ator *territorializa* o espaço”, determinando de forma conclusiva que “é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território”, portanto definitivamente separados. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

O domínio do espaço pela ação antrópica, na visão convergente de diversos autores citados nesse trabalho, seguindo a narrativa sequencial, sistêmica e complexa, de eventos e acontecimentos históricos desde o domínio do fogo, passando pela invenção da roda, pelo desenvolvimento da agricultura, a domesticação de animais e a manufatura dos metais, foram produzindo a fixação do ser humano, a formação dos grupos, a aglutinação de famílias e os primeiros aglomerados que deram origem às cidades.

Nesse contexto, as cidades, como obras de territorialidade humana, são palcos da prática do domínio do espaço ao longo dos anos, ao mesmo tempo que modifica a percepção de relações com o local, através das formações de redes, de interações social e principalmente de produção. Como exemplo desse avanço sobre o domínio físico do espaço, Lefebvre (2006, p. 13) destaca que a produção do espaço surge pela ação das sociedades sobre a natureza.

O entendimento do “local”, resultado da relação de forças por meio das quais são construídas alianças, relações políticas e os conflitos entre os atores sociais, não se restringe ao delimitado conceitualmente como rua, bairro, cidade. A análise espacial de cidade passa a considerar a interação entre os atores, a produção e a dominialidade. O conjunto de ações como fator delimitante, desde a articulação do conjunto de redes sociais, com relação de cooperação e de conflito, envolve recursos e valores sobre o espaço transformado em território, que é definido pelo desenvolvimento desse conjunto estruturado em torno de interesses (FISHER, 1992, p.106).

Cristovam Buarque, ao prefaciando a edição de 2009 da obra “Caminhos para o desenvolvimento sustentável” de Ignacy Sachs, considera a visão local na formação cosmopolita do autor, identifica a importância de ter nas informações sobre coisas concretas e locais a base para o entendimento universal. O local, como objeto e categoria de análise da visão ampliada na pesquisa, conforme se desprende do texto, não constitui um espectro reducionista, mas um ponto de partida e ponto de chegada do todo, imprescindível a uma visão comum e global (BUARQUE, 2009, p. 21-22). Por conseguinte, o objetivo da conservação da biodiversidade e seus próprios interesses, como componente de estratégia de desenvolvimento, deveria ser o do “[...] estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais [...]”. (SACHS, 2009, p. 53).

Existe um grande volume de publicações e estudos que permeiam o vasto campo dos governos locais. Diversos autores (ANDRADE, 2011; CABRAL, 2013; CALDERINI, 2011; CORRALO, 2009; FISHER, 1992; GABRIEL, 2010; GALLO, 2011; LICIO, 2012; SOUZA, 2006, entre outros) conceituam o tema de formas assemelhadas, com poucas variações entre eles. A grande maioria converge para o entendimento resumido de que é a esfera de poder estatal (ou formal) mais próximo do cidadão. A diferença entre os poucos conceitos que divergem, está no entendimento da esfera, da escala de poder e na formatação do espaço, onde surge o desafio de estabelecer em que escala seria a delimitação do local.

Mas para que se estabeleça uma visão mais ampla do processo evolutivo de poder local, faz-se mister entender como e porque surgiu a vida em sociedade, dando origem ao que se conhece por cidade, parte mais relevante do Município.

2.3. A cidade (governo local) célula do todo: Evolução da relação de poder a partir do local

A demarcação exata do surgimento das cidades, com precisão numérica de datas e consequente delimitação no tempo é tarefa perseguida por muitos autores, sem que, destarte, se estabeleça um acordo de precisão de temporalidade exato. Burns (1978), por exemplo, em seu longo trabalho de história de humanidade, deixa evidente que a maioria dos trabalhos publicados sobre a origem precisa das cidades, no que concerne à construção da historicidade, encontra muito mais firmeza científica na análise de fatos históricos da relação homem-natureza, incontestáveis e notadamente comprováveis, do que na precisão temporal, onde quem se arrisca a imprimir datas utiliza espaços de muito séculos como espaço de delimitação entre suas definições. Cardoso (2012, p. 17) delimita de forma mais abrangente ao afirmar que a cidade surge quando o homem decide abandonar o nomadismo e viver como aldeão.

As relações sociais e políticas entre as pessoas são mais antigas que as primeiras aglomerações humanas e cresceram concomitante com a própria história da humanidade. Apesar de muitos estudos insistirem na afirmação de dados temporais, os intervalos de tempo são muito esparsos, dando razão a afirmação que Fustel de Coulages (2007, pg. 127) faz em sua obra *A Cidade Antiga*, que “[...] na história das sociedades antigas as épocas são mais bem definidas pelo encadeamento das ideias e das instituições, que pela sucessão dos anos”. Mumford estabelece, como uma espécie de preâmbulo que demonstra a predisposição humana para a vida social:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes

de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais (MUMFORD, 1998, p.11).

Assim, a necessidade de domínio da natureza e suas intempéries, a garantia de sobrevivência frente às necessidades básicas de alimentação e abrigo e a busca pela reprodução da espécie, formam um contexto de integração que garantiu a relação política entre os seres humanos desde a pré-história.

Para vencer as fragilidades inerentes ao ser humano, a interação entre indivíduos adveio como uma das consequências dessas relações, que permitiu processos de evolução, onde os indivíduos desenvolveram trocas de conhecimento para consequente domínio e alteração da natureza, sempre com vistas ao melhor padrão de segurança e conforto (CARDOSO, 2012; BURNS, 1978).

Na busca de atender suas necessidades e melhorar cada vez mais sua qualidade de vida, o ser humano percebe que é tarefa impossível a um indivíduo a satisfação de todas as suas necessidades, somadas às tarefas de proteção e abrigo, problemas amenizados pelos aglomerados humanos, que deram forma às primeiras cidades.

Nas filosofias de Platão e Aristóteles, a cidade surge de forma natural, se desenvolvendo a partir da natureza sociável do ser humano e evolui à medida que o homem produz e tem a necessidade de “negociar” seu excedente por outros produtos, dando lugar aos primeiros mercados, ponto de partida das aglomerações urbanas (CARDOSO, 2012, p. 17).

Nos primórdios da vida humana, onde a percepção de exaustão dos recursos naturais obrigava o contínuo deslocamento das famílias (única forma de sociedade existente), o relacionamento observado pela história indica que a relação de poder entre os indivíduos era eminentemente matriarcal (BURNS, 1978).

Aristóteles define as primeiras relações entre pessoas de sexo oposto como um processo natural, de necessidade de seres incapazes de existir “um sem o outro”, onde homem e mulher precisam da união para dar perpetuidade à espécie. Essa união não é fruto de escolha, mas como no reino vegetal, os animais seguem a “[...] um impulso natural no sentido de querer deixar, depois de um indivíduo, um outro ser da mesma espécie” (ARISTÓTELES, 1985 pg. 1252). Dessa união compõe-se a família, definida por Burns (op. cit., p. 35) como a mais antiga instituição humana. A união das diversas famílias constitui as primeiras sociedades.

As primeiras famílias, pela necessidade de prover a alimentação necessária, mantinham-se afastados na atividade de caça e coleta de frutos, enquanto que estabeleciam os padrões de criação da prole. Até que aos poucos, o instinto de sobrevivência e avanço no domínio da inteligência humana, especialmente favorecidos em matéria de localização e clima, foi

estabelecendo o chamado sedentarismo, onde o ser humano passa a morar em lugar fixo, enfrentando o problema da necessidade de alimentos pela prática dos primeiros traços da agricultura e domesticação de animais. A fertilidade do solo, o clima e os aspectos geográficos para proteção contra possíveis predadores, entre eles o próprio homem, foram notadamente, um fator relevante para a escolha dos primeiros locais de aglomeração, inicialmente familiar, onde outros fatores foram decisivos, como proximidade de outras fontes de alimentos, como frutos e corpos de água doce que forneciam além da água, peixes para alimentação, no que Corralo (2014, p. 19) define como movimento de atração social e convergência de interesses.

Cardoso (op. cit.) apresenta essa convergência de interesses como o surgimento da vida estacionária, onde alguns humanos são compelidos a permanecer nos aglomerados onde ocorrem as trocas de produtos, não podendo dedicar tempo ao trabalho no campo, constituindo um relacionamento baseado em um espaço geográfico caracterizado pela identidade cultural, social e humana, fazendo surgir os artesãos, os militares e os funcionários públicos, todos dependentes de alimentos.

É nesse movimento que surgem os primeiros aspectos da relação de poder, onde a liderança dos primeiros grupos passa a ser estabelecido pelo uso da força, num processo de sobreposição dos mais fortes sobre os mais fracos, basicamente em relação de convivência familiar. A “[...] probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta” (WEBER, 1999, p. 175).

O modo de vida modificado inverte a relação de poder, pela presença masculina no cotidiano familiar, quando o homem passa a ficar junto à mulher e crianças nas práticas agrícolas, e sequente domínio da domesticação de animais, o que deu início a nova forma de relação política.

A fixação das famílias dá um novo aspecto ao relacionamento de poder. De geração em geração, aumenta o conhecimento e a necessidade de entender a vida. O ser humano fortalece a necessidade de entendimento e relacionamento com o culto, a alma e a morte, criando o relacionamento de poder com a religiosidade, como descreve Coulages (2007): “Embora tais crenças sejam muito antigas, delas nos restam testemunhos autênticos [...] expressos nos ritos fúnebres, que sobreviveram longos tempos às crenças primitivas”. Passar a existir o sepultamento, onde permeia a crença da continuidade da existência do corpo junto a alma no mesmo sepulcro, fixando ainda mais as famílias em torno do lugar, símbolo de segurança (COULAGES, 2007, p. 14).

A partir do culto religioso aos deuses domésticos, as famílias estabelecem seus rituais que, com o passar do tempo, tornam-se, em alguns casos, semelhantes a cultos de outras

famílias, estabelecendo tanto regras de instituição familiar fechadas, quanto regras de reunião de duas ou mais famílias com o objetivo de compartilhar os mesmos cultos e rituais, criando o que a língua grega chamou de “fratria”, e a latina de cúria (COULAGES, 2007, pg. 128).

Nestas reuniões, foram expandidos o número de pessoas pela soma de fratrias (ou cúrias), expandindo também a ideia religiosa e formando as tribos. Assim como a reunião de fratrias ou cúrias formou as tribos, o aumento populacional destas, somado a novas reuniões com outras tribos, desde que respeitadas as condições de culto de cada uma, surge a associação que busca um bem comum, constituindo uma aliança de onde surgem os primeiros modelos de cidade. É na cidade que se modifica o modelo de família, passando da família ampliada, onde o número de componentes era indefinido, dependendo apenas de afinidades afilhadas, parentais, para a família nuclear, composta por pais e filhos.

Com o crescimento dos aglomerados e o emprego do trabalho nas atividades agrícolas e pastoris, surgem a cultura e a arte e aos poucos, com produção de alimentos e novas necessidades, algumas das primeiras cidades registradas na historiografia inauguram as instituições de poder local. Estas instituições aparecem como estruturas de comércio e segurança, evoluindo gradativamente para grandes estruturas sociais (BURNS, 1978; CORRALO, 2014).

Nesse ideal associativo do ser humano, a passagem pela história demonstra o poder construído pela natureza agregadora do homem, fortalecido pelo controle estabelecido primeiramente no núcleo da família, depois na aglutinação de caráter assemelhado, passando pelo entendimento de que para tender sua própria existência, era preciso construir grupos com necessidades e objetivos comuns. Nesse diapasão, o poder se estabelece “por si mesmo”, numa primeira visão, condicionado pela honra social que traz consigo, mesmo que nem todo exercício de poder traga honra social (WEBER, 1999, p. 175-176)

Burns (1978, p. 18), reduz a história humana em dois períodos: Idade da pedra, marcada como pré-literária, por ter ocorrido antes da invenção da escrita e que cobre, pelo menos, 95 por cento da existência humana enquanto sociedade, e vai até cerca de 3000 anos a.C.; O segundo período é a idade dos metais que o autor determina como sinônimo da história das nações civilizadas.

2.4. A cidade moderna: Breve comentário

Da era antiga até a modernidade, a cidade passou por inúmeras transformações, sempre alicerçadas no poder, em especial o poder político e o poder econômico (CARDOSO, 2012; MUMFORD, 1998; SACHS, 2008; WEBER, 1999; entre outros).

A Carta de Atenas, escrita em 1933 sob o comando de Le Corbusier durante o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, faz um registro histórico sobre os efeitos da socialização humana, onde o estado de necessidade, a natureza aglutinadora e o exercício do poder sobre a sociedade estabelecem os parâmetros do chamado contrato social, onde a vida coletiva (cidades), passa a ser indispensável à sobrevivência e desenvolvimento humano:

[...] Isolado, o homem sente-se desarmado; por isso liga-se espontaneamente a um grupo. Entregue somente a suas forças, ele nada construiria além de sua choça e levaria, na insegurança, uma vida submetida a perigos e a fadigas agravados por todas as angústias da solidão. Incorporado ao grupo, ele sente pesar sobre si o constrangimento de disciplinas inevitáveis, mas em troca, fica protegido em certa medida contra a violência, a doença, a fome; pode aspirar a melhorar sua moradia e satisfazer também sua profunda necessidade de vida social. Transformado em elemento constitutivo de uma sociedade que o mantém, ele colabora direta ou indiretamente nas mil atividades que asseguram sua vida física e desenvolvem sua vida espiritual. Suas iniciativas tornam-se mais frutíferas, e sua liberdade, melhor defendida, só se detém onde ameaça a de outrem (LE CORBUSIER, 1933, p. 34).

A análise de texto de Le Corbusier, sob a ótica da obra de Aristóteles (1985, p. 12), infere um ar de complementariedade ao afirmar que nenhum membro da cidade pode bastar-se a si mesmo. “Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto”. Reverbel (2012, p. 38-39), resume que “é na pluralidade e na sociabilidade que a pessoa completa as necessidades imanentes da realidade concreta da vida”.

A passagem para a modernidade na cidade é marcada pela urbanização irreversível, fenômeno global (SACHS, 2008; SIRKIS, 2003; SOUZA, 2012). No início do século XX, após o primeiro século de industrialização, cerca de 10% da humanidade residia em área urbana. Entra em cena a visão de urbanistas, sob a influência marxista, de que a contradição entre homem e natureza precederia e sucederia de forma marcante àquela entre classes sociais. Fica estabelecido o conflito que iria perdurar até os dias atuais entre o ambiente natural e o ambiente construído, necessário à existência e desenvolvimento das vidas e da própria vida humana.

Sirkis (2003), no mesmo texto, demonstra que até as correntes de arquitetos (e urbanistas), que valorizavam, mesmo que aparentemente, a figura do espaço verde no ambiente urbano, não alcançavam a percepção de que a cidade construída, “não constituía um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune aos seus ciclos, dinâmicas e reação” (SIRKIS, 2003). Ou seja, a cidade, criação e condição de existência humana “para o bem ou para o mal”, interage de forma permanente com o ambiente que a envolve. O autor chama a atenção, de que o grande desafio do movimento de urbanização e estruturação das cidades, não é o de estabelecer os limites entre os ambientes naturais e artificiais, mas observar que o

surgimento de um não elimina a existência do outro, que se apresenta de forma diversa, mas em permanente interação.

Na cidade, a troca do ambiente natural pelo espaço construído, continua sua interação com o ar, corpos hídricos, fauna, incluindo microfauna com seus insetos, fungos, vírus e bactérias, entre outros aspectos naturais. Da mesma forma a cidade avança sobre o ambiente natural muito além da ocupação pela urbanização, com a exploração dos recursos necessários à vida urbana, como os materiais utilizados na construção do ambiente artificial, como areia, seixo, barro, granitos, mármore, concreto, asfalto (SIRKIS, 2003, p. 215-219).

A interação entre as relações dos espaços aqui demonstrados, na concepção de Jane Jacobs, evoluiu no ambiente das cidades. As obras de interação e desenvolvimento social, para cidades que, apesar de serem o meio mais importante da coexistência humana, são na sua grande maioria espaços cruelmente abalados e contrapostos ao que se propuseram no passado, principalmente pela crueldade com que a vida humana é tratada. É o declínio das cidades tradicionais. (JACOBS, 2011).

A compreensão da cidade, no entendimento sistêmico e complexo descrito por Jacobs (2011, p. 158), passa pelo juízo imediato, “[...] como fenômeno fundamental, as combinações ou as misturas de usos, não os usos separados”, visto que as cidades, em especial as maiores, são fontes geradoras de ampla diversidade, permitida e estimulada pela própria interação entre os cidadãos e as inúmeras ações e faces da cidade (JACOBS, 2011). Harvey (2012), acusa a cidade moderna, sob o ponto de vista da arquitetura e do urbanismo, de ter sua concepção no planejamento e desenvolvimento, concentrados em planos de larga escala, com alcance macro, onde o aspecto tecnológico busca a racionalidade e a eficiência, insensíveis às tradições vernaculares, às histórias locais e aos desejos, necessidades e fantasias particulares (HARVEY, 2012, p. 69).

No Brasil, a urbanização ganhou impulso a partir da década de 1930, quando o governo central começa a modificar as metas de investimento nacionais da monocultura, em especial a cafeeira, para a diversificação da agricultura e a implantação das primeiras indústrias nas cidades. Esse movimento é intensificado a partir dos anos 1950, com o incremento da atividade industrial no país (CARDOSO, op. cit. p. 19-20).

Essa urbanização vertiginosa que marcou o inchaço, consolidação e degradação das cidades, principalmente as registradas no final dos anos 50, não é, ao contrário do que muitos pensam, um efeito ou subproduto de uma realidade rural injusta, expulsiva ou cada vez menos capaz de gerar ocupações econômicas pela substituição do trabalho humano pelo mecanizado.

É o desejo pelo que se chama de “acesso” a oportunidades, consumo, bens materiais, conhecimento, conforto e vivência que são oferecidos no território da urbe (SIRKIS, 2003).

Cardoso (2012), também identifica a massificação dos meios de comunicação e o aumento do poder de acumulação do capital a partir da indústria e da agricultura, aliada ao subdesenvolvimento típico das zonas rurais, onde faltam serviços públicos, educação, acesso a serviços sanitários e é grande o índice de pobreza, acentuam gravemente o êxodo para a cidade, onde o homem do campo busca as facilidades, conforto, bem-estar e diversão anunciados (CARDOSO, op. cit. p. 20).

O movimento de migração das populações rurais para as áreas urbanas das cidades, não foi acompanhado de maneira correta pelas políticas públicas de ordenação, planejamento e gestão do espaço urbano (SACHS, 2008, p. 50; SOUZA, 2010, p. 5).

E pelas projeções do IBGE em janeiro de 2017, a tendência de concentração da população nas áreas urbanas deve continuar crescendo. As projeções da instituição, que mostram um retrato do momento histórico, com base em dados estatísticos, é de que nasce um brasileiro a cada 20 segundos, perfazendo uma média de 4.320 habitantes por dia, o equivalente ao aumento populacional da cidade de São José de Rio Preto, em São Paulo, no ano de 2014. Ou melhor, quase um município de Salgado Filho, no Paraná, por dia (IBGE, 2016). O desafio, nesse cenário, está na governança para essa realidade.

2.5. Escala local de poder

A menor escala de poder, segundo Aristóteles (1985), é o próprio homem (ser humano), considerando que, na busca da felicidade pelo bem-estar, finalidade humana, o homem só existe enquanto pensador e núcleo de poder, no seio social, na sociedade formada pela reunião de várias aldeias, onde pode exercer sua condição de “animal cívico”. Sendo, segundo o autor, do poder individual, centrado no homem, que surge a segunda escala de poder, através da família, sociedade natural formada pela união do homem e da mulher. Percebe-se claramente no pensamento exposto, o valor político intrínseco ao ser humano, único animal existente com o dom da palavra. Reforça Aristóteles, que o homem carrega o conhecimento desenvolvido, o sentimento “[...] obscuro do bem e do mal, do útil e do nocivo, do justo e do injusto, objeto para a manifestação dos quais nos foi principalmente dado o órgão da fala [...]” e conclui delimitando que a fala é “[...] o laço de toda sociedade doméstica e civil” (ARISTÓTELES, 1985, p. 12).

Tomando como base os diversos estudos publicados e por Hobbes, Locke, Robert Dahl ou Rousseau, republicados em vários anos, entre inúmeros outros autores, é importante destacar o pensamento descritivo de Norberto Bobbio sobre o tema, muito pertinente ao trabalho. Entre

as várias formas de poder, a análise de critérios para obter os efeitos desejados está na tipologia simples e iluminadora da divisão chamada de os três poderes, enumerados conforme Bobbio (2011) em econômico – riquezas; ideológico – saber; e político – força. O primeiro está relacionado com as posses de bens, na exploração do trabalho, na posse dos meios de produção e na propriedade, que somados, resultam na determinação do comportamento social, na remuneração e na imposição de um comportamento social baseado na relação força-trabalho.

O poder ideológico, segundo tipo, por sua vez, se vale de certas formas do saber, conhecimentos, doutrinas ou simples informações que influencia o comportamento alheio a realizar uma ação, derivando a ascensão social dos conhecedores sobre a massa desinformada ou do qual o grupo social necessita. Por último, o poder político se apresenta com aspectos necessários para ser considerado o sumo poder, principalmente pela possibilidade de imposição de domínio, sobressaindo-se sobre os demais, independente da força de coação das demais formas, podendo este último, utilizar os meios necessários para criar o estado de subordinação, impedindo toda forma de desobediência (BOBBIO, 2011).

Carlos Souza (2006, p. 91) observa, em relação à terceira tipologia de poder descrita por Bobbio, o político, a forte dependência das políticas públicas, adotadas a nível local, dos atores politicamente organizados que manobram a matriz de instituições, influenciando a tomada de decisões com o viés de manutenção de seus interesses pessoais contemplados na política.

Sob outro aspecto inerente ao poder local, no que se refere ao relacionamento município-cidadino, Medeiros (1956, p. 23, apud CORRALO, 2014, p. 20) determina duas correntes que se destacam: a primeira de natureza sociológica, o município é concebido sob a ótica jus naturalista, com enfoque histórico-tradicional, um fenômeno natural, anterior ao próprio Estado; a segunda, de natureza realista, advindo do aparato normativo estatal, relacionada ao aspecto sócio histórico, o Estado forma o Município, modelo percebido no Brasil. No entanto, conforme previsão do autor, essas definições não são suficientes para abarcar toda a complexidade do poder local, principalmente na formação do município.

O ponto de partida de qualquer entendimento acerca do espaço, do local, das instituições estruturadas e estruturantes, da gestão e do governo e de todas as formas e dimensões do Estado da escala de poder, está no poder político, mais especificamente aquele que dispõe sobre o domínio com o uso da força - e dela detém o monopólio -, não necessariamente a física, que se estabeleça em razão desta relação (BOBBIO, 2011; SILVA, 2009).

Elinor Ostrom (1999), na sua proposta de organização de poder em escala policêntrica, propõe um sistema subnacional com maior plasticidade, moldável à realidade local. A proposta de Ostrom foca na capacidade de os cidadãos organizarem um sistema maior, com várias

autoridades governamentais em diferentes escalas, onde cada um pode exercer seu papel com relativa independência para estabelecer as normas e regras para um escopo e uma área geográfica específica, como a própria autora exemplifica:

Em um sistema policêntrico, algumas unidades são governos de propósito geral, enquanto que eles podem ser altamente especializados (McGinnis 1999a, b, c). Os sistemas auto organizados de governança de recursos, em tal sistema, podem ser distritos especiais, associações privadas ou partes de um governo local. Estes estão aninhados em vários níveis de governos de propósito geral que também fornecem equidade civil, bem como tribunais criminais. (OSTROM, 1999, p. 528).

A autoridade conferida a diversos centros de poder em escala local, segundo a autora, acarretaria, entre outras vantagens, no incentivo ao uso do conhecimento local, “bem como a redundância e a rapidez de um processo de aprendizagem, de tentativa e erro” (OSTROM, 1999, p. 528), apesar de serem, essencialmente, sistemas complexos e adaptativos que necessitam de uma autoridade formal dominante. O controle sobre essa escala policêntrica seria exercido pela escala tradicional de poder estabelecido na demais esferas, em especial pela esfera de governo local, que como responsáveis pela proteção dos direitos difusos, inerentes a todos os cidadãos, combateriam as tiranias e discriminações inadequadas formadas nas unidades menores do sistema sugerido. Outra vantagem apontada por Ostrom, estaria na combinação de conhecimento científico com o conhecimento local:

Como os sistemas policêntricos possuem unidades sobrepostas, as informações sobre o que funcionou bem em uma configuração podem ser transmitidas a outras pessoas, que podem experimentá-las em suas configurações. As associações de unidades locais de governança de recursos podem ser incentivadas a acelerar o intercâmbio de informações sobre as condições locais relevantes e sobre experiências de políticas que se revelaram particularmente bem-sucedidas. E quando os sistemas pequenos falham, há sistemas maiores a chamar e vice-versa (OSTROM, 1999, p. 528).

Na escala polissêmica, os resultados são encontrados em cada unidade, afirmando que tais sistemas não encontrem, com algumas exceções, padrões ou combinações entre si, mesmo que sobrepostas. Ostrom aponta alguns exemplos de sistemas de divisão de poder em escala policêntrica, como na pesca da lagosta no Maine, onde o Estado estabelece regras gerais para a proteção da espécie e regula sua captura. O governo local estabelece as regras de quantitativos de pescadores e regras locais. Aos grupos interessados, cabe, através de Conselhos, fixar as responsabilidades sobre formas de pesca, quantidades e tipos de armadilhas, locais e horários de captura e outros assuntos de impacto local. Nesse sistema, a vigilância é feita em sentido contrário, onde cada escala de poder logo acima atua sobre os excessos, falhas ou omissões dos níveis abaixo (OSTROM, 1999, p. 529-530).

Henrique Pereira (2003) aponta diversos exemplos de escalas policêntricas de poder na Amazônia, mais especificamente sobre grupos de usuários de recursos naturais de uso coletivo, em contraposição ao que determina Garrett Hardin na obra *Tragédia dos Comuns* (HARDIN, 1968), texto comparativo determinista que afirma um cenário de exaustão e degradação de recursos explorados em uma situação de livre acesso e apropriação privada. O autor assinala experiências locais nas cidades amazonenses de Parintins, Tefé e Silves, entre outras cidades e localidades amazônicas, onde várias demonstrações de capacidade coletiva de organização dessas populações conseguiram disciplinar e explorar os recursos pesqueiros (PEREIRA, 2003, p. 68).

Os exemplos de escala policêntrica descritos pelo autor em questão, evoluíram para acordos formais de pesca, que comprovaram a afirmativa de Elinor Ostrom quanto a formatação sistêmica multi-escalas, pendente de suporte e apoio formal nas estruturas estatais. Em muitos desses acordos de pesca, o poder de controle dos grupos locais não encontra a competência legal de fiscalizar e impor, pelo poder coercitivo do Estado, o cumprimento das regras preestabelecidas a todos, demonstrando a real dependência do apoio das várias escalas formais de poder (PEREIRA, 2004, p. 23).

2.6. Governo Local: primeira escala formal de poder do Estado

O governo local é a célula estatal que mais próximo se encontra dos anseios e reivindicações da população e que possui a árdua tarefa de executar políticas sociais básicas de maior relevância para o resgate da cidadania, como nas áreas de saúde, educação, assistência social e meio ambiente (CORRALO, 2014). Henrique Pereira (2003, p. 19) registra que o Município é a unidade territorial central, onde “[...] se articulam, na prática, as diferentes instâncias e os agentes dos poderes públicos municipal, estadual e federal”, constituindo-se no poder político mais próximo do cidadão.

Para contribuir com o debate, como ressalva, é necessária uma análise, mesmo que rasa e breve, sem maior aprofundamento, na distinção entre município e cidade. Município, conforme definido por diversos autores nesta pesquisa (MEIRELLES, 2000; PALONI, 2008; SILVA, 2015), é uma entidade natural ou originária, juridicamente relacionada a uma entidade imediatamente superior em escala de poder, com suas origens no direito romano, e é posterior ao Estado. A cidade, realidade social, territorial e econômica, praticamente restrito ao espaço urbano. Na maioria dos trabalhos acerca de governos locais, o Município é o ente e cidade um espaço. Portanto o Município é, conforme já visto, o governo local no Brasil.

A existência plena do governo local, conforme complementa a conceituação padronizadora emitida pelos órgãos de gestão da Organização das Nações Unidas, está na existência e exercício do poder local (UNITED NATIONS, 2006). Dowbor (2008), propõe que o poder local está onde o cidadão possa exercer a cidadania, em menor escala, inclusive mais próximo que a esfera municipal, podendo ser exercido de forma mais localizada ainda, como por exemplo no bairro, no quarteirão ou na vizinhança direta.

Esse processo faz parte da plena socialização do sujeito. Essa é uma ramificação recente, proposta a partir da plasticidade construída pelo poder de mobilização popular que as redes vêm possibilitando, numa relação de poder social. Foucault (1981), define a lógica do poder local como exercício da prática social. Como todo tema ou expressão gramatical que define ou padroniza determinado entendimento, também o governo local, como menor escala de poder passou por processo de nivelamento para padronização internacional.

Para delimitar o tema a nível global, promovendo a padronização acerca do entendimento sobre o espaço e a escala do poder, o Escritório da Organização das Nações Unidas para a Administração Pública – UNPAN⁴ define o governo local como: a subdivisão política de uma nação ou (em um sistema federal) do Estado, que é constituído por lei e tem o controle substancial dos assuntos locais, incluindo poderes para instituir impostos ou para prestar serviços públicos próprios (TONWE, 2011, p. 66).

Nos relatórios emitidos pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, onde a abrangência busca atingir um número bem maior que o total de nações federalistas, o conceito de governo local é ao mesmo tempo reforçado e simplificado como: “a unidade de poder estatal, subnacional de menor escala e mais próxima do cidadão” (UNITED NATIONS, 2002; 2003; 2006). A partir dessas premissas, o governo local demanda algumas características básicas, como ter um determinado território e população, uma estrutura institucional para o Poder Executivo atender aos fins administrativos e ao Poder Legislativo, uma identidade jurídica própria, uma gama de poderes e funções autorizadas pela delegação da legislatura central ou intermediária e, por fim, no âmbito dessa delegação, autonomia, com as limitações da lei (WHALEN, 1970, p. 312).

⁴ United Nations Public Administration Network, sigla em inglês.

2.7. A diversidade de sistemas de governo e definições de divisão de poder na formatação política administrativa local no mundo

A simples padronização da cidade como sinônimo de governo local, em nível internacional, mostra-se inviável, visto que, conforme dados do *Population Reference Bureau* – PRB (2016), existem diversos critérios para definição e formação de cidades nos países membros da ONU.

Na Argentina, por exemplo, para que se crie uma cidade são necessários pelo menos 2.000 habitantes, enquanto que no Canadá é de apenas metade desse número e no Peru apenas 100 habitantes são necessários. Outros países adotam critérios associados a outros aspectos, como o econômico, a demografia e à estratificação da força de trabalho, como na Índia, em que além de 5.000 habitantes, a localidade precisa comprovar que pelo menos três quartos da população trabalhadora masculina está dissociados das atividades agrícolas (PRB, 2016).

Além dos critérios para a criação ou reconhecimento das cidades, a razão para que a ONU delimitasse o termo governo local com um conceito claro e de fácil entendimento, justifica-se pela vasta relação de denominações e formas de organização de poder local existentes no planeta, de onde brota a necessidade de padronização para o entendimento igualitário sobre o tema em nível internacional.

De acordo com dados da ONU de junho de 2016, existem 193 países membros da organização, além de cerca de 20 nações que ainda não foram reconhecidos como partes, estão em situação de suspensão ou que são apenas observadores (UNITED NATIONS, 2016). Nesse cenário o número de unidades locais de poder no planeta é tão diverso quanto confuso, não tendo registro de um número absoluto nem nos bancos de dados das organizações mundiais de governos locais, como o ICLEI ou a CGLU.

Cabe aqui uma ressalva acerca da forma de tratamento dos membros da ONU. As nações membros da organização são chamadas de Partes para padronizar a denominação nacional de cada um, uma vez que são formatadas individualmente com sistemas e denominações diferentes e até divergentes, como reinos, repúblicas, emirados, califados, principados, entre outros sistemas e formas de governo. Sem aprofundar no tema, mas para exemplificar essa diversidade de denominações nos sistemas de governo nas nações, somente nos continentes americanos (Américas do Norte, Central e do Sul), existem 35 países membros e um Departamento de Ultramar da França (Guiana Francesa)⁵.

⁵ <http://www.sport-histoire.fr/es/Geografia/America.php>

Nas Américas, que registram uma das menores diversidades de sistemas de governo se comparando com os demais blocos regionais formados nos outros continentes do globo, percebe-se pelo menos seis sistemas de governo diferentes e diversas nomenclaturas. De acordo com os dados publicados pelo IBGE (2016), existem desde a República Presidencialista, modelo adotado por 21 países, até a Monarquia Parlamentarista, sistema de governo de outras 10 nações (IBGE, 2016). Nessa conformação geopolítica, as divisões subnacionais contemporâneas estão arraigadas na estrutura formal de cada país, conforme a formatação histórica, jurídica e política adotada na divisão territorial e de poder interno em cada um.

Se na escala de governos nacionais a diversidade é alta, logo abaixo do nacional apresenta uma diversificação bem mais volumosa nas escalas de poder. São considerados pelas Nações Unidas como *governo subnacional*, onde cada parte tem sua denominação, incluindo os governos locais. Em nível regional são chamados de Estado, Distrito, Condado entre outros governos subnacionais. Em alguns países, na escala de poder, logo depois do governo nacional figuram os governos locais, sem a escala intermediária.

No entanto é na escala local que a diversificação de formatos e arranjos administrativos, políticos e jurídicos toma proporções de grande complexidade, tornando inglória a tarefa de equacionar os modelos de governos locais em poucos exemplos. Desde os ensinamentos Aristotélicos são estudadas as bases da valorização dos espaços menores, com destaque para o papel do cidadão, onde o poder tem a tarefa de permitir a felicidade na diversidade, mantendo-se como fonte de fomento pela supletividade, ao deixar aflorar das estruturas sociais, tendo como princípio que a *pólis*, como conjunto de realidades menores, não poderia absorver as partes a integram (HERMANY, 2012, p. 19).

A heterogeneidade de sistemas de governo, em especial do local, somada a uma forte diversidade de definições de escala de poder na conformação política administrativa local percebida nos cinco continentes, torna impossível dar tratamento padronizado a forma e a estrutura de poder formal em cada local de cada nação, seja em nível nacional, regional ou subnacional. Esse é o ponto central da política de nivelamento da escala formal de poder mais próxima do cidadão, adotada pelas Nações Unidas, que determina, nesse caso, o governo local.

Os Estados Unidos da América, por exemplo, primeiro país a adotar o federalismo, união republicana dos Estados Membros sob o princípio da isonomia e autonomia à luz do iluminismo, têm na sua estrutura político administrativa a União Nacional dos Estados em número de 50 e um Distrito Federal. A Constituição norte-americana não faz nenhuma referência à figura dos Municípios, não assegura autonomia nem arrecadação próprias, o que não significa que estes instrumentos de gestão não existam (MEIRELLES, 2000, p. 45). As

divisões de poder nos governos regionais e locais internas não seguem um padrão nacional, obedecendo a lógica de que cada *locus* tem sua formação, suas características conforme suas redes de interações sociais, ambientais e econômicas (ANTUNES, 2015).

No modelo norte americano, cada estado, conforme sua conformação, pode ser dividido em *condados* (aglutinações locais), *boroughs* (distritos), *county* (equivalente ao município brasileiro), *city* (área urbana, inferior ao *county* mas não necessariamente subordinada a ele) e *parishes* (paróquias), entre diversas outras formas, inclusive com cidades nacionais, não atreladas a nenhum estado (MEIRELLES, 2000, p. 45-47). O modelo adotado pelo legislador norte americano, ao definir o sistema de governos locais, apresenta um entendimento de que a complexidade presente em um país de dimensões continentais, diferenças regionais significativas e marcantes diferenças econômicas, culturais e ambientais, tudo abalizado historicamente pela relação vital entre sociedade e território, não prosperam de forma unitária.

Apesar do relacionamento político federalista norte americano adotar como padrão a interação jurídico/administrativa direta com os Estados, formadores em seu conjunto da União (ANTUNES, 2015), os Estados Unidos da América, considerando o conceito de poder formal, estatal, de menor escala, com base no sistema de ordenamento de governo local, estabelece que cada Estado tem o poder de interferir na organização da sua estrutura sub-regional, onde a maioria da população se organiza a nível local.

Meirelles (2000, p 45 a 47), destaca os cinco modelos de gestão local adotados no sistema de gestão local americano: 1) *Council* – Governo com decisões colegiadas por um conselho; 2) *Comission* – Governo formado por uma Comissão onde cada membro cuida de uma área; 3) *Mayor* – Embora assessorado por um conselho, a tomada de decisão fica nas mãos de um indivíduo; 4) *Federal analogy* – com divisão de poderes análogo ao sistema brasileiro e; 5) *Manager* – sistema que contrata um “administrador” especialista para gerir a cidade por um determinado tempo e com metas a atingir. A Universidade de Harvard é o maior centro de referência para a formação de *Managers* nos Estados Unidos.

No caso brasileiro, o governo local corresponde ao município, padronizado na forma da lei em nível nacional e envolve o entendimento de cidade, urbano e rural.

Governo local não é assunto novo na literatura brasileira. Em “O Município – Estudos sobre administração local”, publicado em 1883, o jurista e sociólogo João Carneiro Maia utiliza o termo *governo local* mais de 20 vezes, inclusive para defender sua tese de que o governo local tinha raízes na pré-história, originado na família como uma necessidade da natureza humana de estabelecer as regras de convivência no *locus*, portanto antecedia ao Estado, e se opunha em

linha direta com o poder hierárquico do governo central de “[...] reger os interesses domésticos” (MAIA, 1883, p. 81).

A ideia do autor, no entanto, não é a de total independência local. Reconhece que ao Estado, cabe o direito de delimitar aos municípios ordenamento jurídico para sua constituição, que ele chama de *externa*. A ressalva está na formatação do regimento interno, uma espécie de regulamento anterior de Plano Diretor, que o autor demonstra não aceitar vir de cima para baixo (MAIA, 1883, p. 83). A pertinência da preocupação do autor em pleno século XIX se mostra plena de eficácia, mesmo que com mais de um século de separação entre o protesto registrado pelo autor e a instituição do Plano Diretor no Brasil.

A gestão das cidades, portanto, exige uma contextualização avançada, mas ao mesmo tempo retroalimentada pelas experiências, alicerçadas pela visão globalizada, apoiada na economia (GONÇALVES, 2004, p. 117-119), que conforme destaca a própria autora, “implica pensar a gestão ambiental no contexto urbano (local) associada ‘a gestão dos ecossistemas e à produção dos fundamentos racionais da organização do território’” (ACSELRAD, 1999, p. 84, apud GONÇALVES, 2004, p. 118), onde o urbano, e conseqüentemente o efeito ambiental sobre a cidade, é movido pela dinâmica da relação de poder e riqueza. Nessa relação, emerge a visão de governo e os processos de governança.

2.8. Município: Realidade física, social e humana

A afirmativa do subtítulo acima é parte da obra *Descentralização e Liberdade*, do Jurista, Administrador, Economista e ex-Ministro Hélio Beltrão, que encontra eco em inúmeros autores que imputam ao governo local o papel de esfera de poder onde a vida acontece (BELTRÃO, 2002; CARDOSO, 2012; MEIRELLES, 2008; SOUZA, 2010;).

Beltrão sentencia que “só no município podem ser bem resolvidos os problemas que afetam o dia-a-dia dos brasileiros” (BELTRÃO, op. cit. p. 23). A premissa está na percepção da vida humana e o ambiente, sob o aspecto da existência concreta. Apesar do país ter a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (CF 1988, Art. 1º), é na esfera local que todos os brasileiros, sem exceção resolvem seus problemas de alimentação, saúde, ensino, afeto, família e demais aspectos da vida humana, independentemente de ser o Presidente da República ou um desempregado.

É no município, repita-se, definição brasileira de Governo Local, que estão concentradas todas as responsabilidades na ordenação da vida em cidade, no que concerne aos serviços públicos locais na proteção ambiental de sua área, esta última, agravada de forma permanente pelo fenômeno da urbanização, que invade os bairros e “[...] degrada seus arredores com

habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações (MEIRELLES, 2008, p. 35).

O modelo de gestão do federalismo adotado no Brasil, com dimensões continentais e diferenças regionais antagônicas, pode ser interpretado na análise de Daniel Adetoritse Tonwe, para quem a qualidade e a variedade de trabalho a ser realizado em todo o território de um país, por parte do governo, é impossível de ser efetivado diretamente por uma única autoridade, que além de não ter fisicamente como estar em todos os lugares que necessitam das ações de governança, não pode negligenciar que os diversos problemas de cada local, são de conhecimento estritamente local (TONWE, 2011, p. 66).

Laski (1975, p. 411 apud TONWE, op. cit.) sentencia: “Nós não podemos perceber os benefícios de governo democrático a menos que comecemos pela admissão de que todos os problemas em sua incidência, requerem decisão no local e pelas pessoas pelas quais a incidência é mais sentida”.

2.9. Cidade (urbano): Centro natural de degradação ambiental

Urge fazer o registro da afirmativa compartilhada por muitos autores (BELTRÃO, 2002; CARDOSO, 2012; CARLO, 2006; MEIRELLES, 2008; SACHS, 2008; SOUZA, 2010, entre outros), necessariamente redundante nesse trabalho, de que é no município que ocorrem os mais graves problemas no setor ambiental, e é onde devem ser enfrentados e equacionados, tanto na área urbana quanto na rural. Como a geração e destinação dos resíduos sólidos; o abastecimento de água potável com consequente coleta e tratamento dos esgotos sanitários; ocupação e impermeabilização do solo; comprometimento dos mananciais e demais corpos hídricos; graves danos à saúde pública; poluição do ar e sonora promovida por indústrias, comércio, serviços e pessoas, só para citar os mais impactantes da área urbana. No meio rural os problemas são de desmatamentos irregulares; depredação e desqualificação do solo; atividades extrativistas de minerais, inclusive de segunda classe como os utilizados na indústria da construção civil; poluição do ar por queimadas; poluição do solo e da água por agrotóxicos, entre outros (HIGUCHI et al. 2009, p. 21).

A Pesquisa de Informações Básicas do IBGE na governança ambiental local – MUNIC 2002, enumera os principais problemas ambientais que ocorrem no âmbito local e que, de forma direta, afetam as condições de vida da população, sendo o mais impactante a falta de coleta, tratamento e destinação de esgoto, que em 2002 atingia mais de 46% dos municípios brasileiros (IBGE, 2002), no entanto esse número não está relacionado ao percentual populacional. O estudo apontou outros temas como queimadas, ambientes de proliferação de doenças,

ocupações irregulares, poluição, lixo urbano, entre outros que contribuem para a degradação ambiental no município.

Esse processo de degradação ambiental é geminado à historicidade da cidade. Desde o surgimento da urbanização como processo natural de evolução dos aglomerados humanos, os problemas de degradação do ambiente, desordem social, más condições de higiene e falta de saneamento básico, culminando com a mudança no uso do solo e da paisagem urbana são percebidos (TRENNEPOHL, 2012, p. 608), onde as naturezas dos problemas ambientais não são apenas jurídicas, mas também políticas, sociais, de saúde pública, entre outros (FREITAS, Vladimir, 2005, p. 30).

As ações que mudaram o mundo profundamente, modificando até o ciclo climático do planeta, são provocados nas cidades ou em função delas, como o consumo maciço de energia elétrica; sistemas de aquecimento ou refrigeração; uso de sistemas individualizados de transporte como motocicletas e automóveis; consumo desenfreado; desperdício na produção, transporte e consumo de alimentos; desmatamento, entre outros (ICLEI, 2016).

Na Pesquisa de Informações Básicas do IBGE – MUNIC, publicada em 2008 com informações levantadas nos anos de 2006 e 2007, identificou diversos problemas ambientais no território dos governos locais, sob a ótica do gestor ambiental, relacionados a temas como: poluição do ar; poluição e escassez do recurso água; assoreamento de corpo de água; contaminação do solo; degradação de áreas legalmente protegidas; desmatamento; alteração que tenha prejudicado a paisagem; e ocorrência de queimadas (IBGE, 2010). Nesta pesquisa, mais de 90% dos municípios brasileiros relataram a ocorrência de frequente impactos e alterações ambientais locais, resultando em perda de qualidade do meio ambiente, afetando as condições de vida da população, biodiversidade local e até nas atividades econômicas.

A pesquisa MUNIC 2008 do IBGE aponta que a relação entre a existência humana e a sua necessária atividade econômica sofrem, ao mesmo tempo, impactos e influência do meio ambiente. São tão afetadas quanto afetam as condições ambientais.

Num trabalho com foco no aspecto econômico/fiscal, Rui Affonso (2000, p. 16) estabelece que o conceito de desenvolvimento local/endógeno é diferente do conceito de crescimento econômico. Ou seja, um crescimento econômico no município pode elevar seus níveis de produção, renda e emprego, até ultrapassando em seus indicadores o ritmo de crescimento de sua população, sem que ocorra um processo de desenvolvimento econômico social, de onde depreende-se, aumento significativo das mazelas advindas com o aumento da concentração econômica e o aprofundamento da pobreza e suas mazelas.

O processo de exclusão social, onde a pobreza é conduzida ou deixada nas áreas de menor valor ou mais degradada, contrasta com o aparente paradoxo das ocupações das áreas de preservação permanente pela mesma população de baixa renda, uma realidade observada por Gonçalves (2004) na Região Carbonífera de Santa Catarina, que deu lugar à atual cidade de Criciúma, cidade erigida sobre os rejeitos das minas de carvão, sem nenhum cuidado com a poluição.

Na cidade de Manaus, conforme observam Waichman e Borges (2003, p. 41), a população menos favorecida ocupou as margens dos igarapés por figurarem no período pós Zona Franca de Manaus, entre as áreas menos valorizadas. “Além de estarem sendo utilizados para moradia da população de baixa renda sobre suas superfícies, os igarapés de Manaus se constituem em lixeiras e receptores de esgotos sanitários e industriais (WAICHMAN; BORGES, 2003, p. 41).

Sandra de Carlo resume que “embora muitos problemas ambientais sejam de ordem global, o ambientalismo surge a partir de situações localizadas [...]” e complementa: “[...] é mais fácil agir localmente do que globalmente” (CARLO, 2006, p. 34).

2.10. Nações a partir do local: O contraste da formação regionalista do município no Brasil

Antes de fechar esse capítulo, onde se discute a interação histórica da formação das cidades, delimitação de territorialidade e fundamentação conceitual do poder com ênfase no local, é necessário retornar ao nível internacional da pesquisa, a fim de estabelecer um paralelo entre a formação dos países mais antigos que o Brasil e, em um breve resumo, registrar como a história se deu na formação municipal desse país.

Edward McNall Burns (1978, p. 42-), reúne diversos pesquisadores que se esmeraram na identificação da formação de *civilizações*, que diferem da ideia de *sociedades primitivas*, estas, relativamente efêmeras, tiveram limites geográficos restritos, com poucos seres humanos.

Na base das chamadas civilizações, o trabalho de Burns identifica a cultura em sua acepção de tradição, entrelaçamento de ideias, realizações e domínio das artes:

[...] Dizemos, pois, que uma cultura merece o nome de civilização quando atingiu um nível de progresso em a escrita tem largo uso, em que as artes e as ciências alcançaram certo grau de adiantamento e as instituições políticas, sociais e econômicas se desenvolveram suficientemente para resolver ao menos alguns por problemas de ordem, segurança e eficiência com que se defronta uma sociedade complexa. (BURNS, 1978, p. 45).

Desta forma, grandes civilizações foram formadas a partir das necessidades culturais de vários povos, para atender suas necessidades consideraram as vantagens geográficas – clima, topografia, acesso a recursos como água e solo agriculturável, vias de mobilidade como portos e rios, com especial atenção à conquista e proteção. Na base dessa teoria, habita a característica nômade de povos conquistadores, que instigaram tanto o expansionismo, quanto a necessidade de defesa.

Surgiram grandes civilizações, frutos destes movimentos: resultantes das incontáveis invasões e domínio por conquistadores; para ampliação do território, que também se classifica como conquista ou invasão; ou fruto da união de povos para fortalecimento do coletivo e construção de estruturas institucionais fortes. Assim surgiram diversos países no mundo, de dentro para fora; de baixo para cima; do local para o nacional. Países mais antigos que o Brasil se desenvolveram e se constituíram como grandes nações a partir da união de interesses locais. No Brasil, nascido de tratados e arranjos políticos, os aspectos culturais e sociais foram menos importantes para a formação da nação.

Conforme Corralo (2014, p. 58), nos primeiros momentos do Brasil colônia, a ocupação dos territórios e a formação das sociedades locais não sofreram com segregação entre negros, índios e europeus. Ao contrário, foi fomentada a miscigenação. A ocupação do “lugar”, para formação de pequenos agrupamentos se deu de forma espontânea, conforme as necessidades das populações locais.

O Brasil, com seus povoados nativos e acampamentos europeus, tem no desembarque de Tomé de Sousa na Bahia, no ano de 1549, o primeiro *Regimento* pronto e acabado, elaborado em Lisboa, onde, na prática, a estrutura burocrática precedeu e condicionou a organização social (BELTRÃO, 2002). Em outras palavras, o Estado precedeu o povo e a colonização a partir daí, constituiu um empreendimento de Estado. Ao invés de a sociedade instituir a autoridade, no Brasil “foi a autoridade que fundou e moldou a sociedade”.

O sistema municipalista implantado no Brasil colonial, com bases romanas, foi adaptado do modelo existente no reino português à época, calcado em suas organizações políticas, administrativas e judiciais (CORRALO, 2014, p. 58). No caso brasileiro, seguindo-se as ordenações Manuelinas, Afonsinas e Filipinas, que regeram o Brasil até 1822, os municípios foram instituídos de maneira uniforme, “com presidente, três vereadores, dois almotacéis, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, que eram eleitos juntos com os vereadores” (MEIRELLES, 1998, p. 33 e 34). A pequena diferença estava na adaptação dos governos locais: Conselhos, em Portugal; Municípios, no Brasil Colônia (FAVEIRO; ZMITROWICZ, 2005).

Os municípios do Brasil Colônia, mesmo restringidos pelas Capitânicas centralizadoras, organizavam “poderes” por iniciativa própria, “arrogando-se relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça” (MEIRELLES, 1998, p. 34).

Andreas Krell insiste na tese de que foi Portugal que criou os municípios no solo brasileiro, como imitação do modelo existente na Europa. O município era a base da colônia, servindo de posição de vanguarda para a penetração do território. A diferença estava na forma de vida, inversa às aglomerações urbanas. O Brasil colônia era formado por fazendas, que formavam os municípios. Nelas as pessoas habitavam e trabalhavam por toda a vida, funcionando como “verdadeiros centros de vida diária do povo simples” (KRELL, 1999, p. 3).

As áreas eram territoriais muito vastas, em alguns casos, sem razão de proporcionalidade. No mapa da evolução da divisão territorial brasileira de 1872, publicado pelo IBGE, pode-se perceber que o município de Manaus era tão grande, que abrangia um território que partia da divisa com o Estado do Acre, onde hoje estão os municípios de Envira e Eirunepé, a mais de 1.200 km da área urbana de Manaus, até a fronteira com Venezuela e Guiana, incluindo todo o atual Estado de Roraima, com um tamanho de aproximadamente um milhão de quilômetros quadrados em apenas um município (IBGE, 2010).

A divisão territorial municipalista no Brasil, a partir de 1872, registra avanços em torno de 10% por década, reduzindo para menos de 7% entre 1900 e 1933, com regras sempre confusas e regionalizadas para a criação de municípios. Foram necessários 120 anos (1824 a 1946) de evolução e experiências para que as sociedades locais emergentes fossem buscar as primeiras bases modernas de sua autonomia.

Na Amazônia, a divisão territorial seguiu forte tendência ao interesse político, com leve diferencial do cenário nacional, onde as terras das novas unidades locais eram conhecidas e bem definidas. No Pará, por exemplo, muitas localidades que foram transformadas em municípios, “[...] nem sequer existiam e nem eram habitadas quando olhamos a geografia municipal anterior a década de 1970” (SOUZA, 2006, p. 37).

A motivação para a proliferação de municípios, de acordo com o trabalho de Carlos Souza, estava vinculada à descentralização fiscal e a estratégia de atrair investimentos para novas áreas, além de promover uma força eleitoral dispersa e mais numerosa (SOUZA, 2006, p. 37).

No Amazonas, a história da formação de municípios é controversa e rara na literatura. Não há material rico de detalhes, que possa aclarar toda a historicidade da municipalização do território. Existem diversos materiais com histórias isoladas e anteriores, relativos aos municípios mais antigos, em especial aos formados antes de 1930.

Porém, existe uma lacuna entre os anos de 1950, após a criação de instrumentos de fortalecimento político e econômico dos municípios no Brasil, pós Constituição federal de 1946, e os primeiros anos da ditadura militar brasileira. Durante a pesquisa deste trabalho, algumas dezenas de documentos editados naquela época foram encontrados nos arquivos da Imprensa Oficial do Amazonas, na Diretoria de Documentação da Assembleia Legislativa do Amazonas e na internet, que possibilitaram desnudar esse momento, identificado e relatado em um Artigo, anexado na íntegra no próximo capítulo deste trabalho, no momento submetido à publicação na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR, pertencente à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR.

Pelos fragmentos perscrutados, percebe-se que, com o fortalecimento municipalista pós Constituição federal de 1946, a criação de cidades passa a contar como um trunfo para o poder regional, beneficiando seus criadores que poderiam nomear prefeitos, secretários, entre outros, além de participar da distribuição federal de recursos, conforme previa aquela Carta Magna. O artigo encontra ainda, o ato que determinou a extinção de municípios, já instalados ou em instalação, sem um ordenamento quantitativo ou pormenorizado, sem nenhum espelhamento no cenário nacional encontrado durante a pesquisa, o que suscita dúvidas quanto a sua validade e conseqüências.

3. CAPÍTULO 2

Formação de municípios no Amazonas no período pós Constituição federal de 1946: Fragmentos de uma história interrompida e esquecida

3.1. Resumo

O período compreendido entre a constituição federal de 1946 e o golpe militar de 1964 marcou profundamente o municipalismo brasileiro. Este momento corresponde a uma intensa divisão territorial onde diversos Estados multiplicaram seus municípios. No Amazonas, essa tendência foi revertida e esquecida. No presente artigo, resgatamos e analisamos os atos que revelam esse momento intenso de criação de municípios, inclusive em localidades onde até o presente não se observa a intensificação de dinâmicas territoriais típicas do adensamento urbano. Durante uma movimentada década (1955 e 1964), o Amazonas chegou a multiplicar seu total de municípios em quase 1200%. A historiografia local não registrou os motivos da anulação dos atos de criação, assim como não há referências a estudos sobre a viabilidade econômica, os impactos ambientais e as demandas socioeconômicas pela criação de novas municipalidades, ou da observância à relação sociedade vs. território, condicionante *sine qua non* para o estabelecimento dos atos políticos.

Palavras-chave: Municipalismo, Amazônia, divisão territorial, governos locais, federalismo

3.2. Abstract

The period between the federal constitution of 1946 and the military coup of 1964 has affected the Brazilian municipals. This time corresponds to an intense territorial division in which several States have multiplied their municipalities. In Amazonas State, this trend was reversed and forgotten. In this article, we have rescued and analyzed the acts that reveal this intense moment of creation of municipalities, even in localities where until the present one does not observe the intensification of territorial dynamics typical of the urban densification. During a busy period (1955 and 1964), the Amazon multiplied its number of municipalities in almost 1200%. The local historiography did not record the reasons for the annulment of acts of creation, and there are no references to studies on the economic viability, environmental impacts and socioeconomic demands for the creation, or observance of the relationship between societies vs. territory, condition *sine qua non* for the establishment of political acts.

Key words: Municipalism, Amazon, territorial division, Local government, Federalism

3.3. Introdução

A divisão político-administrativa brasileira motivada por diversos fatores políticos, militares, econômicos, sociais e territoriais tem fases marcantes e concentradas em determinados períodos da história do país (FAVEIRO; ZMITROWICZ, 2005). Cigolini (2012, p. 112) observa que estas divisões ocorreram “em períodos muito curtos e em fases bem limitadas da história” e com vistas a promover mudanças no plano regional, “mas, sobretudo, na compartimentação do espaço em municípios”. Nesse sentido, é grande o volume de trabalhos publicados sobre as possibilidades, motivações, históricos e arranjos institucionais que determinaram a divisão territorial, principalmente em municípios, em quase todo o território brasileiro. Na multi e trans disciplinariedade da matéria, profissionais de inúmeras áreas figuram entre seus autores, tais como Meirelles (1998), Hermany (2012), Corralo (2014) e Silva (2015).

Na história da configuração municipal do Estado do Amazonas, maior estado da federação, faltam registros que apontem com clareza e precisão os aspectos norteadores adotados para sua divisão territorial que conta hoje com apenas 62 municípios com área média de 25 mil km², enquanto que média nacional é de apenas 1,5 mil km². Com a exceção de alguns dos atuais municípios existentes no Amazonas, os motivos e condicionantes históricos que determinaram a divisão municipal do Amazonas ainda permanecem obscuros.

As motivações para criação e extinção dos municípios amazonenses, sejam elas culturais, econômicas, políticas, geográficas ou de qualquer outra natureza, assim como seus respectivos atos de criação ou extinção, são matérias de poucos registros históricos. Esta pesquisa busca desnudar o período se não o mais conturbado, pelo menos, de fato, aquele que foi o mais efervescente na divisão territorial do Amazonas, produzido em um lapso temporal de dez anos (1955 a 1964), pelo que se pôde levantar em fragmentos documentais até então negligenciados pela produção historiográfica.

É possível que tais registros históricos que poderiam contribuir para a interpretação desses processos geopolíticos tenham sido perdidos, censurados ou nunca produzidos em razão do regime de ditadura militar, que perdurou no país entre 1964 e 1985. Restaram apenas os atos oficiais, à época publicados apenas na imprensa oficial. A partir desta pesquisa documental e análise de conteúdo, aos poucos foram sendo produzidas algumas respostas e perguntas sobre o que norteou aqueles atos legais, quais suas verdadeiras motivações e intenções geopolíticas, e que consequências trouxeram para atual conformação geográfica do Amazonas.

Apesar da descentralização administrativa ser matéria amplamente visitada, o foco desta pesquisa deriva para um cenário diferenciado, em um momento histórico de poucos registros públicos e científicos afeitos ao tema. No contexto do Estado do Amazonas, o recorte temporal da proposta deste trabalho está delimitado pelo período entre os anos de 1955 e 1964, em função da disponibilidade de material oficial publicado e principalmente pela concentração dos principais fatos geradores dos atos aqui analisados, que não encontram registros bibliográficos, científicos ou jornalísticos publicados.

O período investigado neste trabalho foi marcado pela gestão de dois governadores à frente do poder executivo estadual no Amazonas e que antecederam o golpe militar de 1964: Plínio Ramos Coelho (25/03/1955 a 25/03/1959), Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo (25/03/1959 a 31/01/1963) e novamente Plínio Ramos Coelho (31/01/1963 a 27/06/1964).

O problema de partida da pesquisa é a existência de expressivo número de municípios criados entre 1955 e 1964 no Amazonas, negligenciados pela história, que não foram explicitados quanto aos seus objetivos, vocações, tendências econômicas, potencialidades socioambientais e que ainda flutuam em um vácuo da história a espera de estudos mais aprofundados. Estes processos de criação ocorreram, mas desconhecem-se seus fundamentos e motivações geopolíticas. Da mesma forma, também vaga no mesmo vácuo histórico o ato de anulação que extinguiu quase todos os municípios, sem que se reconheçam quais as premissas que nortearam de tal medida, quais as consequências práticas desses atos e quais os direitos das sociedades e das instituições locais foram afetados.

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é evidenciar a descentralização administrativa e política no Estado do Amazonas, através do processo de criação de municípios no Estado no período pós Constituição Federal de 1946 e Estadual de 1947, em especial no período decenal compreendido entre os anos de 1955 e 1964. Tem como objetivos específicos: resgatar fatos históricos político-administrativos do Amazonas, que poderiam ter mudado por completo o cenário atual no Estado, com ênfase na divisão territorial; analisar a divisão territorial implementada juridicamente no Amazonas, em comparação ao mesmo procedimento adotado por outros Estados brasileiros.

Percebe-se um momento ímpar na (tentativa de) formação da divisão municipal do Amazonas, que aparentemente seguia a tendência observada no restante do país, porém com desfecho diferenciado para o Amazonas, que teve a imposição de um retrocesso não observado em outros estados.

Não se pretendeu aqui abordar as consequências ou intenções dos atos político-administrativos dos governantes amazonenses ou de qualquer outra unidade federativa com a

divisão municipalista. Não se trata, portanto, de estabelecer análises referentes aos impactos históricos, assim como não se teve a pretensão de estimar valores, analisar desempenhos, avaliar possibilidades econômicas nem impactos socioambientais, mas sim, revelar as peculiaridades de um momento historicamente delicado da história amazonense, juridicamente concreto, porém, até então, apagado da literatura.

Vale o registro que o momento histórico desta pesquisa, antecede a estratégia de desenvolvimento pela ocupação e formação de populações locais, registrado na Amazônia no período pós 1970 e registrado por Renato Leão Rego (2016; 2015).

3.4. Materiais e Métodos

Teve-se conhecimento sobre as peculiaridades da fase municipalista dos governos amazonenses (1955-1964) em entrevistas informais com dois ex-governadores prestadas ao primeiro autor enquanto assessor técnico de governo, no período de 1995 a 2002. No início de 2015, o tema foi resgatado e passou a fazer parte da pesquisa sobre governos locais e governança ambiental no Brasil para a tese de doutoramento do primeiro autor. Foram levadas a termo pesquisas bibliográficas em arquivos documentais, principalmente atos legislativos e executivos, acervos de documentação do Poder Legislativo no Estado do Amazonas, no Arquivo Público, na Imprensa Oficial responsável pelas publicações dos Diários Oficiais, onde o princípio da publicidade, entre outros, dão vigência ao ordenamento jurídico e publicitam os atos do Poder Executivo. Os documentos originais a que se teve acesso foram digitalizados para posterior ordenamento, leitura e análise.

Para tornar possível a análise, as informações dos atos legislativos foram organizadas em uma base dado em planilhas eletrônicas. Com a análise de conteúdo dos documentos recuperados e das publicações do IBGE sobre o tema e o período, buscou-se construir uma ordem cronológica das decisões administrativas do período, montando-se um cenário lógico, com base nos fatos sociais e políticos da época e entender quais as possíveis motivações, necessidades e consequências. A partir dos entendimentos formulados, buscou-se propor pressuposições sobre as intenções que deram causa aos atos de criação e extinção dos municípios.

Como complementos à pesquisa bibliográfica e documental dos acervos governamentais, foi solicitado acesso aos arquivos dos jornais “A Crítica” e do “Jornal do Commercio do Amazonas”, dois únicos jornais locais que circulam continuamente desde 1949 e 1904, respectivamente, na cidade de Manaus. Somente o Jornal do Commercio do Amazonas deu total acesso às edições digitalizadas que circularam no espaço temporal da

pesquisa. Foram ainda consultadas publicações científicas que tratam da divisão territorial no Brasil.

Através da análise do número de municípios criados em outros Estados como Minas Gerais, São Paulo e Paraná, no mesmo período, busca-se estabelecer que a tendência à descentralização, naquele momento, passou por uma interpretação de divisão territorial. Mais importante ainda, busca-se identificar qual foi o tratamento dado para o Amazonas frente aos demais Estados Federados quanto à criação de municípios, dentro do princípio de Federação Constitucional, partindo-se do pressuposto de que nenhum membro estaria hierarquicamente em condição de superioridade ou privilégio legal sobre outro.

3.5. Resultados e discussões

3.5.1. A federação e o poder local na CF de 1946

Determinado juridicamente, o termo Federação é a união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados Federados, Estados-membros ou simplesmente Estados (BRASIL, 1988; CASTRO, 2010; MARTINS, 2005; SILVA, 2015). Um dos aspectos mais marcantes da Federação, é seu caráter permanente embasado na livre associação de partes autônomas, com objetivo comum de auto conservação de todos os membros, onde cada um admite a mudança de seu status político com o objetivo de formar uma soberania maior, de âmbito coletivo (SCHIMITT, 1996, p. 348 apud CAVALCANTI, 2007, p. 18). Sem olhar como contraditório a esta visão, Rui Affonso indica que, muito além do entendimento do pacto territorialista, a Federação resume em si a alternativa a diversos problemas advindos da existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração em um determinado espaço geográfico. A Federação significa, então, “um equilíbrio num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou integrativas e desintegrativas” (AFFONSO, 2000, p.10).

Após a queda da ditadura de Getúlio Vargas em 1945, veio, já em 1946, uma nova Constituição Federal, com uma personalidade de democracia federalista. Pela primeira vez, o constituinte promoveu a equidade na distribuição do poder e descentralização administrativa, com cuidado a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia de Estados e Município (MEIRELLES, 1998, p. 40). Municípios voltaram a ter conquistas previstas na Constituição de 1934 e que foram sucumbidas 3 anos depois na Constituição de 1937, desta vez com mais poder, o que Corralo (2014) considerou não ter “precedentes na história normativa brasileira e dos Estados civilizados”. A Constituição de 1946 estabeleceu a manutenção da relação de vínculo do poder local com a Constituição Federal de forma vital, que combateu de forma direta o

incentivo as oligarquias “[...] que tem no âmbito das autarquias e/ou municípios, espaços para se desenvolver, potencializando-se na ausência de instrumentos efetivos de controle da constitucionalidade das decisões públicas” (HERMANY, 2012, p. 59).

A partir de 1946, a autonomia dos Municípios passou a ser um princípio constitucional a ser observado pelos Estados, inclusive sob pena de intervenção da União. A grande inovação foi a possibilidade de previsão legal do governo local participar da divisão de tributos arrecadados pelos Estados e União, aumentando a importância e o poder dos municípios. Um marco da Constituição de 1946 destacado por Corralo (2014), que merece uma visão mais acurada neste trabalho, foi a significativa ampliação das receitas dos municípios, através da participação na arrecadação de Estados e da União. Para os municípios amazônicos, a Constituição de 1946 trouxe uma elevação econômica com a instituição do Plano de Valorização da Amazônia:

Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. (BRASIL, 2016).

É pensamento corrente entre diversos autores, entre eles Meirelles (1998), Tomio (2005), Felisbino (2011) e Cigolini (2012) que a Constituição de 1946 estabeleceu conceitos na administração pública municipal, principalmente no que se referia a arrecadação dos tributos de competência local, na participação da arrecadação federal através do Imposto de Renda (que tinha 10% de sua arrecadação destinada aos municípios), do imposto de consumo de mercadorias, instituindo o Fundo de Participação dos Municípios. Associada a arrecadação, veio a liberdade de aplicação financeira e à organizacional dos serviços públicos de competência local.

O fortalecimento e o novo patamar de importância político regional dos municípios promoveram um momento de intensa divisão territorial em todo os estados. Na ótica de ocupação espacial, alertam para a necessária atenção ao lugar onde os problemas das populações acontecem na questão espacial, sob pena de “[...] promover dispersão de esforços, ineficiência no emprego dos meios e ineficácia na obtenção dos resultados almejados” (THEIS; GALVÃO, 2001, p. 55).

3.5.2. 1955 a 1964 – Um elo perdido na formação municipal do Amazonas

Até o ano de 1955, o Amazonas tinha 25 municípios. Destes, seis haviam sido criados no século XX, o último em 1938 (IBGE, 2016). A existência destes poucos municípios estava baseada na identidade do lugar, desde o século XVI, quando as cidades foram sendo criadas via

de regra em função de um rio, um espaço estratégico, um lugar decorrente da apropriação do espaço (ARCARO; GONÇALVES, 2012, p 40).

Com o novo cenário político, introduzido pela Constituição de 1946, o governo do Amazonas inicia um novo momento. A apropriação do espaço ou o espaço “inventado” surge com o amparo da Lei. O primeiro passo foi dado pela Lei nº 96, de 19 de dezembro de 1955, quando foram criados 16 novos municípios com uma clara tendência ao atendimento da relação espaço e sociedade, uma vez que o resultado desta primeira Lei foram 14 municípios efetivados e mantidos até os dias atuais. Destes, apenas os municípios de Ituxi, da sub-região de Lábrea e Içana, na sub-região de São Gabriel da Cachoeira não perseveraram. No mesmo dia, foi publicada a Lei nº 99, que criou ainda os municípios de Careiro e Airão, acrescentando mais 2 municípios que também constam no mapa do estado na atualidade. Um fato curioso foi a publicação da Lei nº 115 no dia 29 de dezembro de 1955. Nesta Lei, o governo de Plínio Coelho alterou a legislação de 1948 e estabeleceu novas regras para criação de municípios e para a eleição de vereadores, eliminando a exigência de audiências públicas nos municípios afetados e criando a nomeação de prefeitos e vereadores para mandatos “provisórios” (Tabela 1).

Tabela 1. Exigências para criação de municípios a partir de 1955

Item	Critério	Indicador	Meio de verificação
I	População mínima	1.000 hab.	Imprecisa
II	Econômica	Favoráveis ao desenvolvimento	Sem definição
III	Renda mínima	Cr\$ 50.000,00 (R\$ 23.878,47)*	Em tributos municipais

FONTE: organizado pelos autores (2016), com base na Lei Estadual nº 115 de 29/12/1955.

* Cálculo de atualização feito pelo IGP-DI (FGV) - Calculado *pro-rata die* em drcalc.net no período 30/12/1955 a 01/03/2016.

Chama a atenção o Parágrafo único do artigo que cria estas exigências e estabelece uma única condicionante à efetividade das novas regras:

Art. 2º - Parágrafo único da Lei nº 115/1955.

Parágrafo único – Os elementos constantes deste artigo serão enviados à Assembleia Legislativa pelo Governador do Estado um ano após a criação e instalação do novo município, pedindo ao Poder Legislativo a revogação da Lei que o criara se as mesmas condições não tiverem sido comprovadas. (Art. 2º - Parágrafo único da Lei nº 115/1955).

Por este dispositivo legal, observa-se que o Poder Legislativo, que é quem figura como criador e fiscal da norma jurídica, não estava autorizado a agir sem a provocação do Executivo, numa inversão de papéis. Outra observação é que não existem, no dispositivo, mecanismos de aferição do item II; “condições favoráveis ao desenvolvimento”.

Em 1956, apenas a Lei nº 117 foi editada, em 29 de dezembro, criando mais 6 municípios. Seguindo o modelo observado nos dois expedientes do ano anterior, os municípios criados nessa Lei também tinham aspectos de demanda real, visto que destes, apenas 1 não se consolidou no tempo.

A Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, volume 1, publicada pelo IBGE em 1957, apresenta o mapa do Amazonas com legendas de municípios, vilas e povoados e confunde a colocação dessas legendas, o que impossibilita definir com exatidão o número de municípios no mapa (IBGE, 1957, p. 64). Algumas localidades que receberam a legenda que sinalizaria município, não figuram em nenhuma lista identificada de municípios pré-existentes nas Leis estaduais, indicando claramente a inexatidão das fontes de referência utilizadas pelo Instituto.

De acordo com dados do IBGE (FAVEIRO; ZMITROWICZ, 2005), o Amazonas passou de 25 para 44 municípios, criados na virada da década de 1950 para 1960. No entanto, em conta simples, percebe-se que os 25 municípios iniciais, somados aos 18 criados em 1955 e os 6 instituídos no ano seguinte totalizariam 49, sem contar os outros 4 que o mapa do IBGE apresenta em 1957.

Nos levantamentos feitos, não foram identificados atos de criação de novos municípios até a virada da década seguinte, apenas atos que alteraram os limites territoriais de alguns municípios pré-existentes, como Codajás e Anori, pela Lei nº 28 de 15 de agosto de 1958. Em 1959, exercendo pela primeira vez o mandato de Governador, Gilberto Mestrinho modifica as regras de criação ao sancionar a Lei nº 87 de 11 de dezembro 1959, que estabelece normas para a investidura, eleição, prestação de contas e arrecadação dos municípios novos e a serem instalados. No entanto, somente a partir do ano de 1960 se reinicia o processo de criação de municípios, com a Lei nº 50, de 30 de dezembro que criou o município de Amaturá, outro município existente até os dias atuais.

Em 13 de abril de 1961, no terceiro ano de governo, Gilberto Mestrinho sancionou a Lei nº 1, de 12 de abril daquele ano. Nesta Lei, foram criados 34 municípios, com uma redundância: Içana, já criado em 1955. Atalaia do Norte é extinto e no seu lugar é criado o Município de Estirão. Destes municípios, constata-se que apenas 5 figuram no mapa municipal do Estado na atualidade: Beruri, Itamarati, Manaquiri, Tonantins e Boa Vista do Ramos. Ressalvando-se que algum destes municípios pode ter mudado de nome. No mesmo diário oficial, ato seguinte, o

governador sancionou a Lei nº 2 da mesma data e cria o município de Esperança. Apenas dois meses depois, a Lei nº 8, de 14 de junho de 1961 é publicada no Diário Oficial e restaura o Município de Atalaia do Norte e extingue o município de Javari, criado pela Lei nº 1, de abril daquele ano, elevando o total de municípios criados no Amazonas para 85. Em 1962, em Leis isoladas, foram criados 4 municípios e alterados o território de 5, passando do total de 85 para 89 municípios no Estado, (Tabela 2).

Tabela 2. Divisão municipal no Amazonas no ano de 1962

Lei nº	Publicação	Ato	Município
Lei n.º 13	15/05/1962	Criação	Alvarães
Lei n.º 14	04/06/1962	Criação	Anamá
Lei n.º 16	05/06/1962	Criação	Santa Rita de Weill
Lei n.º 23	26/06/1962	Alteração dos limites	Coari
Lei n.º 15	08/08/1962	Alteração dos limites	Piorini e Camará
Lei n.º 1	10/09/1962	Alteração dos limites	Tapauá e Abufarí
Lei n.º 31	11/09/1962	Criação	Axini

FONTE: organizado pelos autores (2016), com base nas Leis publicadas em 1962.

O ano de 1963 surge como o mais efervescente, para não o adjetivar como o mais exagerado no movimento de criação de municípios no Amazonas. Naquele ano, conforme descrito na Tabela 3, foram criados mais de duzentos municípios no Amazonas. Em poucas Leis e com toponímias que já não apresentavam relação com as referências locais ou de regiões portuguesas, como vinha acontecendo até então, o ano de 1963 é marcado por um aumento de grandes proporções no número de municípios, quando foram criados quase 10 vezes mais municípios que em 1955 (Tabela 3).

Tabela 3. Divisão municipal no Amazonas no ano de 1963

Lei nº	Municípios criados
7 de 9/04/1963	82
96 de 13/12/1963	70
97 de 13/12/1963	59

FONTE: organizado pelos autores (2016), com base nas Leis publicadas em 1963.

Na Mensagem do Governador, lida na abertura dos trabalhos Legislativos da Assembleia Legislativa pelo Governador Plínio Coelho no dia 15 de março de 1964 e publicada

no dia seguinte, existem diversas referências a criação de 212 municípios no ano de 1963. No entanto, a totalização das Leis nº 7, nº 96 e nº 97 de 1963 é de 211 municípios. É possível que o município que não teve Ato de criação localizado pela pesquisa seja Arapapá, citado na segunda página da mensagem e desconhecido nas centenas de páginas perscrutadas neste trabalho.

Percebeu-se ainda, que os nomes de localidades, comunidades e cursos d'água, quase todos de origem indígena, naturais no “batismo” do lugar como percepção de identidade da relação espaço e sociedade, em certo momento dos dispositivos de criação de municípios de 1963 passou a dar lugar a nomes de pessoas (políticos e militares), alguns estrangeiros ao Estado, nomes de cidades de outros estados e santos católicos. Das Leis de 1963, podem-se destacar alguns nomes de municípios que não se concretizaram, em flagrante “desencaixe” com a toponímia regional, como os exemplos apresentados (Tabela 4).

Tabela 4. Nomes de cidades retiradas das Leis n.º 7, n.º 96 e n.º 97 de 1963

Referente a lugar	Referente a pessoas	Referente a santos
Campinas do Norte	Pliniópolis	São Francisco de Tonantins
Lindóia do Norte	Plínio Coelho	São Manuel da Barra
Mecejana do Norte	Severiano Nunes	Dom Bosco
Natal do Norte	Efigênio Sales	Glória
Brasilândia	Gov. Leopoldo Neves	Santa Rosa
Brasuela	Lobo Dalmada	São Gabriel
Itahúna do Norte	Pres. João Goulart	São José
Palmeiras do Norte	Presidente Dutra	São Luiz do Mamoriá
Pinheiros do Norte	Queirozópolis	São Thomé
Barelândia	Ribeiro Júnior	Santa Clara
Novo Horizonte	Adriano Jorge	Santa Fé
Novo Oriente	Coronel Lucas Pinheiro	São Jorge
Paraíso	Francisco Marques	São Vicente
Vargem Grande	Leopoldo Peres	

FONTE: Organizado pelos autores (2016), com base nas Leis nº 7, nº 96 e nº 97 de 1963.

Em março de 1963, pela Lei nº 3, ficou determinado que as eleições para prefeito e vereadores dos novos municípios seriam realizadas somente no dia 3 de outubro de 1967,

juntamente com todos os municípios já instalados, complementando as regras em vigor. A mesma regra jurídica foi repetida no artigo 86 da Lei nº 7, de 10 de abril de 1963. Apesar destas previsões, tal fato não se consumou. Não foi possível verificar quais municípios criados naquele período foram de fato instalados.

Na Mensagem do Governador na abertura dos trabalhos legislativos da Assembleia Legislativa do Amazonas em 1964, documento oficial, existem narrativas que dão conta da posse coletiva de 140 prefeitos, obras de escolas, postos de saúde, estradas, infraestrutura, instalações e implementos agrícolas, delegacias, entre outras em pelo menos outros 200 municípios.

Apesar de não constar o número certo de municípios já instalados, a Mensagem do Governador de 1964, citada acima, merece estudos em separado. Nele está o relato de que fora feito a remessa da relação de municípios do Estado, em ordem alfabética para alguns órgãos e associações de âmbito nacional, existentes à época.

Esta Mensagem Oficial foi publicada apenas 15 dias antes da trajetória da democracia brasileira mudar radicalmente de rumo.

3.5.3. Municípios sem Ato

A falta de registros históricos toma contornos intrigantes nos casos dos municípios citados nos atos jurídicos de criação. Estes municípios aparecem como a unidade originária em desmembramento para dar surgimento ao novo governo local, ou apenas como limitante. No entanto, não foram encontrados em documentos, qualquer outra menção a estes municípios, o que merece estudos mais aprofundados sobre suas origens e história.

Exemplos destes municípios “desaparecidos” na história são: Acajutuba, Assaituba, Boca do Tapauá, Campina, Costa do Gabriel, Cuiá, Marco, Paranarí, Tupãna e Urumanduba, todos citados nas divisões territoriais promovidas pelas Leis nº 7, nº 96 e nº 97 de 1963. Há ainda outros municípios citados em Leis anteriores, como no Diário Oficial nº 18264, de 15 de março de 1957, onde aparecem os nomes dos municípios de Terruá, Uapés, Inácio Arcos, Paraná da Eva e Tabocal, sem que tenham sido encontrados nenhum ato de criação destes.

3.5.4. O Ato final

Após a tomada do poder central pelos militares no golpe de 31 de março de 1964, o governo Plínio Coelho foi deposto em 27 de junho. Nomeado em seu lugar, Arthur César Ferreira Reis, novo Governador do Amazonas, através da Lei nº 41 de 24 de julho de 1964,

extinguiu todos os municípios que, até aquele momento, não tinham elegido seus prefeitos, reincorporando suas áreas aos municípios dos quais foram desmembrados.

Ou seja, o governo imposto se utilizou de regra não prevista em nenhuma legislação anterior, visto que a regra vigente era eleições marcadas para o dia 3 de outubro de 1967, em todos os municípios, e promoveu a extinção dos municípios. No artigo segundo da mesma Lei, ficou previsto ainda que “o Governo do Estado promoverá a revisão da divisão municipal, em seis meses a partir da publicação desta Lei [...]”, o que não se observou.

Fato curioso está registrado no Diário Oficial publicado já na segunda feira, dia 27 de julho, logo após o ato de extinção. Neste registro figura um expediente da Secretaria de Educação, com data de 23 de julho que cita um município chamado “Castelo Branco”.

No entanto, tal denominação não corresponde ao nenhum dos municípios criados até aquela mensagem de março anterior ao golpe. Coincidentemente, Castelo Branco também era o nome do General que presidia o Brasil naquele momento.

3.5.5. Tratamento Federativo

Segundo Camargo (1999, p. 82) “palavra *foedus*, que é a origem do termo ‘federação’, significa: pacto, entendimento, negociação baseada na fidelidade e na confiança”. A união do Estados brasileiros, dotados de autonomia político-constitucional, forma a base do modelo federativo adotado pela República Federativa do Brasil (SILVA, 2015 p. 101). A Constituição Federal de 1988 traduz o conceito de federação na leitura do inciso V, do artigo 4º, dos princípios que regem a República: “V - igualdade entre os Estados”.

O direito de cada unidade federada de tratar suas questões territoriais de forma harmônica e independente já eram preceitos constitucionais vigentes em 1964. No entanto, percebe-se, pelos números publicados tanto na divisão territorial, quanto no trato dispensado ao tema municipalismo pós 1964, que o tratamento do regime militar foi bastante diferenciado quanto à questão municipalista, principalmente no que se refere aos novos municípios no Amazonas.

O salto observado no número de municípios resultantes nas diversas Leis aqui explicitadas, não é um fato exclusivo do Estado do Amazonas. No mesmo período foram acrescentados ao Brasil 2.379 novos municípios. Trata-se de um aumento de 151% em menos de 30 anos, mesmo excluindo-se dessa conta os mais de 250 dos municípios criados no Amazonas e que não “entraram para a história”.

Na Tabela 5, compilada do banco de dados da evolução da divisão territorial do Brasil (IBGE, 2016), pode-se perceber que, em comparação com outros Estados, os Estados do Norte

figuram nas últimas posições quanto à temática da divisão territorial. É necessário observar que nesse período o Brasil contava com 24 Estados. Para efeito comparativo, os então territórios federais são indicados como os seus estados sucedâneos: Roraima, Rondônia, Acre e Amapá.

Tabela 5. Evolução da divisão municipal por Estado entre 1940 e 1970

Posição	Estados	Existente	Criados	Total	Crescimento (%)
1°	Minas Gerais	288	434	722	150,69
2°	São Paulo	270	301	571	111,48
3°	Paraná	49	239	288	487,76
4°	Bahia	150	186	336	124
5°	Santa Catarina	44	153	197	347,73
6°	Paraíba	41	130	171	317,07
7°	Goiás	52	169	221	325
8°	Rio Grande do Sul	88	144	232	163,64
9°	Rio Grande do Norte	42	108	150	257,14
...					
17°	Pará	53	30	83	56,6
19°	Amazonas	25	19	44	76
21°	Amapá	2	2	4	100
22°	Roraima	1	1	2	100
23°	Rondônia	4	0	4	0
24°	Acre	7	0	7	0
	TOTAL	1574	2379	3953	

FONTE: organizado pelos autores (2016), com base na Evolução da Divisão Territorial Brasileira de 1872 a 2010, do IBGE (2016).

3.5.6. Fechando o Ciclo – Amazonas pós 1964

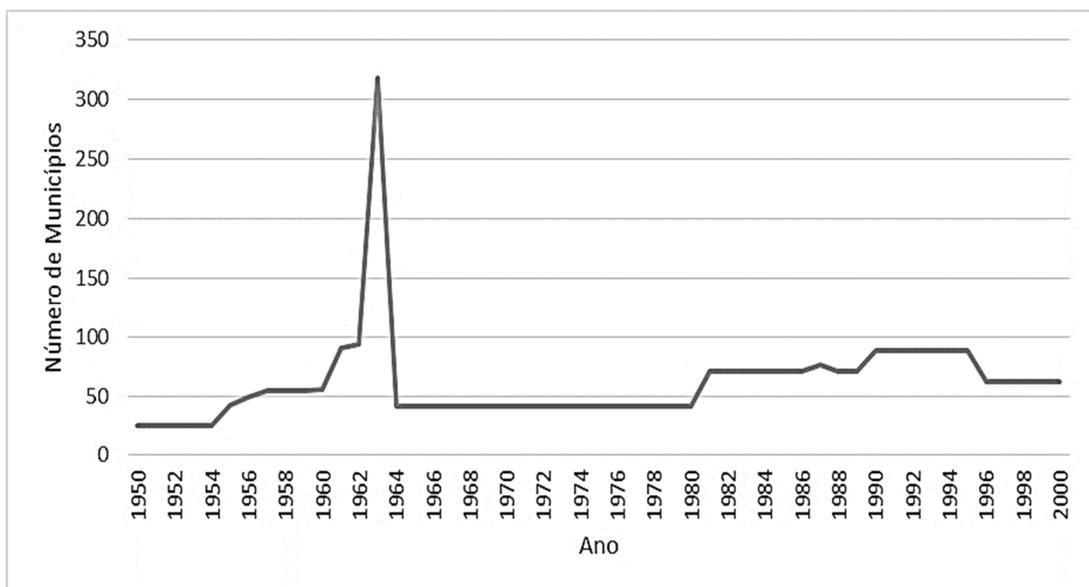
Em 1981, através da Emenda Constitucional estadual nº 12, foram instituídas amplas reformas nas regras de nomeações, eleições, posse, investidura e gestão municipal no Amazonas. A reforma do artigo 177, determina em sua nova redação que o Amazonas é constituído por 71 municípios e elenca cada um, sendo que destes, Amatarí, Auxiliadora, Axinim, Bitencourt, Camaroã, Canamari, Estirão do Equador, Iauaretê, Moura, Sucunduri e Tamaniquá nunca chegaram a ser instalados. Alguns destes, inclusive, estavam nas Leis citadas nesta pesquisa. Em 1987, no governo de Amazonino Mendes, foram criados os municípios de

Apui (Lei nº 1826 de 30/12/1987), Guajará (Lei nº 1827 de 30/12/1987) e Careiro da Várzea (Lei nº 1828 também de 30/12/1987), todos consolidados.

Em 1990, após a nova Constituição Federal de 1988, a Assembleia Legislativa do Amazonas promulgou nova Constituição estadual, onde previu no artigo 12 o número de 87 municípios. Pela ADIN de nº 479.4.DF, em 1996, o STF declarou a inconstitucionalidade de municípios “excedentes”, sob o argumento de que a Constituição Federal, vigente desde 1988, estabelece a obrigatoriedade de realização de plebiscito para a criação de municípios no Brasil. A medida define o número de municípios no Estado em 62, incluindo Manaus, a capital, por já existirem antes de 1988, número de municípios que vigora até o momento atual.

A análise da evolução na criação e extinção de municípios evidenciadas neste trabalho, aponta para uma elevação desproporcional no ano de 1963 em relação à média do período (Figura 1). Esse movimento, comparado com os dados da tabela 5, demonstra que o Amazonas destoa dos demais Estados na região norte ao apresentar um comportamento isolado naquele determinado momento, quando em um único ano ocorre um acréscimo vertiginoso de novos municípios. Até aquele momento, o crescimento de unidades municipais já alcançava 200% em oito anos, e ultrapassaria em mais de 1200% se comparado com o período inicial do levantamento.

Figura 1. Movimento de criação de Municípios no Estado do Amazonas a partir de 1955, com base nas Leis estaduais descritas nesta pesquisa.



FONTE: organizado pelos autores (2016).

Considerando-se a divisão das nove sub-regiões do estado, em vigor na atual Constituição do Amazonas, foi possível identificar a localização aproximada de 313 municípios

do total de 321 citados nas Leis de criação (Tabela 6). Caso todos os municípios criados tivessem sido instalados, a concentração de governos locais em cada uma das sub-região (definidas conforme Art. 26 do ADT da Constituição Estadual) se alteraria drasticamente. Pode-se especular que a proliferação de governos locais e, portanto, a ampliação das possibilidades de democratização e inclusão geopolítica dessas sociedades locais tenha motivado o governo militar a anular os atos de criação dos municípios que ainda não haviam elegido seus prefeitos.

Tabela 6. Divisão do espaço territorial do Amazonas, conforme art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição estadual amazonense

Sub-Região	Região	Abrangência	Nº Municípios	
			Criados	Existentes
1 ^a	Alto Solimões	Atalaia do Norte, Santo Antônio do Iça, Tonantins	31	6
2 ^a	Triângulo Jutai/Solimões/Juruá	Alvarães, Fonte Boa, Japurá, Maraã, Tefé	64	8
3 ^a	Purus	B. do Acre, Canutama, Pauini, Tapauá	25	6
4 ^a	Juruá	Carauari, Guajará	11	6
5 ^a	Madeira	Borba, Humaitá, Apui	29	5
6 ^a	Rio Negro	Barcelos, S. Gabriel da Cachoeira	31	3
7 ^a	Rio Negro/Solimões	Autazes, Coari, Manaus, Novo Airão	75	15
8 ^a	Médio Amazonas	Maués, Pres. Figueiredo, Urucurituba	34	7
9 ^a	Baixo Amazonas	Barreirinha, Nhamundá, Urucará	13	6

Fonte: AMAZONAS (2015), organizado pelos autores.

OBS: Oito municípios não tiveram seus Atos de criação identificados, impossibilitando sua localização.

A precariedade e escassez dos registros históricos torna difícil a tarefa de reconstituir os fatos que motivaram a criação dos municípios assim como as possíveis razões para a não implementação ou anulação da grande maioria dos municípios criados na época. Não há registros significativos sobre os esforços empreendidos pelo governo estadual para implantação dos novos municípios. Desconhecem-se quais teriam sido as razões para a não implantação definitiva dos vários municípios e o que teria acontecido com os que estavam em processo de implantação ou instalados. Argumentos encontrados em alguns Diários Oficiais defendem a criação de municípios sob o prisma do tema “desenvolvimento” e combate à pobreza com geração de riquezas do Amazonas.

Macke e Sarate (2015), no entanto, remetem o conceito de “desenvolvimento” àquilo que resulta das interações sociais, que partem do reconhecimento de elementos histórico-sociais arraigados em determinadas regiões e que levam ao amadurecimento das instituições locais. Por esse prisma, as determinantes históricas que levaram à repressão da tendência municipalista no Amazonas pode ter significado um grande atraso no desenvolvimento das sociedades locais e, portanto, da interiorização desse desenvolvimento o que resultou no quadro de desigualdades internas que hoje se observa no Estado.

Otonelli e Mariano (2014) ressaltaram a importância do crescimento econômico na superação da pobreza, ao mesmo tempo que afirmam que existem aspectos políticos, como a liberdade individual e participação e a disponibilidade multidimensional de políticas públicas que podem ser determinantes para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Na obra de Celso Furtado, analisada por Hermes Magalhães Tavares (TAVARES, 2011), onde o desenvolvimento local e regional é descrito como produto da macroeconomia, destaca a ótica na produção de renda, tendência econômica e distribuição populacional entre as premissas impulsionadoras de políticas de expansão pelos governos federais até metade do século XX, mas que não se apresentam nos diversos documentos analisados nesta pesquisa

A implementação de novos municípios poderia ter representado a desconcentração da administração e dos serviços públicos para o interior do estado. No entanto, como destaca Bonfim (1960), essa não parecia ser a realidade difundida à época, onde os municípios da Amazônia, com exceção de Manaus e Belém, eram “apenas lugares onde residiam as autoridades, desprovidas de qualquer outra significância econômica, ou social”.

3.5.7. Considerações finais

Pelo que se pôde identificar no conjunto dos documentos legais investigados, chegou-se à soma de 321 municípios existentes ou criados até julho de 1964. Todos identificados por seus instrumentos oficiais de criação ou citados nas narrativas dos instrumentos jurídicos analisados, sendo cerca de 90% deles criados nos 10 anos perscrutados neste trabalho. Este é um número de municípios 515% maior que o registrado em 2016 e cerca de 1200% maior que o número de municípios existentes em 1955.

Percebe-se, de início, a observância dos governadores, assim como da Assembleia Legislativa do Estado, aos preceitos jurídicos, com publicações nos Diários Oficiais do Estado e observância às Leis anteriores com as regras do jogo estabelecidas. Isso não significa dizer que tenham sido observadas, pelos criadores, a independência e a hierarquia entre os poderes. Também não há registros que permitam regatar as intenções e as reais motivações daqueles

governos estaduais quanto ao papel que os municípios poderiam (deveriam) desempenhar como poderes locais.

No ano de 1963, pelas Leis nº 7, nº 96 e nº 97, sob o argumento de expansão e desenvolvimento rural, ou pela exaustão das demandas locais, foram criados municípios onde aparentemente já não figurava relação de analogia com o local, surgindo nomes de novos municípios que homenageavam políticos, santos católicos e outros lugares, de fora da região.

Um entendimento que precisa ser construído diz respeito à violação das regras jurídicas impostas ou não pelo governo ditatorial de 1964. A Lei estadual vigente determinava regras para a criação de municípios e a instalação definitiva tinha prazo definido para as eleições agendadas para 1967. Assim sendo, a Lei nº 41 de 24 de julho de 1964 que se utilizou do argumento da inexistência de prefeitos eleitos até 1964 para a extinção dos municípios, foi um duro golpe no municipalismo amazonense. Fica transparente, em se tratando da questão federativa, o procedimento adotado em julho de 1964, a “corte raso” no Amazonas, poderá ser visto como único ou em pleno conflito com o Pacto Federativo, uma vez que houve movimentos de criação de municípios até maiores em outros estados durante e após o período da ditadura.

É certo que a instalação desses mais de 250 municípios no Amazonas, sob o argumento da fixação do homem no campo, demandaria muito mais que investimentos e planejamento. Seria uma tarefa complexa e difícil estimar os impactos ambientais, sociais e econômicos positivos e negativos que poderiam ter sido provocados por essa intensa divisão geopolítica. No entanto, pode-se especular que a grande maioria destes municípios teriam alcançado baixíssimos índices de desenvolvimentos, assim como os atuais municípios amazonenses, em razão do modelo concentrador da Zona Franca de Manaus que se instalou nos anos seguintes na região. Manaus, a capital do estado e sede do projeto, gera 77,7% do PIB do Amazonas, sendo o estado que mais depende de sua capital (RODRIGUES, 2016, p. 25).

4. CAPÍTULO 3

4.1. Estado: O estabelecimento determinante da sociedade e vice-versa.

A interpretação de John Locke, acerca da necessidade de Estado, escrito a mais de 350 anos ainda se mostra bastante atual. Empirista, de caráter dedutiva, o filósofo contrasta não duas, mas três hipóteses para comprovar a necessidade de Estado. Para indagar aos pensamentos inquietantes da premência de um marco regulador, gestor e político para a sociedade, o autor parte de uma condição em que os homens são livres e iguais, submetidos a uma liberdade alicerçada em “[...] uma lei na natureza para governá-los, [...] e a razão [...] ensina a todo o gênero humano [...] que sendo todos iguais e independentes, ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, saúde, liberdade e posses”.

Isso porque todos, indiscriminadamente, são “obras do criador onipotente e infinitamente sábio” (LOCKE, 1994, p.7). Desobedecer, neste cenário, seria “declarar viver sob outra regra”, onde pelo direito à liberdade e igualdade, todo homem também tem direito de “[...] punir o ofensor e ser executor da lei da natureza”. Em suma, o estado da natureza, com seu aspecto mais moral que político, dogmático, é arrostado com a “sociedade civil, da qual difere pela falta de um juiz comum com autoridade” (LOCKE, 1994, p.8).

Porém o estado da natureza não é um estado de guerra, essa seria a segunda hipótese, subentendida como uma condição apenas paternal do ser humano, anterior a qualquer organização social. Nessa condição, em estado primitivo e quase selvagem, nasce da necessidade de segurança mínima primeira necessidade de organização, ainda anterior a sociedade civil, mas com regras determinadas pelo entendimento sacro da natureza, tendo base na afirmativa de que o homem, dotado de inteligência, nasceu com “direitos e privilégios da lei da natureza” (LOCKE, op. cit. p. 53).

Na evolução dos estudos de Locke, a terceira hipótese, onde dedica maior e mais significativa pesquisa, incorre na formação, propriamente dite, da sociedade política, onde “todos os homens são livres, iguais e independentes [...] sem estar sujeito ao poder político de outro sem seu próprio consentimento” (LOCKE, op. cit. p. 9). Surge a determinação da maioria e o exercício do poder de Estado pela coerção.

É a organização do Estado, estruturado na evolução de um estado da natureza para um pacto original, não entre um líder, um rei, e o povo, mas entre os homens para uma convivência alicerçada em regras garantidas por um contrato social. É estabelecida, pela necessidade, uma nova moral. Após experimentar todos os recursos do estado da natureza, percebe-se que todos os limites estabelecidos pelos limites do direito individual atuando no coletivo, suas

consequências, é que se comprova a necessidade de um Estado, remediador e regulador providente, mas com poder coercitivo que determine a moral do Estado (NOZICK, 2011, p. 6, 12).

Em seus dois volumes, os *Tratados sobre Governo Civil*, compõem-se obras marcantes na cronologia da evolução do Estado, do Governo, da sociedade civil, entre inúmeros outros temas afeitos à organização social, que buscam responder a questão levantada por Robert Nozick (2011, p. 3): “se o Estado não existisse, seria necessário inventá-lo? Precisaríamos de um Estado, e teria ele que ser inventado?”

Inúmeras correntes teóricas apresentam diferentes concepções acerca do surgimento, formação, determinantes temporais, historicidade da origem e principalmente concepções do Estado. Dallari faz uma advertência: a aceitação dogmática direta de qualquer dessas inúmeras correntes, dissociadas da percepção sistêmica e complementar, incorre em risco de conclusões diversas e arriscadamente tendenciosas. Dallari (1998), mais uma vez resume de forma precisa o pensamento corrente de muitos autores, “[...] que compreendem a necessidade de se considerar o Estado como um todo dinâmico, passível de ser observado sob vários ângulos, mas sempre conservando uma unidade indissociável [...]”.

O prisma da advertência introdutória do presente autor, evidencia que sob à ótica da filosofia, da sociologia ou mesmo da ordem jurídica, o Estado só existe sob o foco da existência e da ética humana. Entretanto, coexistem entendimentos diversos, principalmente o de que o Estado está associado ao formalismo jurídico que entende o Estado a partir de considerações técnico-formais (DALLARI, 1998, p. 7). Silva (2009), corrobora no mesmo entendimento para quem o Estado está associado à figura do ordenador, regulador e indutor da sociedade.

Atualmente, na linguagem política, emprega-se a expressão sociedade civil como um dos termos relacionados à grande dicotomia sociedade/Estado. “Negativamente, por sociedade civil entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”, entendido de forma simultânea e polemica “como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo” (BOBBIO, 2011, p. 33). Nessa concepção, Norberto Bobbio identifica que, de forma positiva, sociedade civil com governo, pode ser designada pelo termo “Estado”. Ou melhor, do estudo do autor, ricamente organizado sobre a formatação do Estado, do governo e da sociedade, não há possibilidade de existir formalmente sociedade civil organizada sem Estado.

A análise de Dallari (1998, p. 13), em sua obra *Elementos da Teoria Geral do Estado*, sob a ótica dos trabalhos de pesquisa de Edgar Bodenheimer e Ralph Fuchs a respeito da necessidade de formatação do conhecimento acerca do papel das instituições, onde justifica a

sociedade civil pelo exercício da cidadania, define três pontos, dos quais dois são fundamentais para o que seja entendido como exercício da cidadania:

[...] a) é necessário o conhecimento das instituições, pois quem vive numa sociedade sem consciência de como ela está organizada e do papel que nela representa não é mais que um autômato; b) é necessário saber de que forma e através de que métodos os problemas sociais deverão ser conhecidos e as soluções elaboradas para que não se incorra no gravíssimo erro de pretender o transplante, puro e simples, de fórmulas importadas, ou a aplicação simplista de ideias consagradas, sem a necessária adequação às exigências e possibilidades da realidade social [...]. (DALLARI, 1998, p. 13).

4.2. Estado: Sociedade civil e poder

A origem do termo Estado, enquanto relativo a uma sociedade politicamente organizada, deriva do latim *status*, que significa estar firme. Em analogia ao significado originário, enquanto regulador de convivência ligada à sociedade política, orientada por um poder relativamente soberano, os primeiros registros do termo surgem com a obra *O Príncipe*, de Maquiavel, no ano de 1515, associada a uma determinada organização delimitada, como os *Statos* locais; *stato di Firenzi*, *stato di Roma* (MAQUIAVEL, 2011). Daí os italianos derivam duas formas de Estado: a Monarquia e a República (RICCITELLE, 2007).

“Todo Estado se fundamenta na força”, afirmativa atribuída por Max Weber a Trotski (WEBER, 1999b, p. 55). Ao considerar que o Estado só pode ser definido em termos peculiares a ele “como toda associação política, ou seja, o uso da força”, Weber determina que sem a atuação de instituições sociais que “conhecem o uso da violência”, como meio específico do Estado, o que existiria não seria o *Estado* e sim a *anarquia*, no sentido específico da palavra. A existência do uso da força como monopólio estatal, dentro de um determinado território, onde coabite uma comunidade humana, define o Estado Moderno. (WEBER, 1999b, p. 55-56).

Nos estudos de Riccittle (2007, p. 13), como delimitação temporal, existe o registro de que muitos autores não admitem a existência do Estado antes do século XVII, sob o argumento de que não se trata de uma questão de nome, e sim de uma aplicação associada à sociedade política dotada de certas características bem definidas. No entanto, o autor identifica que, para a maioria das doutrinas, “a designação do termo Estado deve estar vinculada a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros”.

Na mesma obra, o autor apresenta como síntese da refutação desta tese o pensamento do etnólogo Willhens Koopers, para quem a existência do Estado é vinculada à própria existência da sociedade, desde que o homem vive na terra, em um pensamento de total

vinculação do termo Estado ao termo Poder. No entanto, o estudo em tela conceitua, no resumo de diversos autores, a existência da sociedade humana, durante certo período histórico, sem o Estado, que foi surgido em momento de necessidade de grupos sociais.

A vertente de conceituação do Estado, composta por alguns autores, modifica o pensamento corrente com contribuições sobre a formalidade ou o poder, entre os quais, Ataliba Nogueira (apud RICCITELLE, 2007, p. 14), que determina que “[...] o Estado representa apenas a sociedade política dotada de características bem definidas, cujo conceito surge no século XVII, a partir da prática da soberania”.

Em sentido não exatamente contrário, mas complementar, Arruda (2013, p. 52), aponta a gênese da necessidade de organização política das sociedades, geridas pelas grandes civilizações antigas, assim como pelos Estados grego e romano, na idade antiga, como delimitação temporal do estabelecimento do Estado. O marco inicial para o Estado Medieval, dominado pelo movimento feudalista, sucede a queda do Império Romano (ARRUDA, 2013).

Historicamente, a passagem da Idade Média para a Idade Moderna, segundo Reverbel, marca o ponto culminante do nascimento do Estado Nacional Moderno, “[...] espaço aglutinador dos reinos políticos feudais dispersos na Idade Média” (REVERBEL, 2012, p. 35).

Nesse ponto histórico da evolução do Estado, evolui da natureza associativa humana, de forma simplificada e menos formal. No segundo momento, conforme se depreende do corolário exposto por Arruda (2013), o feudalismo, de natureza pluralista, tem diversas fontes de produção jurídica e o poder de comando está associado ao poder dos senhores feudais, criando um Estado fragmentado. Na evolução da Idade Média, a redução gradativa da fragmentação na produção jurídica aglutina o poder, inaugurando o centralismo na figura do Rei, que aos poucos se transforma na figura do próprio Estado, dando origem ao absolutismo.

De forma simplificada, para não aprofundar em demasia nesse tema, Arruda destaca como movimento de evolução do Estado após o surgimento do absolutismo a ascensão da burguesia ao poder, constituindo o Estado liberal, de caráter minimalista, onde entre outras novas necessidades, surge a preocupação com os direitos sociais. Este Estado Moderno figura então como a evolução definitiva daquele primeiro Estado embrião, nascido da simples união social, para o Estado que assume os pressupostos essenciais: território, população e soberania “[...] e tendo como função básica garantir as liberdades individuais negativas, isto é, assegurar a propriedade privada, a paz e a segurança [...]” (ARRUDA, 2013).

Em sentido mais sintético e contemporâneo, Reverbel (2012, p. 36-37) apropria o termo Estado ao senso comum que associa à existência de uma esfera pública autônoma frente a uma esfera privada, formada por um corpo funcional burocrático, com força coercitiva e poder de

mando sobre um território delimitado, formando assim uma nação, no caso, pago e mantido pelo rei. Chama atenção nessa conclusão do autor que, apesar de bastante atual, foi feita para descrever o Estado no reino medieval, que evolui a partir de quatro requisitos: burocracia, concentração, território e caráter nacional (que dá origem ao federalismo).

O Estado, como estrutura social, é concebido sem vontade real e própria, tendo sua expressão de manifestação exclusivamente humana através de seus órgãos. Como grupo social máximo, tem duas formas de poder: o político e o estatal. Dessa compreensão, surge o Governo como o conjunto de órgãos mediante os quais, a vontade do Estado é formulada. (SILVA, 2015, p. 109).

4.3. Estado: Divisão e exercício de poder

A separação de poderes do Estado está na base do sistema democrático moderno. Persiste entre inúmeros autores a afirmativa do papel primordial dos Iluministas na formulação dos conceitos e modelos de Estado moderno, em especial de Montesquieu em sua obra *O Espírito das Leis* responsável pela teoria da repartição dos poderes do Estado, no modelo tripartite, no entanto, é preciso ressaltar contribuições anteriores.

Aristóteles, em sua obra *A Política*, admitia a divisão do Estado em três poderes, sendo o deliberativo, o executivo e o poder de julgamento. John Locke também estabelece a definição entre os três poderes, mas com a diferença de que o legislativo devia ter maior importância, sobressaindo-se aos demais, devendo os poderes executivo e judiciário tratar da execução de suas leis e da cobrança de suas aplicações, respectivamente. Entretanto é a Montesquieu que a história confere maior reconhecimento à sua contribuição, considerando que suas definições e construções filosóficas persistem vigorosamente contemporâneos (COUCEIRO, 2011).

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. (MONTESQUIEU, 2001, p. 75)

Esse era o fortalecimento do questionamento sobre o poder absoluto dos monarcas, movimento crescente e com simpatia popular.

Na obra que estabelece pontos doutrinários básicos da ciência política, Montesquieu persegue o controle da manutenção do poder, identificado na problemática de Maquiavel. Entre os diversos objetivos da estruturada argumentação de Montesquieu sobre a formatação das “leis dos homens” sobre as “leis da natureza”, a Teoria da Separação dos Poderes se completa com um sistema de manutenção e controle, chamado de freios e contrapesos, onde se estabelece a

instância moderadora pela força política, com o poder exercido em duas frentes: o rei e o povo. Esse sistema cria a estabilidade do regime ideal pela correlação de forças reais exercido pela sociedade com o governo em suas instituições políticas (WEFFORT, 2006).

Existe ainda a separação clara entre Estado e Governo, sendo o primeiro dotado de funções permanentes, enquanto que o segundo tem funções transitórias, ficando a cargo do Poder Executivo a administração do Governo e a presidência do Estado (NOGUEIRA, 2011). Dessa compreensão, “o Governo, é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais, a vontade do Estado é formulada” (SILVA, 2015, p. 110).

Em uma posição contemporânea, a divisão dos poderes, como fundamento dos princípios democráticos, está fundamentada em dois elementos: o primeiro é a especialização funcional, que em análise simples, denota que cada órgão é plenamente dotado de especialização para o exercício de suas funções, como as estruturas legislativas locais, regionais e nacionais compondo o poder Legislativo; as funções executivas sendo desenvolvidas pelo poder Executivo; e a função jurisdicional desenvolvida pelo poder Judiciário. O segundo elemento é a independência orgânica, onde a especialização é complementada com a independência, sem nenhum tipo de amarras ou subordinação (SILVA, 2015, p. 111).

É grande o poder de síntese apresentado por Cícero, quando ainda antes de Cristo, publicou *Da República*, obra considerada fundamental para o discernimento da democracia, onde descreve o Estado antes de Maquiavel como “[...] uma sociedade para o direito”, tendo como pano de fundo a necessidade de convivência harmônica entre os seres humanos, onde a liberdade fosse garantida por lei e “[...] a lei é o laço de toda sociedade civil [...]”. (CÍCERO, 2011, p. 34).

4.4. Estado: Condição *sine qua non* para a existência da sociedade

Walter Lippmann citado por Huntington (1975, p. 14), afirmava estar certo quando publicou em dezembro de 1963 no *New York Herald Tribune*:

[...] não existe necessidade maior para homens que vivem em comunidades do que a de serem governados, autogovernados se possível, bem governados se tiver sorte, mas, de qualquer maneira, governados (LIPPMANN, 1963, p. 24 apud HUNTINGTON, 1975, p. 14).

O pronunciamento de Lippmann foi escrito em um momento de instabilidade em relação ao seu país, os Estados Unidos, conforme descreve Huntington (1975) em sua obra, no entanto sua desconfiança com a sociedade sem governo é aceitável. Em concordância, Francis

Furuyama registra que o ser humano é por natureza, animal que nasce e cresce para obedecer a regras, se adapta às normas sociais que se observam à sua volta (FURUYAMA, 2013, p. 25).

As contribuições de Huntington (1975) explicitam as palavras de Lippmann, quanto ao entendimento de governo, explicitadas em algumas obras. Em *A ordem política nas sociedades em mudança* (1975), Huntington escreve que mais o importante nas distinções políticas entre os países, não estava em sua forma de governo, mas ao seu “grau” de governo. Os sistemas de governo efetivos estavam presentes, no crescimento econômico pós-segunda guerra, em todos os países que se desenvolveram de forma contundente. Nesses países, em especial, Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética, países descritos na época da publicação, o governo governava e tanto os cidadãos, quanto seus dirigentes têm visão comum sobre o interesse público da sociedade “[...] e das tradições e dos princípios em que se baseia a comunidade política” (HUNTINGTON, 1975, p. 13).

Para afirmar sua tese, o autor descreve que nos três países, a exemplo dos países que experimentavam um crescimento econômico com governos bem definidos, tinham estruturas fortes, adaptáveis e coesa; burocracias eficientes; partidos políticos bem organizados; um grau elevado de participação popular nos assuntos públicos da sociedade, sistemas confiáveis e seguros de controle civil das forças militares, gestão econômica intensa, sucessão regulada e legislação clara para controlar os conflitos políticos. Como resultado, esses governos, conforme observa o autor, contava com a lealdade e confiança dos representados - cidadãos (HUNTINGTON, 1975).

Em sentido contrário, os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, estavam na exata contramão das medidas políticas descritas acima: conflitos étnicos, violência em massa, medidas econômicas e sociais improvisadas e desastrosas, corrupção generalizada, violações dos direitos humanos, declínio dos padrões de eficiência e eficácia, declínio no desempenho da burocracia, perda de autoridade dos legislativos e judiciários, entre outras mazelas, que ainda se apresentam em diversos países do globo.

A síntese mais clássica na necessidade de Estado, e, por conseguinte de Governo, é transcrita na obra considerada um marco inicial e literatura de grande significado no estudo sobre o contrato do Estado, *Leviatã*, de Thomas Hobbes, escrita originalmente em 1651. Na obra, que influenciou nomes de peso nos estudos das relações sociais como Rousseau, Kant, além dos enciclopedistas, entre outros, Hobbes afirma:

[...] Qualquer governo é melhor que a ausência de governo. O despotismo, por pior que seja, é preferível ao mal maior da anarquia, da violência civil generalizada e do medo permanente da morte violenta (HOBBS, 2014, orelha do livro).

A sociedade aplica seus conceitos e determinismos, estabelece sua razão, interpretada por Hobbes como a soma ou subtração das palavras mais ajustadas e suas significações de seus pensamentos. Sem ponderar que nem a razão de um homem, nem a razão de um número maior de homens constitui a certeza, a única forma segura de estabelecer uma determinação frente a uma controvérsia, busca a sociedade a razão de um árbitro em cuja sentença deva ser depositada a confiança, sempre estabelecendo novo processo de controvérsia que resultem em novas conclusões e por consequência, novas razões (HOBBS, 2014, p. 47-48).

Nos sistemas governamentais, na mesma esteira, o estabelecimento do Estado sobre a área da gestão ambiental também passa pelas duas afirmativas de Hobbes. Se, de um lado a visão da gratuidade, natureza divina e não-dominialidade dos recursos naturais estabelecem o que Hobbes chama de *anarquia*, nesse caso relacionada ao meio ambiente, por outro lado o uso e impacto no relacionamento homem-natureza, é clara a necessidade de domínio sobre estes assim com o estabelecimento da figura do Estado no controle e normatização do uso e convivência entre sociedade e natureza.

A presença do Estado como uma necessidade da própria sociedade, portanto, pode ser determinada como o próprio sentimento humano de autopreservação e busca por qualidade de vida, que só se opera, sob a égide de um poder visível que mantenha atitudes de respeito e o temor à punição, forçando o cumprimento do pacto social e o respeito às leis, inclusive as leis naturais (HOBBS, 2014, 138-139).

4.5. Governança: concepção e perspectivas.

Existem dois termos que precisam ser perscrutados isoladamente, para que o debate proceda aos temas transversais ou derivados: Governança não é o mesmo que Governo (CAMARGO, 2003; LEMOS; AGRAWAL, 2006; ROSENAU; CZEMPIEL, 2000).

Apesar de os dois conceitos se identificarem com um comportamento que visa um objetivo, atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação, “governo” surge de atividades exercidas pela autoridade formal, dotada com o exercício do poder de polícia que se traduza em garantias para a implementação das políticas instituídas, enquanto que “governança” está condicionada a atividades apoiadas em objetivos comuns, “[...] que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas ou vençam resistências” (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p 15).

Na visão complementar de Camargo (2003, p. 307), governança envolve as instituições formais e mecanismos informais, de caráter não governamental, que tem como condição primaz

de funcionamento a aceitação pela maioria, ou mais precisamente pelos principais atores do processo de governança.

No mesmo sentido Lemos e Agrawal (2006, p. 298) entendem que governança inclui as ações de Estado e vai mais além, englobando atores como comunidades, empresas, sociedade civil e ONGs. Ou seja, governança é um sistema de ordenação que abrange as instituições governamentais, os mecanismos informais não governamentais para satisfazer suas necessidades e demandas, necessitando de normativas e regras formais e que tem seu funcionamento sujeito a aceitação da maioria, enquanto que governo, mesmo fraco, pode funcionar com ampla oposição à sua política, conceito que mais se adequa ao objeto desta pesquisa.

Tanto Camargo (2003), quanto Rosenau e Czempiel (2000) concordam que Governança é mais amplo que Governo. Portanto, tanto podem existir governos sem governança, por mais ineficazes que sejam, e em contrário também governança sem governo, que funcione mesmo sem uma autoridade formal, como ocorre a nível global, onde não existe uma autoridade internacional com governo formal sobre mais que uma nação, no entanto existem regras e ordenamentos sistêmicos estão presentes na vida mundial. Para melhor entendimento os autores afirmam:

[...] a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p 16).

No mesmo texto, os autores destacam que a governança é sempre eficaz “[...] quando se trata das suas funções necessárias para a persistência sistêmica, ou então não é concebida para existir efetivamente”. Isso porque não se considera a existência de governança ineficaz. Para esses casos usa-se o entendimento de que não há governança, como no caso de anarquia ou caos. No exemplo da não governança, os governos podem ser bastante ineficazes sem perderem a condição de existentes, sendo considerados fracos, ruins e ineficientes. Há governo sem governança (CAMARGO, 2003, p. 309-311).

Fica patente, na comparação entre os conceitos expostos pelos autores, que governança é mais abrangente que governo, no entanto, “[...] não garantem a solução de uma ambiguidade conceitual” (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 16).

Em escala global, a simples tradução dos termos não é passível de um entendimento padronizado a nível conceitual. De acordo com Rosenau e Czempiel (2000), em algumas

línguas não há palavras com tradução literal ou facilmente identificável que espelhe a governança, como no alemão, por exemplo.

Camargo (2003, p. 308) observa que a busca pelo desenvolvimento de uma governança global tem maior avanço nas últimas décadas do século passado, num esforço de definir uma nova ordem internacional legitimamente aceita por todos e coordenada pelas Nações Unidas (CAMARGO, 2003, p. 308).

Existem muitas definições para governança, governabilidade e governo. No entanto, apesar de diferentes na essência, costumam ser confundidas. Muitas vezes se enfoca governabilidade como o próprio Estado, concentrando em ambos a delimitação da responsabilidade, transparência e administração deles mesmos, ignorando a diversidade representativa da sociedade civil (McCARNEY, 1998). Na busca de um entendimento que determine noções conceituais sobre governança e governabilidade, encontram-se inúmeras correntes de autores que se dedicam a recuperar conceitos históricos desde suas origens, em suas diferentes dimensões, procurando diferencia-los e até propor derivações, nem sempre exitosas (SANTOS, 1996).

Historicamente, alguns autores defendem que o uso de termo governança não é tão contemporâneo quanto as definições que a padronizam de forma universal (JESSOP, 1995 apud MOREIRA, 2007, p. 2). Na Idade Média, já havia o uso do termo (LE GALÈS, 1998 apud MOREIRA, 1998). No entanto existem outras argumentações que, como utilizado no período atual, entendem que o conceito de governança é mais recente, surge a partir da adoção pelo meio acadêmico no final da década de 1980 (GONÇALVES; COSTA, 2015).

O estudo da governança, principalmente na administração pública, ganhou maior ímpeto no século XIX com maior interesse e desenvolvimento no século XX, principalmente nas últimas décadas, quando o tema recebeu atenção prioritária de agências doadoras e de fomento, cientistas sociais, filantropos e sociedade civil, para quem governança tem como uma das suas principais metas, manter o equilíbrio e a coerência entre uma grande variedade de atores, com diferentes finalidades e objetivos (UNITED NATIONS, 2006).

Pierre e Peters (2000) argumentam que no Estado tradicional, a governança deve lidar com desafios internos e externos afeitos ao governo e aos atores envolvidos, tendo que garantir ao máximo a preservação do governo, demonstrando, mais uma vez, que a governança é mais ampla que o próprio governo. Para os autores, governança refere-se à evolução das relações entre Estado e sociedade, com foco na redução da dependência de instrumentos coercitivos, mantendo a direção no Estado e o poder de participação na sociedade.

De forma complementar Frederickson e Smith (2003), afirmam que a governança se refere às relações laterais e interinstitucionais na administração no contexto da redução da soberania, a diminuição da importância das fronteiras jurisdicionais e a fragmentação institucional geral. Frederickson e Smith (2003) asseguram, ainda, que, com mais ênfase na governança, a administração seria conduzida para a redução do Estado administrativo burocrático, com menos hierarquia e menos dependência da autoridade central para o mandato de ação. O foco da responsabilidade na realização dos negócios públicos, precisa ser cada vez mais direcionada para o desempenho, em vez de descarregar energia em políticas específicas delimitadas e enquadradas dentro de limites.

De forma mais abrangente, Hint (2000) oferece uma definição mais ampla do termo, onde a governança pode ser definida como o meio pelo qual uma atividade ou conjunto de atividades é controlada ou dirigida, de forma que seus resultados estejam dentro de um espaço aceitável de acordo com padrões e expectativas pré-estabelecidos.

Os termos, por vezes, caminham no mesmo sentido e se confundem quando observados pelo leitor sob a ótica de buscar eficiência e eficácia ao Estado, considerando que a maximização da eficiência estatal, em regimes democráticos, depende da interpretação à aplicação desses temas (DOMINGUES FILHO, 2004, p. 207). No entanto, com claras diferenças entre si, são tanto transversais quanto complementares. Reis (2000, p. 351), abre caminho na conceituação de governança em duas interpretações bem diretas: a primeira, o autor define como “[...] sinônimo da capacidade estatal de governar”. A segunda interpretação define o tema como a percepção do que o Estado apresenta na sua capacidade de governar, “[...] mais ou menos eficiente no exercício das funções governamentais”. Domingues Filho (2004) interpreta estas definições como a capacidade do Estado de produzir políticas públicas, modificar o curso e a durabilidade das políticas existentes, inovando e implementando de forma concomitante, enquanto que governabilidade é definida como “[...] atributo daquilo que é governado, isto é, a sociedade”.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, reunido entre 27 e 31 de março de 2006 na cidade de Nova York (EUA), publicou um compêndio de terminologias e conceitos básicos para requalificar e modernizar o entendimento acerca da governança e da administração pública. O conselho, composto por peritos das Nações Unidas reconheceu a necessidade de estabelecer entendimentos comuns sobre os temas no sistema de entidades e membros da ONU.

O compêndio, que adverte não ter a pretensão de exaurir as terminologias e entendimentos que possam ainda ser aplicadas e usadas no futuro. De acordo com a opinião dos peritos, a evolução e uso da governança nos organismos, cientistas e demais entidades,

proporciona maior acesso dos instrumentos da governança a uma vasta gama de questões, relações e instituições envolvidas no processo de gestão pública e assuntos particulares envolvidos, aumentando e ilustrando melhor o papel que os governos devem se concentrar.

De acordo com Paludo (2013, pg. 114), quando o Governo tem o apoio popular garantido pela legitimidade democrática, com apoio público e político, está gozando de plena governabilidade. No entanto, só por este apoio democrático para governar, não se pode afirmar que exista harmonia e garantia nas tomadas de decisão ou mesmo no atendimento às demandas sociais. A falta de capacidade técnica-operacional, descontrole no sistema burocrático e o não cumprimento de metas, reduzindo a capacidade do Governo de implantar as políticas públicas, limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa, pode comprometer os resultados ou mesmo nem os alcançar, gerando um problema de governança.

Posicionamentos adotados por instituições intergovernamentais, principalmente pelo Banco Mundial, no sentido de definir e criar linhas condutoras para o Estado eficiente, os primeiros conceitos de governança na área governamental, estavam atrelados na capacidade dos governos de projetar, formular e implementar políticas, e, em geral, promover as funções de governo. A busca de padronização em tema tão vasto, levou o Banco Mundial a publicar, em 1992, uma interpretação que transpõe os caminhos que a governança, de forma ampla, deveria trilhar.

No relatório *Governance and Development*, a definição de governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (HIGUCHI et al, 2009, p. 19) e define como o estabelecimento de metas e execução de políticas que levem a melhor eficiência e a maior eficácia com foco e prioridade para os princípios da economicidade, tendo em vista que um Estado eficiente deve ser garantido pelo aprofundamento do conhecimento e aplicação dos princípios expostos (WORD BANK, 1992). Nesse relatório, foi demonstrado que para a definição e execução de políticas públicas com foco na eficiência, eficácia e economicidade, é preciso forjar a capacidade governativa que depende diretamente da forma pela qual o governo exerce seu poder e não somente pela busca de resultados.

A governança é assim definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. Dessa forma, a governança associa a ideia de que deveria se privilegiar a racionalidade econômica como complemento às novas políticas públicas a ser estabelecidas, derivando daí a expressão boa governança, que adiciona ao conceito inicial, princípios que devem ser adotados por países membros para quem são destinados financiamentos (GONÇALVES; COSTA, 2015).

Entretanto, a visão dos autores sobre a governança é vista como “[...] um conjunto de relações intergovernamentais [...]” foi sucumbida pela evolução da participação ampliada, envolvendo diversos setores da sociedade. A definição conceitual de governança efetiva ocorreu a partir da criação, pela ONU, da Comissão sobre Governança Global, que contava com 26 especialistas. Essa comissão apresentou, em 1994, o conceito de governança como “[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. O marco referencial dessa mudança de conceito foi marcado pelo abandono do modelo pronto, de caráter receituário, prescritivo que tinham a visão governamental de solução de problemas econômicos e sociais e passa a envolver mais que o setor público, abrangendo Estado, sociedade civil e empresarial. (GONÇALVES; COSTA, 2015).

A governança, na visão de Gonçalves (2015), estabelece formas de otimizar e garantir desempenho sociais e econômicos e tem um caráter mais amplo que governo, com sustentação em objetivos comuns inclusive do capital.

Segundo Diniz (1995, p. 400), “[...] tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública [...]” o que leva ao centro do entendimento entre os conceitos, onde a capacidade governativa não poderia ser avaliada somente pelos resultados das políticas públicas implementadas, mas também pela forma com que o governo exerce o poder.

Também entende como o processo pelos quais a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país. Dentro deste espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e pelas fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais – de fornecedores, famílias, gerentes –, hierarquias e associações de diversos tipos.

Huntington (1975) aponta que o equilíbrio entre autoridade e capacidade de governo, compõe a governabilidade. Segundo o autor, os sistemas políticos dependem de um nivelamento mínimo entre as instituições que são as portas de entrada (*input*) das demandas (interesses), como os partidos políticos, e as instituições governamentais de saída (*output*), que interpretam, planejam e implementam as políticas públicas.

Araújo (1997), contudo, escolhe reter este último conceito para reportar-se às condições sistêmicas e institucionais, sob as quais ocorre o exercício do poder, assim como as características do sistema político, as formas de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses.

Por outro lado, quando se refere a dimensão estatal do exercício do poder, passa a se definir como governabilidade (WORD BANK, 1992). A governabilidade é traduzida por Bresser Pereira (1998) como a capacidade política de governar, ou seja, o poder político em si, que deve ser legítimo, com apoio tanto da população quanto de seus representantes políticos, ou pelo menos da maioria. Em sentido mais amplo, Reis (1995) argumenta que a governabilidade passa não só a complementar o conceito de governança, mas reside na forma de articulação entre a sociedade e a máquina estatal, onde enfrenta e interage com o problema indissociável entre as necessidades da administração eficiente e a operação do Estado. O mesmo autor, em outra obra resume a governabilidade como “[...] um atributo daquilo que é governado, isto é, a sociedade” (REIS, 2000, p. 351 apud DOMINGUES FILHO, 2004, p. 223).

Em análise mais atual, com base nas novas ferramentas de reporte, transparência e responsabilização (*Accountability*), que aproximam as pessoas dos processos decisórios e aumentam o poder de manifestação através das redes sociais, Fonseca e Bursztyn (2009) encontram uma interpretação mais próxima da atualidade, onde a ideia de governança promove o pluralismo político dando ênfase à eficácia e transparência nas escolhas e decisões públicas, sempre incluindo uma maior gama de atores sociais. E completam governança como um processo que promove:

[...] distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições, as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; a relação de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público (GRINDLE, 2004 apud FONSECA; BURSZTYN, 2009, p 20).

Outros autores incorporam interpretações aos conceitos estabelecidos, mas que se entrelaçam, onde governança está direcionada para o modo de agir do governo em relação às políticas governamentais, ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, preocupado com o equilíbrio do processo decisório e gerindo os recursos do governo na direção do bem-estar e do desenvolvimento (MELO, 1995). Em resumo, “[...] podemos distinguir este conceito do de governabilidade, que descreve as condições sistêmicas de exercício do poder em

um sistema político”. Enquanto a governabilidade “[...] se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade” (MELO, 1995).

Alguns fracassos e resultados negativos nos projetos aprovados por instituições internacionais de fomento, como o Banco Mundial, levaram as instituições reguladoras internacionais, como o próprio banco, a buscar mudanças que agregassem novos princípios à governança. As motivações para a adoção dessas mudanças, apesar de não poderem ser apontadas com precisão, foram associadas à percepção dessas instituições, que a maioria das crises observadas nos países em desenvolvimento tinham natureza na governança equivocada. Esses fracassos apontados em resultados negativos de programas, podem ser exemplificados como no relatório sobre as reformas financiadas em países africanos, como no relatório *Sub-Saharan África: from crisis to sustainable growth* (1989), que identificou como o mais importante fator responsável pelas barreiras ao desenvolvimento na África a “crise de governança” (BORGES, p. 126, 2003).

Na crítica feita por Sachs (2008, p. 10) à governança internacional, existem erros sistêmicos que colocam agências de desenvolvimento internacionais em cheque, como no caso da Argentina na década de 2000, quando o FMI recomendou um corolário de políticas públicas flagrantemente equivocada, retorcida pela visão “de uma globalização simétrica e mutuamente benéfica e pelo fundamentalismo de mercado”, que desconsiderando o ambiente necessário para corrigir falhas na governança, naufragaram.

Gonçalves; Costa (2015), interpretam esse fracasso como sucessórios e evolutivos, levando as organizações a modificar seus comportamentos com relação ao entendimento sobre governança, transformando os princípios de governança, sempre em busca de novos parâmetros, como se demonstra mais adiante (GONÇALVES; COSTA, 2015).

4.5.1. Boa governança – Uma breve Abordagem

O tema “governança”, de onde deriva a chamada “boa governança”, é assunto bastante visitado, conforme se observa nas páginas anteriores. Em uma perspectiva dicotômica na acepção da palavra, se percebe de pronto que o bom governo, a boa governança se opõe ao mal governo, este, responsável pelo volume crescente de problemas sociais em todos os continentes. Com base nessas premissas bem simples, e na conceituação evolutiva, as instituições internacionais de financiamento, além dos grandes doadores dessas agências, tem em foco que o bom governo necessita de implementação de reforma efetivas, até para que haja a garantia dos projetos financiados e dos objetivos sociais e ambientais a que se propõem (UNITED NATIONS, 2009).

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas – ONU reuniu 147 chefes de Estado e de Governos, 3 Príncipes, 5 Vice-Presidentes, 3 Primeiros Ministros, 8.000 Delegados de mais de 150 países e 5.500 jornalistas de todas as partes do mundo, representando um total de 191 países, para a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em Nova York, na sede da ONU. Como produto final do encontro que durou 3 dias (de 6 a 8 de setembro), foi elaborada a Declaração do Milênio das Nações Unidas. A declaração sintetizou os valores da fundação da própria Organização das Nações Unidas, que são os valores fundamentais de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade compartilhada, todos elementos fundamentais na Carta Magna da organização e que foram reafirmados nos Objetivos do Milênio - ODM, compostos de oito objetivos com 22 metas e 48 indicadores (UNITED NATIONS, 2009).

O item 13 da Declaração do Milênio, está grafado que o “[...] sucesso no encontro desses objetivos depende, entre outros, de boa governança entre os países. Também depende de boa governança a nível internacional [...]”. Mais à frente, o documento traz no item V, declarações e compromisso para direitos humanos, democracia e boa governança (UNITED NATIONS, 2000).

O convencimento da organização mundial foi reforçado no documento *El papel fundamental de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional*⁶ (UNITED NATIONS, 2002).

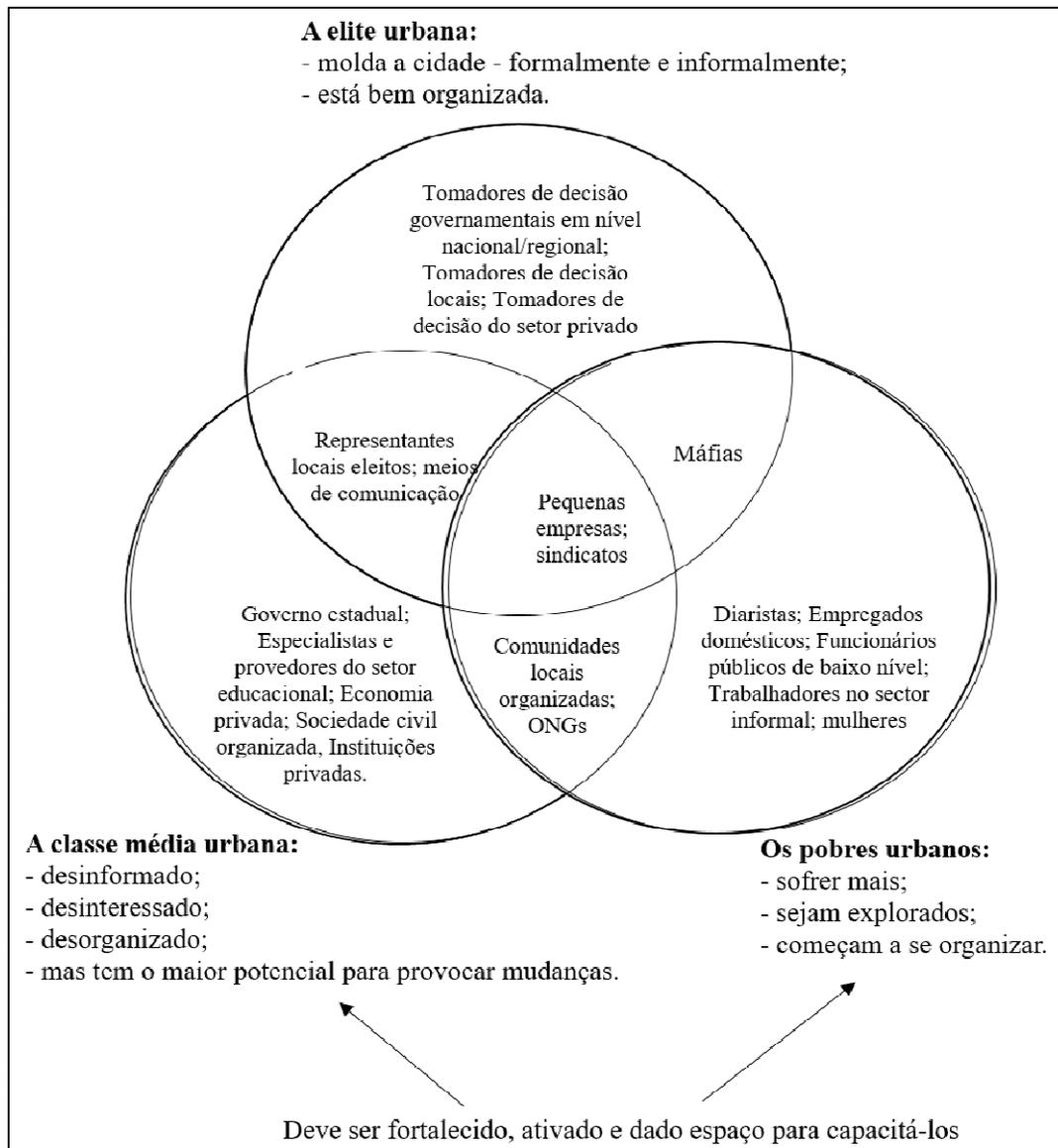
Mas somente no manual de orientação emitido em 2009 pela Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico das Nações Unidas, intitulado “*What is Good Governance?*”, foram padronizados alguns entendimentos e definições para utilização oficial entre os países membros do termo boa governança. No documento, “governança”, que é um conceito “[...] tão antigo quanto a civilização humana [...]”, é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas, ou não. E pode ser derivado para subtipos como: governança corporativa, governança internacional, governança nacional, governança local (UNITED NATIONS, 2009).

O documento das Nações Unidas aponta ainda para a composição heterogênea da sociedade civil, que influencia a governança, principalmente nas áreas urbanas, onde nem

⁶ Documento resultante do encontro de especialistas em administração pública da Organização das Nações Unidas, realizado em Nova York, em julho de 2002 e teve como objetivo discutir questões as questões prioritárias e definir estratégias e programas para a expansão da capacidade institucional, com particular referência às instituições legislativas e judiciais, agências de gestão de centrais, gestão e inovação no setor público, o governo Central e descentralização, participação e parcerias públicas e instrumentos e arranjos institucionais para a paz e a segurança (UNITED NATIONS, 2002).

sempre os objetivos dos diversos segmentos sociais são bem-intencionados, como os grupos ligados ao crime organizado (máfias) e grupos empresariais mal-intencionados nas zonas urbanas, e as famílias mais ricas nas zonas rurais (Figura 2).

Figura 2. Divisão de influência da governança no governo local.



Fonte: UNITED NATIONS (2009), adaptado pelo autor.

Entre os avanços do documento que teve como objetivo sintetizar diversos acordos internacionais construídos em várias cúpulas internacionais nos anos 1980 e 1990, estavam compromissos que tiveram como princípio norteador, indicadores e planos de metas e ações para reverter algumas mazelas e melhorar o destino da humanidade ao longo do presente século.

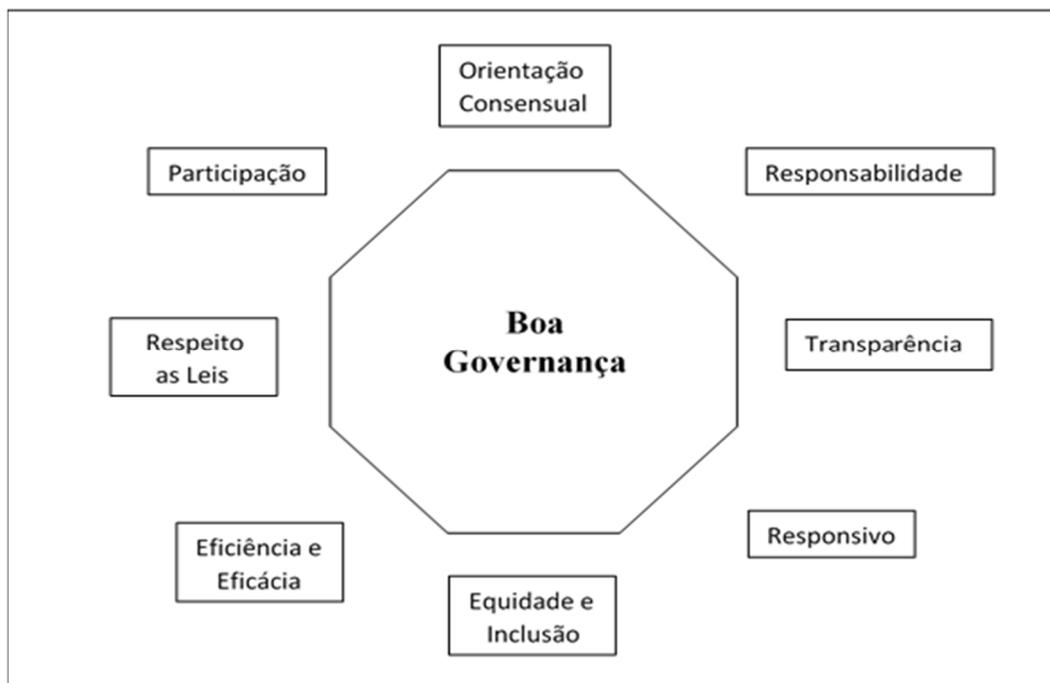
O governo é apenas mais um ator da governança. Na estratificação da governança em nível dos governos locais, inclusive no modelo apresentado no Brasil, percebe-se que nas zonas rurais participam da governança, além do governo, os proprietários de terras, os trabalhadores

do campo, as associações de trabalhadores, as cooperativas, as ONGs, as instituições de pesquisa e extensão, os líderes religiosos entre outros. Já a formatação da governança nas zonas urbanas é muitas vezes mais complexa e tirando a figura do governo e agentes de segurança, são parte da sociedade civil.

A demonstração da relação de tomada de decisão pelo exercício do poder, demonstra o que Bobbio (2011) estabeleceu como as três tipologias de poder: econômico, ideológico e político. A figura evidencia a conexão entre os atores envolvidos na governança urbana, e estabelece a hierarquização do poder, dividindo forças com resultante equivalente ao prestígio e resultados esperados, com sobressaltos dos poderes sobre a sociedade.

O bom governo, segundo a publicação em análise, tem oito critérios basilares, que podem receber outras variáveis, conforme cada novo projeto ou necessidade de aplicação, que são definidos de acordo com as informações identificadas em cada localidade. Cada uma destas características principais do bom governo tem objetivos gerais e aspectos que são equitativamente importantes entre si, formando o conceito de boa governança. Seria como um conceito embasado em oito lados iguais (Figura 3).

Figura 3. Composição basilar da Boa Governança.



Fonte: UNITED NATIONS (2009), adaptado pelo autor.

Com o estabelecimento de definições concordantes e com o conceito adotado por instituições internacionais de fomento e desenvolvimento, como o Banco Mundial, diversos dos princípios de governança passaram a ser peças fundamentais na agenda de fomento e implantação por projetos de diversas naturezas, em qualquer de seus clientes/parceiros,

geralmente, países em desenvolvimento, onde era preciso avançar e melhorar os resultados, saindo do papel meramente econômico e político. Novos critérios foram definidos como ingredientes necessários para uma boa governança (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 29).

De acordo com o documento, os princípios são: participação, legalidade, transparência, responsabilidade, consenso, equidade, eficácia, eficiência e responsabilidade. Entretanto, é primordial observar a descrição da visão de cada um deles (Tabela 7), (UNITED NATIONS, 2009).

Tabela 7. Principais características do bom governo

Participação	<ul style="list-style-type: none"> 1- Igualdade de gênero, com participação de homens e mulheres 2- Atuação direta ou por intermediários, instituições ou representantes 3- Liberdade de expressão dos atores envolvidos 4- Participação da sociedade civil organizada
Legalidade	<ul style="list-style-type: none"> 1- Marcos legais justos e imparciais 2- Proteção aos direitos humanos 3- Respeito às minorias 4- Poder judiciário independente e imparcial 5- Forças políticas incorruptíveis
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> 1- Realização das decisões com respeito às Leis e normas predefinidas 2- Disponibilidade de quaisquer informações a todos os interessados 3- Informações acessíveis e de fácil compreensão
Consenso	<ul style="list-style-type: none"> 1- Respeito as opiniões e pontos de vista 2- Mediações entre os diferentes interesses 3- Definição de como chegar aos pontos consensuais 4- Perspectivas a longo prazo para o desenvolvimento humano 5- Inclusão dos aspectos históricos, culturais e sociais dos atores
Equidade	<ul style="list-style-type: none"> 1- Participação paritária a todos os atores, sem sobreposições 2- Prioridade de bem-estar aos grupos mais vulneráveis
Eficácia e Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> 1- Foco nas necessidades da sociedade 2- Melhor forma possível de emprego dos recursos 3- Uso dos recursos naturais de forma sustentável 4- Proteção ao meio ambiente
Sensibilidade	<ul style="list-style-type: none"> 1- Todos devem ser sensíveis às demandas do público e grupos de interesse 2- Análise de níveis de sensibilidade dos atores às ações tomadas 3- Percepção do ponto de vistas dos afetados pelas decisões e ações 4- Transparência e respeito às Leis

Fonte: UNITED NATIONS (2009), adaptado pelo autor.

Borges (2003), observa que a mudança conceitual da gestão econômica adotada do Banco Mundial no início da década de 1980, mas com maior ênfase na década seguinte, marcou um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, afeitas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de políticas econômicas, comportamento quase padronizado nas instituições

de fomento ao desenvolvimento até aquele momento. As mudanças partiram para temas mais abrangentes, mais ligados às questões mais próximas às necessidades humanas e à sustentabilidade, como a legitimidade e o pluralismo político. Na requalificação do termo, onde a boa governança entra em foco, o Banco Mundial estabelece como princípios a melhoria qualitativa da gestão no setor público (eficiência, eficácia e economicidade), com primazia na prestação de contas, intercâmbio e livre fluxo de informação (*Accountability*-transparência) e fortalecimento tanto na formação quanto nos quadros jurídicos que estructure melhor o respeito aos direitos e liberdades (UNITED NATIONS, 2006).

Em concordância com esse novo foco do Banco Mundial, o *Overseas Development Administration of Great Britain and Northern Ireland*⁷, substituído pelo *Department for International Development* do Reino Unido, concentra o conceito de boa governança em quatro componentes principais: a legitimidade, onde o governo deve ter o consentimento dos governados; a *accountability*, que assegure a transparência e concentrando as ações que vão garantir as ações e liberdades, inclusive da imprensa; a competência, com formulação de políticas eficazes, execução e prestação dos serviços com o melhor conhecimento possível; e o respeito pela lei e pela proteção humana, principalmente no que se refere à saúde (UNITED NATIONS, 2006).

Ainda nos resultados publicados pelo Conselho Econômico e Social da ONU em 2006, o professor do *Indian Institute of Management*, em Calcutá, na Índia, Dr. Surendra Munshi oferece uma definição sucinta de boa governança, consonante com as demais, onde o termo é visto como uma participativa forma de governar, que se desenvolva de forma responsável e transparente com base nos princípios da eficiência, legitimidade e consenso com a finalidade de promover os direitos dos cidadãos no interesse público coletivo, praticando o exercício da vontade política e a garantia do bem estar devem ser perseguidos, sempre com políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável com justiça social.

Fonseca e Bursztyn (2009, p. 18), asseguram que no início, estabeleceu-se a necessidade de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e operação das políticas. Novos projetos deveriam almejar a governança ideal, desta vez com ênfase na questão ambiental e social, mesmo que isso gerasse impasses estruturais. Essas limitações surgiram, mas não foram suficientes para que rapidamente a abertura do debate sobre a boa governança multiplicasse os critérios para o ideal:

⁷ Departamento do governo do Reino Unido que trabalha com apoio a países pobres, em especial na área da saúde.

[...] O manual para a boa governança, como um tipo ideal weberiano, é um constructo teórico que abarca tais quesitos e permite o entendimento das potencialidade e limitações da adoção, de forma indiscriminada, de fórmulas idealizadas como essenciais para uma governança desejável (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 19).

Bresser Pereira (1998) demonstra a necessidade de enfrentar os desafios de ajustar os conceitos e a abordagem de governança na década de 1990. Entre os desafios que levaram instituições brasileiras, ao exemplo do que estava ocorrendo nas instituições internacionais, junto com diversos problemas que moldaram aquele momento de necessidade de reforma até no Estado, estavam: problemas de ordem econômico-político que se referia à delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e, com maior caráter político, o aumento da governabilidade ou capacidade política de governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Para que seja possível tratar a governança, seria necessário trabalhar dois aspectos bem claros e transversais: a legitimidade do governo que representa o Estado perante a sociedade; e a adequação/redefinição das instituições políticas para modificar positivamente a intermediação dos interesses (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 50).

Na obra de Higuchi (et al. 2009), é feita a distinção necessária entre os termos governança, boa governança e governabilidade. A primeira tem abrangência nas técnicas de governo enquanto a segunda envolve boas técnicas. Por governabilidade, o autor entende a descrição sistêmica do exercício do poder num sistema político (HIGUCHI et al, 2009, p. 20).

Em concordância, no sentido de encaixe do conceito de boa governança, Fonseca e Bursztyn (2009) sentenciam que o processo de governança, em primeiro lugar, envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um com seus pesos e arranjos de interesses que refletem nas possibilidades de negociações. Em segundo plano, a governança precisa estar ligada a um amplo processo de redução do Estado, estando aberto à incorporação e valorização de atores externos ao aparato estatal, partícipes do processo político, em especial na gestão de políticas públicas.

[...] Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão a noção de governança um conceito de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extra econômicos (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 21).

O Manual da Boa Governança, definido por Fonseca e Bursztyn (2009, p. 21-22), é entendido como uma coletânea em constante aperfeiçoamento, com critérios suscetíveis de contribuir para o aprimoramento do processo político, instituindo *checklist* de aspectos

considerados fundamentais aos programas e projetos de instituições como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Até 2004, Grindle (2004, apud FONSECA; BURSZTYN, p. 22, 2009), registra que o volume de conteúdo de especificações de aprimoramento (critérios) do Manual da Boa Governança já registrava mais de 200 itens.

Essa base de condicionantes para o atendimento estabelecido nos *checklist*, além de extensas, ainda trouxeram novos critérios para determinados países, conforme a particularidade de cada um, sempre ligadas à governança, como: Senegal (99 condições), Quirquístão (97 condições), Indonésia (81 condições), Mali (67 condições), Camboja (65 condições) e Brasil (45 condições) entre outros.

No mesmo texto os autores descrevem alguns desses conceitos e critérios constantes das exigências, como *empowerment* (descentralização de poderes), participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão de obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e a livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, entre outros”, em uma lista que não para de ser ampliada e como definem os autores “repleta de boas intenções (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 22).

A ausência do Estado nas ações reguladoras, conforme observam os autores, foi determinante para o aparecimento e aproximação das organizações não governamentais (ONGs) na definição e gestão de políticas públicas. Isso por que estas organizações, com foco em segmentos da sociedade, buscam apoio, financiamento e recursos diversos em órgãos de governo ou organismos internacionais. Com efeito, surgem as percepções de características de comunidades locais, antes distantes das agencias financiadoras, com integração dessas características em suas agendas, que passam a moldar suas condicionantes com bases mais confiáveis e identificadas com as demandas, como o Manual da Boa Governança.

4.5.2. Boa governança e governança democrática: Evoluções conceituais

Do ponto de vista prático, a boa governança já estabelece a evolução da governança, quando cria novos princípios aos objetivos sociais e econômicos iniciais. Porém, na visão de Gonçalves; Costa, (2015, p. 95), a boa governança tinha visão socioeconômica, o que demonstrava a necessidade de novos princípios que agregassem valores humanos e ambientais. A governança democrática surge para dar liberdade de participação e garantias civis e políticas.

Abdellatif (*in* GONÇALVES; COSTA, 2015), sintetiza o processo evolutivo da boa governança pela governança democrática e estabelece o surgimento da governança ambiental, com bases no desenvolvimento sustentável. A governança democrática é definida como os princípios que visam atingir amplos e agora imprescindíveis resultados que abarcam instituições eficientes, ambiente previsível e controlável ao desenvolvimento econômico e político; crescimento efetivo; funcionamento dos serviços públicos; liberdades fundamentais; respeito aos direitos humanos; remoção das discriminações de raças, gênero e grupos étnicos; e previsão e atendimento das futuras gerações.

4.6. Governança ambiental.

[...] é desejável para que o conceito de governança ambiental incorpore o processo de mudança institucional, que sinalize a tendência de se ampliar cada vez mais, os espaços para a participação de diversos segmentos da sociedade civil organizada (HIGUCHI et al, 2009, p. 20)

A gestão ambiental surgiu como expressão na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92, e logo de disseminou com grande alcance, inaugurando uma responsabilidade estatal inserida na administração pública e relacionando de forma transversa as demais políticas públicas de forma multidisciplinar (MILARÉ, 2015, p. 663).

Ligada umbilicalmente à gestão ambiental, a governança ambiental encontra ampla abrangência, partindo, especialmente de amplas áreas geográficas, hidrográficos e ecossistemas, até as áreas da gestão, vitais para tomada de decisão de instituições, empresas ou simplesmente o meio ambiente que nos circunda (ARAÚJO, 2016).

De forma mais ampla ainda, a governança ambiental é posta como “sinônimo de intervenções que proporcionam mudanças nos incentivos ambientais, no conhecimento, na tomada de decisões e nos comportamentos”. Ou seja, a governança ambiental se traduz em “um conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações pelos quais os atores políticos influenciam as ações e os resultados ambientais” (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 298).

Todos os entendimentos acerca das necessidades de aplicar uma nova ordem para as agendas e mecanismos das instituições públicas, encontrou um desafio maior na sociedade moderna: o fato irreversível de que o ciclo no qual a natureza era fornecedora de recursos gratuitos, infinitos e substituíveis estava encerrada. Tal fato promoveu, num passado recente, as mobilizações de diversos setores ativos da sociedade “para ‘um novo pacto social’ e de uma gestão responsável dos bens comuns globais” (CAMARGO, 2003, p. 309).

Na opinião de diversos autores que trabalham o tema, pode-se considerar o nascedouro da governança ambiental, as cúpulas organizadas pelas Nações Unidas, que traçam um novo rumo na governança dos recursos ambientais, começando pela conferência de 1972, em Estocolmo, na Suécia, que enfrentou o mais básico dos desafios àquela altura: como governar o desafio homem versus natureza.

Le Prestre definiu esta primeira conferência de meio ambiente da ONU como um marco em quatro bases: a) o surgimento da participação e importância da comunidade científica nos debates governamentais a nível planetário, atuando como balizadora dos primeiros debates sobre o futuro da terra; b) popularização pela mídia de problemas e desastres ambientais antes restrito a poucos grupos, como a redução da biodiversidade, redução dos recursos ambientais e o fim da ideia de fornecimento infinito pela natureza; c) o crescimento econômico e desenfreado, junto com o das cidades, não estava tão atrelado ao desenvolvimento da qualidade de vida como se imaginava. Faltava planejamento de uso e de crescimento para o futuro; d) foram introduzidos no debate permanente, tanto na academia quanto na vida econômica e cotidiana, temas como chuvas-ácidas, poluição e saúde, contaminações, uso de produtos químicos e seus impactos, licenciamento ambiental, impactos ambientais derivados da vida humana, entre outros (LE PRESTRE, 2000).

A governança ambiental que inaugurava a responsabilização do ser humano pelo meio ambiente e seus recursos naturais, se estendeu por outras conferências e eventos que fizeram surgir cartas, documentos e declarações, convertidos em princípios, legislações e diversos outros procedimentos mundo afora.

Em nível de resultados práticos, o que mais se percebe em relação à governança ambiental, num primeiro momento, foi a que a ação das instituições de fomento e suporte de desenvolvimento da ONU, ao avaliar seus resultados das ações feitas nas décadas de 1970 a 1990, não atingiram as metas estabelecidas e estavam muito dissociadas dos princípios ambientais inclusos no debate mundial (UNITED NATIONS, 2009). A discussão sob o aspecto econômico e social dos instrumentos de fomento internacionais, foi deslocada para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político (HIGUCHI et al, 2009, p. 20).

O caráter neutro e técnico do conceito em nível governamental do início dos anos 1990 pelos organismos internacionais de financiamento, acabaram por influenciar processos políticos e, por consequência, o funcionamento dos governos e as políticas públicas construídas por estes governos, fazendo surgir os primeiros movimentos críticos e as primeiras pressões para as mudanças.

O próprio Banco Mundial, admitindo possíveis equívocos e sob pressão de organizações populares, passa a comprometer-se com uma nova concepção da gestão, desta vez com foco no desenvolvimento sustentável (FREY, 2008 in GONÇALVES; COSTA, 2015, p. 94).

O desafio maior estava na busca de superação da crise de grandes proporções na área ambiental, entender e respeitar os limites da capacidade de carga do planeta e da biosfera, conforme observa Camargo (2003, p. 308), o da poluição do ar, do solo e da água, o problema na camada de ozônio aos males associados como o efeito estufa; o desmatamento e extinção da biodiversidade à perda de solo e água, entre outros problemas limitantes no que concerne aos recursos naturais.

A governança ambiental nasce com uma tarefa delimitadora entre o crescimento econômico a qualquer preço e a capacidade ambiental de suporte desse modelo, conforme se observa na afirmativa de Aspásia Camargo (2003, p. 308): “O fato irreversível é que estava esgotado o ciclo no qual a Natureza era considerada um bem gratuito e substituível, com capacidade de regeneração necessária para corrigir as devastações provocadas em nome da civilização e do progresso.”

As inquietações ambientalistas do final da década de 1960, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia em 1972, seguida pelas Conferências do Rio de Janeiro em 1992, da Cúpula do Milênio em Johannesburgo em 2002 e a Conferência do Rio de Janeiro em 2012, onde foram identificados os limites do crescimento, os desafios do desenvolvimento, nascidos de novos valores e normas, princípios e ações na área ambiental (CAMARGO, 2003; GONÇALVES; COSTA, 2015; UNITED NATIONS, 2009).

Nesses encontros, destaca Camargo (2003, p. 309), consolidou-se uma nova dimensão de governança, que tem como pretensão o fortalecimento da arte e da capacidade de governar, corroída e enfraquecida pela erosão gradual dos governos nacionais e das instituições políticas tradicionais, que ocorre embasada no poder de bancos e corporações.

O Brasil, protagonista desse movimento pela governança ambiental desde o início e com liderança em diversos setores, optou em 1988, na promulgação da nova Constituição da República Federativa, pela descentralização parcial da governança ambiental. No entanto o foco do planejamento estratégico, conforme salienta Camargo (2003), está no processo participativo, que:

[...] recomenda [...] a adoção de metas precisas a serem alcançadas a partir de diagnósticos e indicadores que sejam capazes de medir não apenas os caprichos e variações do mercado e da economia, mas também outras dimensões do desenvolvimento, ligadas à qualidade de vida. Delineia-se,

dessa forma, um novo modelo de relacionamento entre o público e o privado. (CAMARGO, 2003, p. 310).

Deriva desse movimento de desenvolvimento da governança ambiental, com base nas análises de resultados e indicadores de desempenho e de necessidade de efetividade e eficiência na aplicação dos novos conceitos, os primeiros passos para modelos mais ajustados às metas em evolução, mais focados no fortalecimento e aumento do poder dos governos locais e dos processos de descentralização. Em consequência, aumenta também a valorização dos movimentos comunitários e nas instituições, a especialização de mão-de-obra nas empresas e no associativismo e da democracia em rede (CAMARGO, 2003, p. 310).

O Brasil foi precursor e líder em matéria de regulamentação pela legislação ambiental, além de manter o que Camargo (2003, p. 313) classifica como “uma das mais avançadas do mundo e a única a estar incluída como um capítulo especial da Constituição”. Um fato curioso, que remete aos princípios da separação de poderes, é que o Brasil, ao instituir e manter o Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, pela Lei nº 6.938 de 1981, estabelece um organismo de terceiro escalão, que paralelamente ao Poder Executivo e ao próprio Congresso Nacional, produz legislação na área ambiental, sob a égide do processo participativo.

Embasadas, inicialmente em duas estratégias, a gestão ambiental busca inicialmente nas ferramentas de comando e controle para promulgar regras, aplicar leis e regulamentos e estabelecimento de padrões e tecnologias para os poluidores/usuários dos recursos ambientais cumprir.

A segunda estratégia está focada nos instrumentos econômicos, que mediam a relação governo/sociedade, onde a avaliação de custo e benefício ambiental enfatizam o ganho econômico com controle e agregação de valor ambiental (ARAÚJO, 2016).

Nas esferas de governo estaduais e municipais, incluindo o Distrito Federal, o modelo foi espelhado em diversos Conselhos de Meio Ambiente estaduais e municipais, fundamentos institucionais de construção da governança, também dotados de “poder legislativo”, mas, conforme observa mais uma vez Camargo (2003, p. 313), de eficácia duvidosa, principalmente por falta de estrutura e capacidade deliberativa, via de regra influenciados pelas forças políticas de governo ou de oposição localizadas, constituindo-se um enorme ponto fraco para a descentralização. A visão da autora resume a governança ambiental quando afirma que “Governança [ambiental] depende de vontade política e esta, por sua vez, depende da evolução da consciência ambiental [...]”.

Marcos Araújo (2016) alerta para a necessidade da busca permanente de instrumentos de governança ambiental para enfrentar as incertezas geradas pelas interações humanas, onde

as restrições ao comportamento convivem com a competição pelo uso de recursos cada vez mais escassos através de “regras do jogo”. Quando as regras são boas, podem levar à eficiência no uso desses recursos, mas quando são más, podem levar à estagnação, principalmente à econômica (ARAÚJO, 2016).

No entanto, Higuchi (et al, 2009) demonstra que o surgimento da questão ambiental na governança local, deu-se por meio das preocupações das localidades urbanas e o desenvolvimento sustentável. O emprego do termo nas políticas públicas, veio pela ideia básica de que as localidades deveriam ser as principais responsáveis pelo que se esperava de “bons resultados” (HIGUCHI, et, al, op. cit.).

Lemos e Agrawal corroboram com a afirmativa de Higuchi ao estabelecer que a eficácia da governança ambiental depende diretamente de um aumento significativo nos níveis de participação com maior envolvimento do cidadão nos processos de governança (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 302), onde o governo local apresenta maior condição de promover essa aproximação.

4.6.1. Governança ambiental local: o caso da Agenda 21

O município, entendido em sua totalidade, onde juntam-se o urbano e o rural, e mais recentemente o periurbano ou área de transição (VALE; GERARDI, 2007, p. 234), entre diversas outras interpretações do fenômeno de ocupação e uso do espaço, forma o cenário principal para a conscientização e a problemática das questões ambientais (HIGUCHI et al, 2009).

O debate acerca da melhoria, ou mesmo das condições básicas para se estabelecer qualidade de vida, surgem das demandas antrópicas no município, resultando num crescimento das ações de governança ambiental, tanto nos agentes públicos quanto na sociedade civil, onde se registra um avanço exponencial de preocupações no sentido de assegurar melhores condições de vida em diversas escalas, em especial nos municípios.

O Brasil, protagonista no cenário jurídico ambiental, desenvolveu uma estratégia de governança ambiental com foco nos princípios da boa governança, agregando valor às ferramentas de gestão e estabelecendo metas claras para os principais problemas ambientais. Derivado da Carta da Terra e da Agenda 21 Global, frutos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularizada como Rio 92. O programa brasileiro ‘Agenda 21’ do Ministério do Meio Ambiente, foi estabelecido como política pública do governo brasileiro. A tática utilizada para internalizar o processo foi o desenvolvimento de um programa análogo, previsto no 13º objetivo da Agenda 21 brasileira, “Promover a Agenda 21

Local e o desenvolvimento integrado e sustentável.” (FONSECA, 2016). Em complemento, Novaes (2003) descreveu a Agenda 21 local como:

[...] Um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentaram-se à mesa diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo, a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva (NOVAES, 2003. p. 323).

O tema é anterior, segundo Fonseca (2016). O ICLEI (*Local Governments for Sustainability*) já havia proposto um programa de padronização e aplicação de políticas ambientais a nível local ainda na fase preparatória da Rio-92, no ano de 1991. O esforço não foi em vão e no parágrafo 3º do capítulo 28 da Agenda 21 Global ficou registrado o apelo universal para que cada autoridade local estabelecesse um diálogo direto com a sociedade, cidadãos, instituições e setores produtivos. Isso para aprovar uma agenda local, prevendo para isso a utilização de consultas públicas e audiências que tanto produzissem novos caminhos para os problemas identificados nas Agenda 21 locais, quanto promovessem a conscientização do cidadão.

Como instrumento de valoração da governança na esfera local, em especial na área ambiental, até então relegada a segundo ou terceiro plano, a Agenda 21 Local procurou consolidar o conceito de *desenvolvimento sustentável* produzido por uma comissão liderada pela ex Primeira Ministra da Noruega, Gro Brundtland, em 1987, como aquele “capaz de atender às necessidades das atuais gerações, sem comprometer os direitos das futuras gerações”, conceito bastante questionado quando aplicado na literalidade.

Os municípios logo deram resposta à proposta, muitos iniciaram suas Agendas 21 locais antes mesmo do início da Agenda 21 Brasileira. Dez anos após a Rio-92, 1.652 municípios informaram ao IBGE ter iniciado seu processo de Agenda 21 locais. Porém logo o crescimento se tornou declínio, demonstrando que os processos não tinham continuidade e o IBGE registrou, já em 2009 uma redução de um terço do número registrado em 2002, totalizando apenas 1.105 municípios com ações de procedimentos da suas Agendas 21 locais (FONSECA, 2016, p. 316).

Entre os diversos fatores de esvaziamento desses instrumentos de boa governança ambiental, as Agendas 21 locais culminavam com a publicação de um documento final, com compromissos discricionários, intitulados Plano Local de Desenvolvimento Sustentável - PLDS, sem que se possa validar as ações propostas nos planos, sua viabilidade de implantação ou mesmo a manutenção de um canal de participação para o debate acerca dos problemas identificados no decorrer do processo.

A padronização que desagrega as particularidades locais e a formalidade de resultados em detrimento dos resultados concretos, estão entre os principais motivos do enfraquecimento desta ferramenta de gestão (FONSECA, 2016).

5. CAPÍTULO 4

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

5.1. Democracia: Palavra de ordem e contradições

A análise da boa governança, sob o aspecto das normas de representação do sistema democrático, em especial nos governos locais, exige também uma percepção da própria democracia, com seus aspectos históricos que a moldaram burocrática e controversa. Norberto Bobbio na obra *O Futuro da Democracia* (BOBBIO, 1986, p. 33-35), expõe o processo evolutivo do Estado moldado pela evolução da Democracia, onde a própria burocratização como regulação e controle do estado surge do processo de democratização, ou como define o autor, “democratização e burocracia caminham no mesmo passo e é algo evidente [...]” (BOBBIO, 1986, p. 35).

No começo desse processo apenas os quem eram “proprietários” tinham direito a voto, o que resultava em praticamente uma exigência desse segmento ao Estado: a proteção à propriedade, constituindo o que se chamou Estado mínimo, no que Jonh Locke determinou como o direito de propriedade.

Com o avanço do processo democrático, as necessidades de cada segmento foram sendo associadas ao rol de exigências que moldaram os serviços do Estado. Quando os analfabetos tiveram acesso ao direito de votar, as demandas sociais receberam a exigência destes ao Estado pela instituição de escolas gratuitas, com o Estado assumindo um ônus até então desconhecido pelas oligarquias.

Na ascensão ao voto dos não-proprietários, que eram donos apenas da sua força de trabalho, torna-se inevitável que exigissem proteção contra o desemprego e seguros sociais, previdência social, garantias à maternidade, moradia, amparo na velhice.

Esse processo de alargamento do estado democrático, de emancipação da sociedade no sistema político, com a autonomia gradativa da sociedade, em toda sua estratificação, exigiu, conforme registra o autor, de “[...] resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra” (BOBBIO, 1986, p. 53).

Inevitavelmente surgem as dúvidas quanto à capacidade de rendimento do sistema democrático como um todo, num processo que Bobbio chamou de “ingovernabilidade da democracia”, provocada pela inesgotável fonte de demandas observada na emancipação da sociedade civil, determinando ao estado a obrigação de dar respostas continuamente adequadas, mais numerosas, mais urgentes e mais onerosas.

Bobbio (1986) sugere, a precondição necessária para a existência do sistema democrático está na manutenção e aprimoramento das liberdades civis, incluindo liberdade de imprensa, de reunião e de associação. O cidadão, agora entendido como o todo social, tem instrumentos para exigir dos governantes mais vantagens, benefícios, facilidades, distribuição justa dos recursos, entre outras demandas para si, em quantidade e rapidez crescente. Daí emerge a necessidade do governo de “fazer opções”.

Nesse sentido, o mesmo autor (op. cit.), alerta para o fato de que uma opção é resultado de um processo de escolha que sempre exclui as demais alternativas, com o surgimento de descontentamento quando as opções não são satisfatórias. Além do que, o crescente das demandas torna os complexos processos decisórios mais lentos, com uma defasagem entre a imissão e a emissão das demandas, diametralmente inverso ao sistema autocrático, ou como descreve Bobbio (op. cit. p. 36): “Sinteticamente, a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”.

Por mais que Bobbio, em suas afirmativas, pareça defensor da autocracia, esse fato não pode ser encarado como verdade, mas apenas contradições sobre as crescentes dificuldades de aplicação dos princípios da democracia como simples facilitador do funcionamento social. Pelo contrário, a obra, ora em análise, demonstra maior otimismo no sistema democrático. Isto porque, ao contrário da democracia, qualquer outro sistema, de direita ou de esquerda, tende à tirania, apresentam perigos de derivar ao extremismo. Nesse sentido, o autor assevera que:

[...] existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário (BOBBIO, 1986, 37-38).

Ao determinar que “quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia”, Montesquieu considera que “[...] é tão importante regulamentar como, por quem, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados, saber qual é o monarca e de que maneira deve governar”. Desta forma demonstra que o povo, no sufrágio eleitoral, é o monarca, no exercício do governo, é súdito. Para que seja efetivado o equilíbrio de forças entre os poderes foi estabelecido o sistema de freios e contrapesos, instrumento de controle e verificação para a existência e manutenção da democracia (MONTESQUIEU, 2001).

Na obra *A Democracia*, Hans Kelsen (2000) apresenta o ideário democrático, o poder soberano da maioria, em todos os ângulos e soslaio, com apontamento da evolução histórica da concepção no período pós-iluminista, mais precisamente nas revoluções burguesas entre

1789 e 1848. Nas ricas contribuições de Kelsen, depreende-se que a democracia, enquanto antítese da autocracia, surge como “lugar-comum” do pensamento político, mesmo entre os que defendem oposição em maior ou menor grau, “[...] faziam-no com uma reverência cortês ao princípio fundamentalmente reconhecido, ou por trás de uma máscara prudente de terminologia democrática”.

Entretanto, a democracia, mesmo como palavra obrigatória ao campo político, principalmente na exigência comportamental do senso comum como bom senso, está firmada sob bases antagônicas e expressamente dicotômicas, o que afeta sua aplicação plena e institucional.

Nos postulados de liberdade e igualdade, onde se assenta a ideia de democracia, surge a primeira reação, o protesto contra a vontade alheia, como bem ilustra Kelsen ao identificar o peso da vontade alheia que a democracia impõe na vida em sociedade identificada com o princípio da igualdade: “[...] ele é homem como eu, somos iguais, então que direito ele tem de mandar em mim? ”, na ideia de que ninguém pode mandar em ninguém, “[...] mas a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, devemos deixar-nos comandar” (KELSEN, 2000, p. 27). Ou seja, a segurança da democracia está na síntese da liberdade e da igualdade, só possível na visão negativa do termo, onde figura a autocracia. “Mas se devemos ser comandados, queremos sê-lo por nós mesmos” (KELSEN, op. cit. p. 28).

Entre os diversos aspectos contraditórios da democracia, Pondé (2016, p. 20), afirma que “a democracia é retórica, sofista, relativa e marqueteira em grande medida [...]” e causa a falsa ideia de que a política democrática é redentora. Na mesma obra, Karnal (2016, p. 26), aponta a democracia como uma superstição numérica, onde sobrepõe que a “verdade está num número maior de votos”, indo de encontro à necessidade de identificar o melhor caminho para a eficácia. Sobre isso, Cícero, mais de 2000 mil anos atrás já advertia: “O Estado que escolhe ao acaso seus guias, é como o barco cujo leme se entrega àquele dentre os passageiros que a sorte designa, cuja perda não se faz esperar” (CÍCERO, 2011, p. 35).

No entanto, cabe aqui, novamente, a observação de Norberto Bobbio (1986, p. 34) sobre a afirmativa tecnocrata, para quem tecnocracia e democracia são antiéticas, isso porque a democracia está sustentada sobre a hipótese de que “todos podem decidir a respeito de tudo”, enquanto que “a tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos”, o que resulta na concentração de poder e o distanciamento dos problemas cotidianos, afeitos ao cidadão comum (BOBBIO, op. cit.).

A obra *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, possivelmente a obra mais importante sobre a democracia, segundo afirma Cremonese (2014, p. 173), resgata um aspecto

primevo da democracia na Grécia antiga, para quem o povo, que exercia o poder de participação nos negócios públicos na condição de cidadãos, na verdade forjava um sistema republicano aristocrático “em que todos os nobres tinham igual direito ao governo” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 71). O que se chamou de “todos os cidadãos”, não passava de vinte mil pessoas entre os mais de 350.000 habitantes, sendo que todos os demais eram escravos “e cumpriam a maior parte das funções que hoje pertencem ao povo e até à classe média” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 71).

Além do mais, Tocqueville consegue demonstrar o entendimento do sucesso do modelo americano de democracia no final do século XVIII, que tentou exportar para a França quando esta se voltava para a reestruturação da monarquia no pós-revolução, como sendo uma condição de igualdade, separada do pensamento de liberdade individual de ação que se traduz em “instinto cego”, conforme cita ao declarar: “a igualdade, e não a liberdade, constitui o verdadeiro sinal de democracia”.

Corroborando para a crítica à liberdade na democracia, a afirmativa de Karnal (KARNAL et al, 2016, p. 26) que reproduz afirmativa de Bertold Brecht, onde pela ironia registra que, na democracia, o povo já escolheu Barrabás ao invés de Jesus e saudou Hitler em diversos comícios públicos como um líder libertador.

Fukuyama (2013, p. 22), por seu lado, observa que o simples fato de um país ter instituições democráticas, mesmo que tradicionais, não determina níveis de boa ou má governança, onde se apresenta uma incapacidade da democracia de cumprir suas promessas.

A democracia, no entanto, interpretada por Tocqueville como um tipo ideal, é “antes de tudo, o fim precípua de toda sociedade que se pretenda justa, virtuosa, baseada na ideia de igualdade entre os cidadãos” (CREMONESE, 2014, p. 176).

5.2. ACCOUNTABILITY – Mecanismo de gestão na democracia

Todas as teorias que ao longo do tempo vêm estabelecendo a definição e o fortalecimento da democracia, estão fundadas em princípios orientadores. Em primeiro lugar o governo emana da vontade popular, principal fonte e centro da soberania, a ideia do autogoverno. Em segundo a necessidade que os governantes prestem contas aos governados, responsabilizando-se pelos atos e omissões cometidos no exercício do poder perante ao povo. Terceiro ponto da democracia é o Estado, regido por regras claras de delimitação do seu campo de atuação em prol da defesa inalienável dos direitos básicos, individuais e coletivos dos seus cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

No entanto é necessário ter bases democráticas com a necessidade permanente da prestação de contas, para que se constitua margens mínimas de qualidade das instituições democráticas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

5.3. Natureza da *Accountability*

Ao referir-se ao sentimento do cidadão para com seu próprio país, observado durante o período de crescimento econômico pós-guerra nos Estados Unidos, Huntington (1975) descreve um comportamento de precaução absoluta e robusto sentimento de controle do governo. “Quando um americano pensa no problema de construção de governo, volta-se não para a criação de autoridade e o acúmulo de poder, mas de preferência para a limitação dessa autoridade e a divisão de poder” (HUNTINGTON, 1975, p. 19).

Antes de projetar o governo, estima-se que será necessário desenhar a constituição, a declaração de direitos, divisão de poderes, federalismo, formas eficazes de controle e verificação, entre outros assuntos. “A grande dificuldade consiste no seguinte: deve-se, primeiro, habilitar o governo a controlar os governados e, em seguida, obriga-lo a controlar-se” (HUNTINGTON, 1975, p. 19). É preciso que autoridade exista para que possa ser limitada. Surge daí a necessidade dos instrumentos de controle dos limites estabelecidos, e em processo contínuo de melhoramento, como a *accountability*.

Accountability, segundo Cordeiro (2013) e Miguel (2005), é um termo que tem significado apenas na língua própria (inglês), e que não se traduz para nenhum outro idioma. Mais ainda, para ter seu significado aproximado entendido mundo afora, como no nosso idioma, precisa de pelo menos uma frase inteira, senão um conjunto delas. Abrucio e Loureiro (2004, p. 1), encontram como resumo da literatura moderna, no sinônimo de *accountability*, o controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos.

Nos últimos anos, diversos autores têm evoluído as formas de compreensão do tema, construindo linhas mestras de entendimentos sobre *accountability*, com seus tipos e subtipos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CORDEIRO, 2013; FERREIRA, 2013; MARQUES; MIGUEL, 2005; O'DONNELL, 1994, entre outros).

Entre os mais importantes tipos de *accountability*, derivados do entendimento de que é transversal à responsabilidade, à prestação de contas, ao comportamento individual, à ética, entre outros, tem destaque: a) *accountability* contábil, que envolve prioritariamente a prestação de contas relativos à contabilidade, com destaques para temas financeiros, tributários, balanços patrimoniais, arrecadação, entre outros; b) *accountability* pessoal que se apresenta na postura

ética ativa de um indivíduo frente a todos os demais. No tipo pessoal, a *accountability* traduz a busca pessoal do cidadão em ser correto com o coletivo, que leva a pessoa a se envolver com o máximo que pode fazer para contribuir, fazer melhor; c) *accountability* governamental, ligada à prestação de contas dos recursos a ações do governo, órgãos auxiliares e demais instituições públicas. É praticado por qualquer servidor público, técnico ou agente político eleito (CORDEIRO, 2013).

Na *accountability* governamental, mais afeita ao que propõe o objeto de estudo deste trabalho, existem diversos subtipos, envolvendo diversas áreas do setor público, como ambiental, educacional, de saúde, previdenciária, entre outras. Na verdade todas, independentemente do tipo ou subtipo, estão umbilicalmente ligadas à democracia, se fortalecendo ou enfraquecendo solidariamente.

A democracia, como forma de governo, “consiste em afirmar que ela é o governo do poder visível”, ou seja, o governo é exercido em público, transparente (BOBBIO, 1986). Em concordância, Campos (1990) complementa que:

[...] a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990, p.4).

A democracia praticada na maioria dos países do mundo e reivindicada pela população de diversos outros países que ainda enfrentam sistemas totalitários de governo, depende cada vez mais da qualidade de suas instituições. Abrucio e Loureiro (2004), resumem com propriedade o instrumento analisado nesta parte da pesquisa, onde a *accountability*, como forma de responsabilização política dos governantes, é definida “como a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.7).

É grande o número de trabalhos que buscam conceituar a *accountability*. O tema é amplo e bastante debatido, tanto na pesquisa acadêmica, quanto na agenda política, inclusive a nível mundial (MOTA, 2006). O desafio é encontrar entre tantas abordagens uma definição mais próxima do significado direto da palavra, de fácil entendimento e percepção imediata de sua aplicabilidade. Inicialmente focado na administração pública, o termo tem sido confundido em diferentes perspectivas e visões (ROCHA, 2011).

5.3.1. *Accountability*: Desde a divisão de poderes

É preciso deixar claro que não há nesse trabalho, a presunção de estabelecer criteriosamente a origem do termo *accountability*, ou mesmo de atribuir sua paternidade, mas simplesmente entender em qual período surgiu e com que objetivo, estabelecendo assim as linhas de temporalidade que perduram, de forma evolutiva, até suas formas de aplicações atuais, em concordância com Bringerhoff (2004), que questiona o destino da *accountability* e argumenta que é necessário saber para que ela foi feita, com maior enfoque em distinguir para quem está direcionada.

Antes de adentrar de forma mais direta sobre entendimentos e aplicações da *accountability*, é preciso entender a origem, onde esse instrumento de controle e avaliação de desempenho encontra seu nascedouro. Apesar da grande quantidade de trabalhos publicados sobre o tema, cada dia mais em voga, poucos se aventuram a investigar a data de nascimento exata do controle sobre o patrimônio público ou seus instrumentos assemelhados, originários da expressão e de seus variados significados. No entanto, é ponto de convergência que a *accountability* foi se desenvolvendo em consonância com o surgimento, aperfeiçoamento e implementação da democracia (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; COUCEIRO, 2011; O'DONNELL, 1994; PINHO; SACRAMENTO, 2009; SANTOS, 2013).

O dicionário *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (2016), objeto de estudo na busca pela tradução de diversos autores (CAMPOS 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009), visitado também durante o desenvolvimento deste trabalho, afirma que a primeira utilização conhecida do termo *accountability* data de 1770, período histórico do iluminismo, sob o qual diversos autores debruçaram-se na procura de entendimentos e delimitações de conceitos e premissas do ordenamento social e do Estado, onde a estruturação da divisão dos poderes resume democracia, liberdade. No período monárquico absolutista, em decorrência do nascimento e crescimento do questionamento do poder absoluto dos dirigentes, aparece a ideia da *accountability* (MARQUES; FERREIRA, 2013).

A separação de poderes do Estado está na base do sistema democrático moderno. Persiste entre inúmeros autores a afirmativa do papel primordial de Montesquieu em sua obra *O Espírito das Leis*, que propõe a repartição dos poderes do Estado, no modelo tripartite. No entanto, é preciso ressaltar contribuições anteriores. Entre eles, Aristóteles, em sua obra *A Política*, admitia a divisão do Estado em três poderes, sendo o deliberativo, o executivo e o poder de julgamento. John Locke também estabelece a definição entre os três poderes, mas com a diferença de que o Legislativo devia ter maior importância, sobressaindo-se aos demais,

devendo os poderes executivo e judiciário tratar da execução de suas leis e da cobrança de suas aplicações, respectivamente. Porém é a Montesquieu que a história apresenta maior reconhecimento a sua contribuição, considerando que suas definições e construções filosóficas persistem vigorosamente contemporâneos (COUCEIRO, 2011).

[...] A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão (MONTESQUIEU, 2001, p. 75).

Esse era o fortalecimento do questionamento sobre o poder absoluto dos monarcas, movimento crescente e com simpatia popular.

Na obra que estabelece pontos doutrinários básicos da ciência política, Montesquieu persegue o controle da manutenção do poder, identificado na problemática de Maquiavel. Entre os diversos objetivos da estruturada argumentação de Montesquieu sobre a formatação das “leis dos homens” sobre as “leis da natureza”, a Teoria da Separação dos Poderes se completa com um sistema de manutenção e controle, chamado de freios e contrapesos, onde se estabelece a instância moderadora pela força política, com o poder exercido em duas frentes: o rei e o povo. Esse sistema cria a estabilidade do regime ideal pela correlação de forças reais exercido pela sociedade com o governo em suas instituições políticas (WEFFORT, 2006).

Ao determinar que “quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia”, Montesquieu considera que “com efeito, neste caso, é tão importante regulamentar como, por quem, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados, quanto é numa monarquia saber qual é o monarca e de que maneira deve governar”. Desta forma demonstra-se mais uma vez, que o povo, no sufrágio eleitoral é o monarca, no exercício do governo é súdito. Para que seja efetivado o equilíbrio de forças entre os poderes fica estabelecido o sistema de freios de contrapesos, instrumento de controle e verificação para a existência e manutenção da democracia (MONTESQUIEU, 2001).

A necessidade de resguardar a sociedade de toda forma de arbitrariedade, principalmente na democracia, onde o poder é conferido pelo povo ao soberano, articula o sistema de freios e contrapesos, onde o poder não poderia ser exercido por um só homem ou um pequeno grupo de homens no legislativo, no executivo e no judiciário. “Apesar de os poderes do Estado serem independentes e autônomos, devem também ser harmônicos entre si”, não sendo possível a supremacia de um sobre outro (COUCEIRO, 2011). Infere-se que a clareza, a prestação de contas e a responsabilidade no trato com a coisa pública indicam aí o surgimento da *accountability* como instrumento de controle no processo.

Pamela Santos (2013, p. 5) pondera no mesmo sentido:

[...] O modelo democrático do século XVIII definia-se como um arranjo institucional, que viabilizava a tomada de certas decisões tendentes a realizar o bem comum que, por sua vez, materializava-se pela atividade dos representantes eleitos, cuja tarefa era o cumprimento da vontade popular. (SANTOS, 2013, p. 5).

Entretanto, ao delimitar como marco temporal do instrumento em análise, sem colocar em dúvida o trabalho de Montesquieu na Teoria da Separação dos Poderes, Bobbio (1986), vai mais longe, no estudo relacionado ao poder visível, pensamento central da *accountability*, projeta na imagem retransmitida pelos escritores inspirados no período da Grécia antiga, da Atenas de Péricles, da “*ágora*”⁸ ou da “*eclesia*”⁹. Nesse pensamento, o povo tinha espaço em um lugar público para participar de reuniões onde eram expostas propostas, denúncias de abusos, pronúncias de acusações, com poder de decisão “erguendo as mãos ou mediante cacos de terracota, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores” (BOBBIO, 1986).

No processo democrático contemporâneo, que estabelece a escolha/recondução de representantes por meio de eleições, fica demonstrado que um dos principais instrumentos é a *accountability*. Uma “boa” democracia necessita de um sistema de controle efetivo dos representantes, agentes de governo, seja pelos representados quanto por outras instituições públicas (MOTA, 2006, p. 8).

Schneider e Doner (2009), citados por Abrucio e Loureiro (2004), ressaltam que a temática da *accountability* teve maior impulsão como elemento analítico, em períodos recentes ligados aos estados sobre reformas do poder público, onde o ponto central dos debates foi direcionado para a análise e desenvolvimento de bom governo, ocorrido pela “influência dos adeptos de teorias neoinstitucionalistas nos organismos internacionais como o Banco Mundial” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.5).

De acordo com os estudos de Abrucio e Loureiro (2004, p. 5), a temática da *accountability* só ganhou força nas ciências econômicas em um período muito recente, partindo de estudos sobre reforma do Estado, que envolveu estudos sobre os efeitos das boas práticas governamentais no crescimento econômico, graças a influências de teóricos nos organismos internacionais como o Banco Mundial.

⁸ Praça pública na Grécia antiga que se destinava ao comércio e onde se realizavam, também, assembleias políticas e atos religiosos (MICHAELIS, 2016).

⁹ Principal assembleia popular em Atenas, na Grécia Antiga. Era aberta para todos os cidadãos, homens, maiores de 18 anos. Foi criada por Sólon em 594 a.C. Por ela eram eleitos os magistrados e outros funcionários públicos (MICHAELIS, 2016).

5.3.2. *Accountability*: O controle

A *accountability*, como ferramenta de controle, está inserida na realidade brasileira como um processo em permanente estudo, aplicabilidade e evolução. Sua tradução é tarefa perseguida por muitos autores, que se dividem entre os que se arriscam a uma tradução, comumente associada à responsabilização, assumindo de forma simples uma possibilidade de tradução sem maiores questionamentos, demonstrando que não querem entrar no debate e os que se debruçam mais sobre seu significado e aplicação do que na localização de sua forma no nosso idioma.

Em complemento, Abrucio e Loureiro (2004) identificam no instrumento da *accountability* uma evolução constante na prestação de contas ininterrupta dos agentes públicos para com a sociedade, com aperfeiçoamento constante em sua aplicação, o que além de melhorar o desempenho dos programas governamentais, cria sistemas de controle pelo aumento da transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade.

No trabalho de Pinho e Sacramento (2009), que utiliza o estudo de Campos (1990) como ponto de partida, muitos outros trabalhos de pesquisa dão vazão ao entendimento que *accountability* evolui no seu significado, mesmo não tendo tradução para o português. O caminho adotado pelos autores foi primeiro entender qual o significado da palavra na sua língua materna, pesquisando em dicionários do idioma inglês o significado da *accountability* e partindo desse entendimento, aproximar no nosso idioma de sua aplicação no Brasil.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1346), resumem esse debate sobre a tradução da *accountability*: “O que se percebe são “traduções” diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes. Em síntese, não existe perfeita concordância nas traduções”. Ressaltam, desta forma, que apesar de todos os esforços de pesquisa de tradução, o máximo que se pode aproximar *accountability* de uma síntese em português não seria uma tradução, mas uma ligação do termo à responsabilidade, a responsabilização e obrigação de quem ocupa qualquer nível de cargo, em prestar contas, na forma da lei, assumindo a possibilidade de ônus para seu cumprimento.

Raupp (2011, p. 15), reforça a síntese de Pinho e Sacramento (2009), “o significado envolve responsabilidade (objetiva a subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiações e/ou castigo”.

A complexidade do tema é percebida em consulta a variados sites de dicionários tradicionais na língua inglesa, onde o termo *accountability* não é comum a todos.

Campos (1990, p. 1-2), persegue um entendimento desde 1975, e publicou um dos primeiros trabalhos referenciais sobre o tema em 1990, apesar de ter concluído a primeira parte de sua pesquisa em 1987, período pré-constituição federal brasileiro. Logo nas primeiras conclusões expostas, a autora sentencia que *accountability* nada tinha a ver com contabilidade, muito menos seria “apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa”.

Sem uma tradução literal, o estudo passou a focar a aplicabilidade e a ausência do termo na realidade brasileira, onde foram levantadas questões como: a) quais as consequências dessa ausência do conceito para a realidade brasileira da administração pública? b) de que forma as relações entre burocracia e público são diferentes no Brasil e nos EUA? c) quais as diferenças entre essas diferenças e a ausência da *accountability*? Estas e outras incontáveis outras perguntas foram levantadas neste e em muitos outros trabalhos de pesquisa sobre a *accountability*, sempre identificando a necessidade de implementação e fortalecimento da palavra como instrumento de controle na sociedade brasileira.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1350) destacam que um dos primeiros e mais importantes resultados da pesquisa de Campos (1990), foi o de relacionar de forma conclusiva *accountability* com democracia, “considerando que é maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático”. Na verdade, é até impensável um instrumento de verificação da responsabilidade direta ou indireta de um governante em regime ditatorial.

A partir dessa constatação, percebe-se que é necessário um diálogo entre os atores responsáveis e responsivos. “A verdadeira razão da *accountability* reside na pressuposição da existência de poder e, nesse sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

5.3.3. *Accountability* e democracia: Modelos Vertical e horizontal.

É de grande relevância para o estudo da *accountability* os textos publicados por O’Donnell entre 1988 e 1998, em que observa que a representação envolve um elemento de delegação. Por meio de procedimentos como as eleições majoritárias e parlamentares, uma dada coletividade autoriza alguém a representá-la, inclusive falando e emitindo opiniões por ela, o que incorre numa aceitação de acatamento das decisões do representante em nome do representado. Nesse campo, esboça o autor, representação e delegação não são polos opostos. Existe, portanto nessa relação, uma forte necessidade de avaliação permanente, associada à prestação de contas dos atos e gestos do representante para com o representado, a fim de que a

representação se mantenha honesta. A representação acarreta a ideia de *accountability* (O'DONNELL, 1994).

Na democracia, em especial a contemporânea, o sistema representativo é um dos principais instrumentos, com todos os tipos e subtipos. A instituição democrática mais importante é a eleição (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). O tripé de sustentação do estado democrático contemporâneo está composto de sociedade, governantes e o próprio Estado (SANTOS, 2013). No entanto, não há como adentrar na *accountability* propriamente dita sem percorrer a noção de administração pública, de democracia e de transparência, aplicadas ao cenário nacional (SANTOS, 2013, p. 3).

Cuidar do que não é exclusivamente seu, ou melhor, do que é de todos, como o patrimônio público, além de ter missão de desenvolver soluções de controle, sustentabilidade econômica, melhoria da qualidade de vida, entre outros objetivos da gestão da coisa pública, requer a permanente prestação de contas aos proprietários e ao mesmo tempo destinatários desse governo, tanto nos recursos que são confiados ao gestor, quanto das ações ou omissões no exercício do governo (ABRUCIO; LOUREIRO 2004).

O'Donnell (1994), identifica um fenômeno que diverge nesse aspecto representativo democrático, segundo o qual nossa democracia representativa se confunde, na verdade, com democracia delegativa. De acordo com o dicionário Michaelis, a tênue diferença dos termos utilizados por O'Donnell está na transmissão de autoridade, figura central na delegação, enquanto que a representação autoriza alguém a agir em nome, o que pressupõe permanente prestação de contas (MICHAELIS, 2015).

Em concordância, O'Donnell figura a democracia delegativa na imagem de um presidente que, escolhido por eleição, governa como ele considera apropriado, regido pela realidade das relações de poder existentes, executando seu governo em total desassociação com suas propostas de campanha, governando como achar conveniente. Nesse cenário, as prestações de contas devidas às instituições competentes, surgem como avaliativas do exercício do poder, sendo um mero obstáculo a plena autoridade delegada ao presidente.

Na democracia delegativa os resultados estão mais vinculados às tomadas de decisões em políticas públicas cotidianas, que em metas e programas previamente estipulados, que tenham como linha de obrigatoriedade de execução a obrigatoriedade da lei, com definições claras de verificação e acompanhamento. Desta forma, governo eleito sob os aspectos da democracia delegativa governam sem praticamente nenhuma restrição, exceto as restrições inerentes às relações de poder institucionalizadas. Depois das eleições os que delegam

(eleitores) se transformam em ouvintes passivos das decisões tomadas pelos eleitos (O'DONNEL, 1994).

A representação política conserva necessariamente um elemento de delegação. Sempre existe a relativa autorização da coletividade para que alguns indivíduos falem por ela, caminhando para que o representante comprometa o representado pelo que decida. O ponto central que difere entre os dois tipos de democracia está na prestação de contas, tanto de atos que ensejam tomadas de decisões, quanto com o trato com o patrimônio, erário e efetividade do que é público.

O'Donnel (1994) propôs então a divisão nos planos de ação da *accountability* em vertical e horizontal, onde na vertical os representados (povo), de forma soberana, podem eleger, reconduzir ou simplesmente eliminar seus representantes (governantes), que respondem diretamente ao povo, sendo subordinados aos representados, é onde a sociedade exerce seu poder de avaliação e julgamento do representante, premiando ou punindo a cada um deles, através da manutenção ou retirada do poder por intermédio do voto, outros meios de pressão política (ROCHA, 2011). Na forma horizontal, as prestações de contas são feitas a uma rede de poder relativamente autônomos, com instituições investidas pela coletividade de poderes para questionar, avaliar, aprovar ou reprovar e impor castigos aos funcionários, representantes ou não, sobre a responsabilidade de cada um.

Rocha (2011) complementa com a definição de *accountability* horizontal como “aquela que se efetiva mediante mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*)”, realizada por meio de órgãos em nível governamental, mas que tem como objetivo o controle das atividades públicas, com capacidade relativa para supervisionar, avaliar e punir agentes ou agências governamentais.

Miguel (2005) ensina que, apesar de não ter uma tradução precisa para o português, é algo que está na base da construção das instituições dos regimes constitucionais, se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical).

5.3.4. *Accountability* horizontal: O controle do Estado pelo Estado.

Abrucio e Loureiro (2004) fornecem melhor entendimento ao transcrever definição de O'Donnel, primeiro autor a conceituar as possíveis distinções de *accountability*:

[...] entende-se por *accountability* horizontal a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas

para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNEL, 1998, p. 40).

Em síntese, O'Donnell (1994) afirma em sua classificação de *accountability* vertical e horizontal “corresponde a uma distinção entre sociedade e estado”. A *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais sobre os atores estatais, produto de ação política do cidadão e da sociedade. Enquanto que a *accountability* horizontal é exercida de forma infra estatal, através de diversas agências e procedimentos, onde os atores do Estado respondem inicialmente para outros atores do Estado (MARQUES; FERREIRA, 2013).

A análise da *accountability* horizontal também é ponto chave para o desenvolvimento deste trabalho, visto que, conforme bem definido pelos diversos autores citados, a forma vertical, apesar de ter importância elevada pela incidência direta da sociedade na punição ou premiação dos agentes públicos, está distante do centro de tomada de decisão e não tem instrumentos de aplicações mais imediatas, em caso de necessidade ou observância de sua aplicação. A sociedade fica obrigada a agir em datas marcadas, a cada quatro anos, muitas vezes sem informações suficientes para exercer seu papel de julgadora e aplicadora de penas e prêmios.

Historicamente, desde a já citada divisão de poderes, onde Montesquieu define o poder do legislador (câmara alta e câmara baixa) representando a nobreza e o povo, o poder executivo “nas mãos de um monarca porque esta parte do governo (...) é mais bem administrada por um do que por muitos”, e o poder de julgamento das aplicações das leis, no que foi definido como sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*). A delegação de poderes, ou representação nos poderes, infere na necessidade de prestações de contas que os representantes devem à toda a sociedade de forma permanente, com possibilidade periódica de avaliação e aplicação do seu veredicto (SANTOS, 2013).

A ferramenta de controle do equilíbrio entre os poderes do Estado, surgido ainda nos primeiros ensaios iluministas, já previa o que hoje é não só importante para manter a *accountability*, quanto para a manutenção da própria democracia: os freios e contrapesos (*checks and balances*), princípios da fiscalização e restrição de poder (MARQUES; FERREIRA, 2013). O controle entre os diversos atores do Estado, inerente aos freios e contrapesos, está na divisão do poder de decisão, onde o poder é fragmentado. Além do controle entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fragmentação do poder também institui a *accountability* entre esferas de políticas públicas, comportamentos sociais e sobreposição de múltiplos atores (PEREIRA, 2010).

Ao longo dos pouco mais de 200 anos da divisão dos poderes proposto por Montesquieu, ocorreram deslocamentos na relação de forças que aumentaram a ascendência de um poder sobre os outros. A partir do século XX, os poderes executivos de diversos países de tradição democrática, assumiram forte protagonismo na produção de leis, exercendo atribuições inicialmente desenhadas ao poder legislativo, entre eles a Inglaterra, a França e os Estados Unidos (PESSANHA, 2009). Ainda sobre os três países citados no texto, Pessanha (2009) resume como essa relação de poder foi sendo desequilibrada, tendendo a pesar mais para o poder Executivo.

A Inglaterra tem ainda no século XIX o deslocamento de poder, através do aumento de influência do Gabinete na elaboração de leis. Prática que se fortaleceu nos períodos de guerra, mas que se incorporou à prática cotidiana. Na França o poder executivo utilizou legislação emergencial sem respaldo constitucional como forma de dar celeridade à tomada de decisões em tempos de crises. No entanto essas práticas, conforme registra a história, era mantida após a passagem dessas “crises”. Até que na Constituição francesa de 1958, foi concedido ao poder executivo a prerrogativa para emitir decretos e legislações para as finanças. Nos Estados Unidos a emissão de leis é vedada ao poder executivo, que o faz através de bancadas de partido ou através de um parlamentar aliado, que utiliza legislação delegada. As exceções são mecanismo de acordos de comércio exterior e a elaboração do projeto orçamentário, que podem partir do Executivo.

A previsão da doutrina tripartite, foco central da divisão de poderes, com três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) impelidos a “exercer seus misteres com autonomia e igualdade, respeitando reciprocamente suas esferas de competência, contrabalanceando e limitando o exercício do poder Estatal” (COUCEIRO, 2011). O Brasil, ao longo do tempo, foi desequilibrando as forças “iguais”, tendendo a hierarquização política e financeira. Com o modelo constitucional em vigor, é o Executivo que “dá as cartas” na execução orçamentária, mesmo que a aprovação do orçamento seja tarefa exclusiva do Legislativo.

No entanto, mesmo com algumas democracias consolidadas exercendo o desequilíbrio na relação de forças entre os poderes, o Poder Legislativo é quem tem a responsabilidade final da tarefa de legislar, cabendo a ele, em última instância, a aprovação da lei (PESSANHA, 2009).

É preciso entender esse jogo de equilíbrio e desequilíbrio de mando entre os poderes, para que se possa definir em que ponto da balança se estabelece a força maior para a *accountability* horizontal, que estabelece as normas e exercita na prática o poder de tomada de contas da estrutura governamental.

Enquanto Pamela Santos (2013) fortalece o argumento de que a *accountability* horizontal é o controle exercido pelos próprios poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, através da mútua fiscalização entre os poderes ou entre eles e os respectivos órgãos públicos, Pessanha (2009) define que a tarefa de fiscalizar, exercer o controle externo e interno nos órgãos do governo, está alocado no poder Legislativo, que tem na fiscalização e no controle, a mesma relevância do papel de legislar.

Nesse sentido, com a ineficácia e a inexperiência dos representantes no poder Legislativo para acumular competências e conhecimentos para exercer o controle necessário sobre todas as contas e gastos públicos, foram surgindo órgãos específicos de controle, como os tribunais de contas e auditoria geral, com relativa autonomia e auxiliares do poder Legislativo, como ocorre no Brasil.

Independente da disputa pelo desequilíbrio de forças entre os poderes do Estado, os órgãos de controle evoluem gradativamente e aumentam suas atribuições, conforme aumentam os entendimentos e variações da *accountability*, passando os tribunais de contas e auditorias gerais de simples verificadores de procedimentos ligados aos recursos financeiros, para avaliadores de desempenho das pessoas e instituições governamentais.

Michael Power (apud PESSANHA, 2009), refere-se à regra dos três “E” para definir critérios de auditagem: *economia*, referentes ao melhor desempenho na obtenção e aplicação das finanças; *eficiência*, com a melhor aplicação dos recursos para atingir um determinado resultado ou serviço; e *efetividade*, que procura assegurar que os resultados foram atingidos conforme “as metas originais, definidas nos programas”. Cox e McCubbins (1997, apud RODRIGUES; PARANHOS, 2013), consideram a “*accountability* horizontal como diretamente vinculada à qualidade da *accountability* vertical”.

Campos (1990), quase uma década antes já observa que “o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas”. Ou seja, “o comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas” (CAMPOS, 1990, p. 6).

Na *accountability*, que tem sentido mais amplo que a prestação de contas, alguns princípios são observados, como a distinção entre o público e o privado de quem ocupa cargos públicos (O’DONNEL, 1994).

5.3.5. *Accountability Vertical: O controle do Estado pelo povo.*

[...] “A comunidade coloca o poder legislativo em tais mãos enquanto as considere adequadas, confiando que será governada pelas leis proclamadas [...]. Todo o poder conferido com confiança para se atingir um fim, é limitado por aquele fim, sempre que o fim for manifestamente negligenciado ou contrariado, a confiança deve necessariamente ser confiscada e o poder devolvido às mãos daqueles que o conferiram, que podem colocá-lo outra vez onde acharem melhor para sua segurança e garantia” (LOCKE, 1994, p. 13).

Um dos pilares mais debatidos do regime político praticado na maioria dos países, em especial no Brasil, a democracia a que nos referimos nesta pesquisa, é o controle social que mantém o antigo ideário de exercício de poder pelo povo, como preceituado em nossa Constituição Federal, em seu Artigo primeiro, parágrafo único, que grafa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Herança da democracia clássica grega, onde o povo participava de grande parte das decisões políticas, legislativas e até judiciais, o exercício do poder pelo povo na democracia por meio de representantes, ou como se encontra em diversos trabalhos, uma democracia adjetivada como representativa, infere uma verdade: “o povo não exerce o poder, a não ser, no máximo, de uma forma bastante mediana” (MIGUEL, 2005).

O mesmo autor ainda afirma uma contradição que se encerra na democracia representativa. É que o povo, de onde o poder emana e é exercido, não está presente em nenhuma fase do processo de tomada de decisão, deixando de fora do exercício da representatividade questões que não são fechadas e que podem ser variadas e diferentes em cada natureza, dissonantes na própria “vontade coletiva”. Tais questões observadas, se somam com outros inerentes a uma representação totalitária, quase irretratável e irrevogável, que concede poderes para todas as decisões e manipulações da vontade coletiva, mesmo que o coletivo nunca seja consultado.

Miguel (2005) descreve três grandes desafios/problemas que se apresentam como fundamentais para o atual regime democrático representativo:

- 1- Existe uma distância abissal criada pela separação entre governantes e governados após os processos eleitorais, onde as decisões políticas são tomadas por um grupo restrito de pessoas e não pela grande massa de pessoas que, ao final, serão os submetidos a elas;
- 2- O sistema incorporado pela elite política, afasta o princípio da rotação, elementar nas democracias antigas, onde se previa governar e ser governado. Ao invés da rotação,

da renovação como base da democracia representativa, o cenário moderno demonstra uma tendência do grupo governante a procurar exercer o poder de forma permanente;

3- A ruptura do vínculo entre a vontade do representante e do representado, especialmente pelas diferenças brutais das características sociais dos segundos sobre a massa dos primeiros, cria uma realidade diferenciada e divergente entre os grupos, distanciando necessidades e práticas.

Nesse cenário, apesar da distância referida no primeiro problema apontado por Miguel (2005), a própria legislação complementar à carta magna tratou de construir de direito, os instrumentos que tendem a exigir, pelo menos, resultados e prestações de contas dos representantes para com os representados.

A transparência e a prestação de contas plena das ações e gastos de todos os setores da administração pública. Ou seja, a *accountability*, tende a ser uma ferramenta de ligação entre as partes e amenizar as deficiências do modelo democrático representativo, pois a democracia tem nas suas bases, o conhecimento geral acerca dos procedimentos e trâmites dos representantes e demais servidores (SANTOS, 2013).

O representante não está preso às preferências do representado, nem utilizar seu mandato conforme as vontades individuais e localizadas, permanecendo alinhado sempre com o coletivo. Deve decidir da forma como seus representados decidiriam, se estivessem presentes ao processo de tomada de decisão, lembrando-se sempre, que essa representação deve ter sempre condições de responder aos questionamentos do público, que demonstra seu convencimento, ou não, nas eleições seguintes, de forma vertical (MIGUEL, 2005).

Na variação da *accountability* a definição “vertical” remete a um posicionamento sobreposto ou subposto entre representantes e representados. É o controle que emerge do povo com o representado sobreposto ao representante, avaliado e julgado por suas ações políticas que em julgamento eleitoral é controlado (SANTOS, 2013).

O controle exercido no processo eleitoral, apesar de ser o mais importante da *accountability* vertical, não é o único instrumento onde o cidadão desempenha o controle das ações desempenhadas pelo seu representante. No ordenamento jurídico brasileiro, em especial na Constituição Federal, existem dispositivos que foram percebidos pelo legislador como formas paralelas de controle vertical no lapso temporal entre a eleição e o fim do mandato, a saber: plebiscito, o referendo e principalmente a iniciativa popular, que são instrumentos complementares ao voto.

No entanto, Pamela Santos (2013) descreve esses instrumentos como enfraquecidos, seja pelas imposições legais de problemas e critérios de difícil trato tanto por parte da população, como pela ação popular. Para tanto, é necessário quórum determinado do eleitorado, em percentuais que devem estar espalhados em pelo menos alguns Estados da Federação, e a convocação de plebiscito, que só chega as mãos do representado, quando o representante resolve “facilitar” e atua no sentido de cumprir requisitos pré-estabelecidos nas normas gerais, como o referendo e o plebiscito. O vínculo entre representante e representado é garantia das democracias eleitorais (SANTOS, 2013).

5.3.6. *Accountability* vertical: Pelas redes de controle

O avanço das demonstrações de insatisfação de representados nos representantes, nos cenários políticos locais, regionais, nacionais ou internacionais não é novo (BURKE, 2012; COUCEIRO, 2011; MIGUEL, 2005; MONTESQUIEU, 2001; entre outros).

As sanções consideradas no sistema democrático pela *accountability*, em especial no tipo vertical, que trata de representantes, praticamente se resumem ao cenário eleitoral, o que leva o sistema a falhas, em maior ou menor grau, nos demais quesitos.

Desde o controle sobre a informação pública, que no Brasil necessita de estabelecimento em forma de Lei (Lei Complementar nº 131/2009 conhecida como Lei da Transparência e a Lei nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação), até o baixo interesse pela política por parte da população, contribuíram para a formação das chamadas “elites políticas” (MIGUEL, 2005).

5.3.7. *Accountability* ambiental

O debate teórico sobre as aplicações e evolução da *accountability* vem crescendo significativamente, impulsionando a sociedade, parte interessada nos resultados desse instrumento de controle, a buscar cada vez maiores e melhores entendimentos não só dos gastos, mas dos atos e omissões do agente público com a gestão pública.

A apropriação constante pelo povo das informações relevantes nas questões envolvendo resultados da gestão pública, tem motivado o surgimento de subtipos de *accountability* e suas aplicações a outros ramos do conhecimento, ultrapassando os limites pré-estabelecidos e fortalecendo a democracia, incluindo noções de controle de poder afeitas à performance, finanças, política, economia, empresarial, pessoal entre outras, como a *accountability* ambiental (MARQUES; FERREIRA, 2013).

No mesmo texto, Marques e Ferreira (2013) destacam que o gerenciamento de recursos naturais, bens de uso comum, podem ser enquadrados em alguns conceitos da *accountability* e podem ser aplicados de forma eficaz utilizando instrumentos como a regulação pelo Estado da utilização de recursos hídricos, a auditoria ambiental e a contabilidade ambiental das empresas.

Na pergunta “a democracia é boa para o ambiente?”, Giovannini (1997) alerta quanto ao esvaziamento que o sistema democrático atual provoca nos atores governamentais, em várias escalas de poder, pelo distanciamento profundo entre representantes e representados.

O autor argumenta que a atual democracia pode não ser boa para o ambiente, uma vez que o capitalismo e o liberalismo, considerados pelo autor parte dos autores desta democracia, “não foram e nem são bons para o ambiente” (GIOVANNINI, 1997).

Na sustentação do argumento, o autor compara a ambiguidade provocada pelo liberalismo, que defende a desregulação, enquanto que só existe forma de evitar o que chama de “catástrofe ambiental”, com regras claras. Exemplo disso foram as conferências da indústria italiana, realizadas em 1987, onde, registra Giovannini, a indústria solicitava mais regras sobre o tema ambiental, porém, mais regras significava para as mesmas indústrias mais Estado central, acusando prefeituras, províncias e regiões pelas situações dramáticas da “emergência ambiental”.

Em outras palavras, “expropriação de poderes às autoridades locais” e redução da responsabilidade fragmentada, em forte contraposição ao *accountability*.

Em resposta ao próprio questionamento, Giovannini afirma que o ambiente, definitivamente, necessita da democracia e das instituições, pois sua proteção “necessita de intervenções orgânicas, competências coordenadas, consenso ativo, de uma rica rede de sedes institucionais” (GIOVANNINI, 1997, p. 108).

A preocupação com o controle ambiental já estava demonstrada nos princípios do Relatório do Clube de Roma (1968), que denunciava com constatações científicas problemas como a industrialização acelerada dos países mais ricos, rápido crescimento demográfico, escassez iminente de alimentos, comprometimento e esgotamento de recursos naturais não renováveis e deterioração do meio ambiente, o que marcou o primeiro grande chamamento ambientalista por imposições de novas regras de comportamento humano, frente ao crescimento econômico, ao limite de crescimento da exploração de recursos naturais e o impacto ambiental da vida humana no planeta (MEADOWS et al, 1972; MMA, 2009).

Antes disso, em 1969, os Estados Unidos da América publicaram a *National Environmental Policy Act* - NEPA, a Lei da Política Ambiental Americana, que entre outras preocupações com a questão ambiental, estabelece nos seus preceitos que todos os segmentos

do governo, antes de realizar qualquer ação que afete o meio ambiente ou seus recursos, deve dar a devida atenção a estudos prévios de impacto ambiental (EPA, 2016).

Um ano após ser criado, o NEPA institucionalizou o processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, forte instrumento de controle na política ambiental americana, que contava com as seguintes exigências (MMA, 2009):

- a) Identificação dos impactos ambientais;
- b) Efeitos ambientais negativos da proposta;
- c) Alternativas da ação;
- d) Relação dos recursos ambientais negativos no curto prazo e a manutenção ou mesmo melhoria do seu padrão no longo prazo;
- e) Definição clara quanto aos possíveis comprometimentos dos recursos ambientais para a implantação da proposta.

Esse instrumento serviu de parâmetro para a implementação em outras nações (MMA, 2009). Apesar desses primeiros passos para um futuro ecologicamente mais equilibrado, os Estados Unidos da América alcançaram o título de país mais poluidor do mundo e o manteve por muitos anos.

Em 1972, a Conferência das Nações de Estocolmo representou um marco na preocupação com as questões ambientais a nível mundial. Nesta, foram instituídos parâmetros de *accountability* ambiental, tendo deliberado que “devem ser confiadas, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos naturais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”, inclusive com a adoção, pela Declaração pelo Ambiente Humano, documento resultante da Conferência, da Avaliação de Impacto Ambiental (MMA, 2009).

O Brasil levou quase uma década para traçar um caminho que levasse o Estado a ter instrumentos de controle ambiental. As exigências para aplicação de metodologias recomendadas na avaliação de impactos ambientais por parte das agências internacionais de financiamentos para aprovação de projetos governamentais, obrigava a adoção de práticas adequadas na gestão da questão ambiental em quaisquer atividades modificadoras do meio ambiente (MMA, 2009).

A partir da publicação da Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, chamada Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, optou pela estratégia da descentralização indefinida e precária, instituindo a estrutura institucional, com densa sobreposição de atores políticos-institucionais,

tendenciosa à regulamentação política que aos mecanismos de mercado (RODRIGUES; PARANHOS, 2013).

De acordo com o Caderno de Licenciamento Ambiental do programa nacional de capacitação de gestores ambientais do Ministério do Meio Ambiente, a Lei nº 9.638 de 1981, ao instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que visa estabelecer um conjunto articulado e integrado, formado pelos órgãos e entidades da União, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, instituiu atribuições, regras e práticas específicas que se complementar (MMA, 2009).

A regulamentação e complementação da Política Nacional de Meio Ambiente seguiu por meio de decretos, resoluções e inúmeros instrumentos normativos tanto pelo poder Legislativo, quanto pelos Conselhos de Meio Ambiente nacional, estaduais e municipais. A visão do governo brasileiro, de que a gestão ambiental só pode ser vista de forma sistêmica, justifica o SISNAMA, que na concepção e no planejamento, consolida o processo de gestão ambiental compartilhada, unindo os entes federativos (MMA, 2009).

No entanto, a *accountability* ambiental nas esferas sub-regionais e locais, carecem de efetividade, posto que a prestação de contas não é sinônimo de exclusivo controle e reporte da área fiscal do governo, em qualquer escala, mas de todas as áreas e atos inerentes ao patrimônio público, independente da sua natureza ou área afim, inclusive da questão ambiental enquanto bem tutelado pelo poder público.

6. CAPÍTULO 5

Federação, federalismo e subsidiariedade: A atribuição do Município

6.1. Federação: O modelo federalista brasileiro

A Federação brasileira, apesar de centenária, tem muitas dificuldades em dar respostas definitivas quanto à sua forma complexa de ser traduzida, com especial relação à descentralização administrativa dos serviços essenciais do Estado até o local.

Os princípios desta forma de organização político territorial de poder estão na divisão de papéis entre os entes federados, o que no Brasil apresenta sérias dificuldades estruturais, com destaque para a desigualdade regional, e em especial, a diversidade na formação das elites locais, o que dificulta a conformação do equilíbrio entre a autonomia e a colaboração entre esferas de poder (ABRUCIO, 2001, p. 100).

O que se pode entender da conjugação entre o reconhecimento da autonomia e o exercício de colaboração entre os entes federados, ponto medular do federalismo, transcende o campo jurídico, apesar de pertencer majoritariamente a este, indo ao encontro do debate sobre a coexistência de centros de poder na organização do Estado (ANDRADE, 2011, p. 70). A distribuição constitucional, com base na repartição de competências, grande desafio do sistema brasileiro, é imprescindível para o entendimento da noção de pacto federativo, contrato sobre o qual é erigida a Federação (TRENNEPOHL, 2012, p. 609).

No debate acerca do federalismo no Brasil, Abrucio observa com propriedade que a “[...] nossa história federativa no século XX pode ser, grosso modo, resumida na dificuldade de adequarmos os princípios da autonomia republicana e da interdependência, da cooperação e da competição”. Isso porque, via de regra, a autonomia foi tomada como descentralização, classificada pelo autor como irresponsável e antirrepublicana, conforme explica:

[...] a independência dos estados foi descolada de sua responsabilidade ou capacidade de controlar os demais entes e que o republicanismo foi suplantado por formas patrimoniais e/ou pela ausência do controle público dos governantes locais (ABRUCIO, 2001, p. 101).

É voz corrente entre quase a unanimidade dos estudiosos do tema de que é preciso estabelecer uma separação entre os conceitos de federalismo e federação.

Federalismo, indicativo de substantivo, refere-se as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, princípios e pontos de consenso, que envolve todos os aspectos afeitos à estruturação federal. Concerne à ideia de valor, ao pensamento, à concepção de associação de povos dentro de um determinado espaço territorial. Federação, em sentido suavemente

complementar, é a aplicação concreta dos princípios do federalismo num determinado Estado, que se distingue de maneira comparativa de outros Estados não federados (CORRALO, 2014; MEIRELLES, 2000; REVERBEL, 2012).

No mesmo tom, Baracho (1995, p. 21) complementa a tipologia do federalismo, que, apesar de rica, pode ser resumida nas seguintes premissas: autonomia constitucionalmente qualificada, descentralização, processo permanente de federação, repartição de poderes e pluralidade de governo.

Em contribuição ao debate, Rui Affonso descreve o resultante da Federalização como caracterizado “[...] pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal” (AFFONSO, 2000, p. 9).

Federação tem origem no latim *foedus*, quer dizer pacto, aliança. Os Estados, centros de poder político autônomos, formalizam pela associação, um Estado Federal, ficando os membros originários desta federação, com relativa autonomia financeira, administrativa e política, entre outros (ABRUCIO, 2001; DALLARI, 1998; GRANJA; WARNER, 2006; MEIRELLES, 2000).

Determinado juridicamente, o termo Federação é a união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados Federados, Estados-membros ou simplesmente Estados (BRASIL, 1988; CASTRO, 2010; MARTINS, 2005; SILVA, 2015). Um dos aspectos mais marcantes da Federação, é seu caráter permanente embasado na livre associação de partes autônomas, com objetivo comum de auto conservação de todos os membros, onde cada um admite a mudança de seu status político com o objetivo de formar uma soberania maior, de âmbito coletivo (SCHIMITT, 1996, p. 348 apud CAVALCANTI, 2007, p. 18).

Sem olhar como contraditório a esta visão, Rui Affonso indica que, muito além do entendimento do pacto territorialista, a Federação resume em si a alternativa a diversos problemas advindos da existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração em um determinado espaço geográfico. A Federação significa, então, “um equilíbrio num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou integrativas e desintegrativas” (AFFONSO, 2000, p.10).

A Federação, conceitua Francisco de Oliveira, está fundada na transferência dos Estados-Membros de sua soberania, como bem observa:

[...] Resumidamente, a Federação é um pacto em que as partes (Estados soberano ou Estados que poderiam ter se constituído como soberanos) renunciam, em grau muito alto, exatamente aos atributos da soberania: independência, moeda própria, monopólio da violência, controle do território,

controle das populações, relações externas, regulação da economia.... À renúncia dos direitos de soberania, correspondem deveres da Federação para com as partes federadas. O dever político: todas as partes devem poder partilhar o poder federal. Seguem-se deveres como a da segurança interna e externa. Mas constitui também dever da Federação uma equitativa distribuição da riqueza produzida exatamente pela “economia política” da Federação. (OLIVEIRA, 1991)

A conceituação de federalismo, derivação de Federação, tem sido amplamente discutida na literatura, o que resulta em acirrada disputa por algumas de suas principais características. De acordo com Silva (2015, p. 101), o federalismo como expressão, nasceu com a Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, e tem como base a união de coletividades políticas autônomas. O federalismo evoluiu como Estado federativo moderno com bases do trabalho intitulado *O Federalista*, dos norte-americanos Madison, Hamilton e Jay, que ficaram conhecidos como alguns dos *founding fathers*, partindo da necessidade pós-revolução de assegurar às colônias recém libertadas do domínio externo – Inglaterra –, a autonomia com o máximo de independência.

Assim, seria possível formar uma nova nação sem perder a liberdade e o respeito à representação de cada colônia, originando a figura central da União sem destruir ou reduzir os originários, os estados, numa espécie de “soberania compartilhada” garantida pela Constituição (ABRUCIO, 2001, p. 96).

Harman (1992, p. 337, apud SOUZA, 1996), considera o federalismo como os laços constitutivos de um povo e de suas instituições, construídos através de consentimentos mútuos e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais. Souza (1996) complementa com o entendimento de cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação.

O Brasil adotou o modelo de federalismo cooperativo, em que o modelo está assentado sob o princípio democrático, social e federal, marcado pela inter-relação das instâncias de poder e com forte tendência ao desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda das esferas de poder, em especial as da ponta, no caso, União e governo locais. Em resumo, é o inverso do constitucionalismo competitivo (REVERBEL, 2012, p. 18).

No entanto, observa Rui Affonso, a Federação brasileira tem como principal característica a sua acentuada disparidade socioeconômica, marcada pela heterogeneidade regional, obstáculo fundamental ao desenvolvimento (AFFONSO, 2000, p. 11).

Nas diversas publicações da Confederação Nacional de Municípios - CNM, em especial no Confederação Nacional dos Municípios (2016, p. 42), o federalismo cooperativo brasileiro demonstra o foco central desse modelo, que como relação de interdependência, busca a

superação de dificuldades comuns ou únicas, mas que afetam o todo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2016a, p. 42).

Celso Furtado resume bem os diversos pensamentos sobre o federalismo ao determinar que “é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão” (FURTADO, 2000).

6.2. Autonomia: Distribuição de poder na Constituição Federal

O Brasil assumiu a forma de Estado Federal com a proclamação da República, em 1889, forma que foi mantida nas Constituições posteriores, com exceções da Constituição de 1967 e da Emenda 1/69, onde o federalismo foi apenas nominal (SILVA, 2015, p. 101).

Desde sua primeira Constituição Federal Republicana, o Brasil experimentou diversos caminhos para o ordenamento político administrativo territorial, dando maior peso ao regionalismo. O município, quando esteve investido de maior poder, estava sob algum tipo de tutela regional ou mesmo nacional.

Atualmente os princípios da Federação estão assegurados entre os artigos 18 e 43 da Constituição da República Federativa do Brasil, separando as atribuições e competências entre as esferas administrativas que, de acordo com o texto constitucional, são autônomas, independentes e igualitárias (CARMO, 2015, p. 28), e tem caráter permanente, sendo vedado ao legislador qualquer emenda que possa abolir a forma federativa de Estado (BRASIL, CF 1988, Art. 60, § 4º, I).

Abrucio (2001, p. 97-99), ao descrever os aspectos comuns aos participantes do universo federativo, considerando a constatação de uma plasticidade do sistema, ilumina alguns pontos de reflexão que, no mínimo, envolvem o modelo federativo brasileiro sob o ponto de vista da atual Constituição Federal, em posições controversas. A análise do autor contrapõe características da heterogeneidade do conjunto dos entes federados, que apresentam unidade federativa doutrinária na diversidade da realidade nacional, onde afloram inúmeras diferenças. Na proposta do autor, além da pactuação das unidades por um membro maior e fiador da união com divisão de poder, deve haver respeito aos direitos e garantias originários, centrados na autonomia republicana e por fim, o aspecto de cooperação com foco no compartilhamento das políticas públicas.

Depreende-se, desta análise, dois pontos. O primeiro e mais importante é o que o autor chama de “[...] uso de instrumentos assimétricos de distribuição de poder representativo para proteger os direitos das minorias [...]”, que pode ser definido como o balanceamento entre

autonomia, independência, poder de decisão e capacidade política das partes ou membros federados, com mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores, o sistema bicameral, próprio do pacto federativo. No caso do Brasil, a Câmara dos Deputados representa a população nacional em uma unidade global do país, enquanto que o Senado da República é formado pelos “delegados” dos Estados federados (SILVA, 2015, p. 514-515).

O segundo ponto observado em Abrucio (2001, p. 99) é relativo ao sistema de competição *versus* o de cooperação. O modelo cooperativo, conforme observa Reverbel, tem como mecanismo marcante a inter-relação das instâncias de poder, que em definição mais simples aponta para a necessidade de “supervalorização” dos instrumentos que resultem em aproximação, cooperação, auxílio e ajuda entre os governos central e locais (REVERBEL, 2012, p. 19). Os críticos desse modelo, no entanto, em razão da necessidade de negociações amplas das decisões, que dependem da anuência do maior número de agentes, apontam para uma armadilha de decisão conjunta, que:

[...] em nome da maior uniformidade, pode haver um enrijecimento das relações intergovernamentais, a redução da busca por inovações por parte dos governos locais e o enfraquecimento das formas de controle mútuo entre as partes. (ABRUCIO, op. cit.)

O autor aponta justamente nesse movimento o ponto de fortalecimento da proposta de federalismo competitivo. O federalismo cooperativo no sistema jurídico brasileiro se materializa, textualmente, mesmo que incompleto, no artigo 23 da Constituição da República.

6.3. Município: Ente Federado por determinação Constitucional.

Uma Constituição é a coluna vertebral do sistema normativo. Todos os elementos estruturais que compõem a ordem jurídica partem desse texto fundamental, assim como todos os bens, interesses e direitos mais importantes para a compreensão e realidade do Estado, como para a consolidação da sociedade, todos inclusos (BELLO FILHO, 2009, p. 15).

Entre as inúmeras inovações trazidas ao ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, duas merecem destaque no presente trabalho: de início, foi a primeira a tratar de forma clara a questão ambiental, estabelecendo marcos legais e responsabilidades para gestão, proteção e trato com o meio ambiente com relação ao município; a segunda inovação é destacada por Ely Lopes Meirelles, para quem a elevação da figura do Município ao nível de *Ente federado*, integrante e necessário ao sistema federativo atual inova, posto que o Brasil é o único país com esta característica (MEIRELLES, 2000, p. 45).

No entanto, ao procurar entender todos poderes e alcances atribuídos a cada ente federado, com maior foco no município, categoria de análise deste trabalho, com vistas a comprovar o nivelamento institucional previsto no termo “ente”. Constata-se que as bases necessárias para que o governo local tenha o status designado pela Carta Magna da República são passíveis de dúvida, para não afirmar de prima, que pelo modelo válido na CF de 1988, nesse momento, o município poderia não ser um ente federado. É necessário um enfoque mais acurado na Constituição da República Federativa do Brasil para estabelecer a validade da classificação constitucional conferida ao Município.

O movimento de fortalecimento do poder local registra um crescimento no mesmo período de promulgação da Constituição Federal de 1988. Cerca de mês antes da publicação da Carta Magna brasileira, entrou em vigor em nível internacional a Carta Europeia de Autonomia Local, definida e aberta em outubro de 1985, onde o Conselho da Europa prevê, logo no fundamento constitucional, em seu artigo 2º que “o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”. O documento foi ratificado por mais de 20 países europeus, entre eles Portugal, Inglaterra, Espanha, Suécia, Itália, França, Alemanha e Áustria (PORTUGAL, 1990).

A Constituição Federal inclui a figura do município na estrutura político-administrativa da Federação brasileira, em especial em seus Artigos 1º, 18 e 30. No entanto a Carta Magna não traz em letras claras como o município, divisão política do Estado-membro, participa da federação, o que pressupõe sua autonomia e isonomia perante os demais entes.

A elevação dos municípios a entes federados, sugere a concepção de autonomia para se auto organizarem, elegerem seus representantes, elaborarem suas leis e arrecadarem seus tributos (LEME, 2010, p. 28). No entanto, todas estas atribuições, acrescidas de mais algumas soltas no texto constitucional, não apresentam a dimensão exata de autonomia.

O debate acerca da definição de ente federado, suas regras próprias e prerrogativas é muito vasto. Segundo alguns autores, capitaneados por José Afonso da Silva, estabelecem como mínimo para que se entenda um determinado ente, a igualdade, a autonomia e a territorialidade.

Entre as argumentações que, no mínimo, colocam uma dose de dúvidas no *status* de ente federado, está a de que o Município não possui representatividade sequer no Senado da República ou Poder Judiciário próprio.

Na concepção de Silva (2015), o município é um componente da Federação, nas não uma entidade federativa. Segundo o autor, provavelmente quis o constituinte, ao incluir o município como ente federado, ampliar ao governo local o máximo do conceito de descentralização, suspenso por longos anos e apenas nominal em curtos períodos da história

republicana do Brasil, como visto entre os anos de 1967 e 1969. A necessidade de fazer com que o poder político-administrativo faça a “coisa pública” funcionar é a justificativa para o município federado.

Sob o ponto de vista jurídico-constitucional o problema começa nas omissões contemporâneas do poder legislador, que apresentam desde falta de estabelecimento dos princípios federativos delimitados para cada esfera de poder, até a ausência de matéria que possa disciplinar à repartição de competências (ANTUNES, 2016, p. 108).

Célebre jurista, o professor Hely Lopes Meirelles, defensor do governo local como protagonista do sistema federativo brasileiro, defende que o município está integrado na Constituição atual como “entidade de terceiro grau”, conforme ele mesmo defende, delineado nos artigos 1º e 18 da CF. O entendimento do autor parte da falta de justificativa para a exclusão do governo local, que “sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira” (MEIRELLES, 2000, p. 42).

O otimismo de Meirelles tem fundamento na importância do fortalecimento que foi dado ao município nos campos político, administrativo e financeiro pela CF de 1988. Foram feitas mudanças na forma de tratamento do governo local com a União e os Estados, que passam a perceber aquela escala de governo como uma nova estrutura de poder, valorizado e dotado de competências e autonomias antes inexistentes, símbolo da subordinação hierárquica ao Estado e à União. Foi conferido um tipo de protagonismo ao município, festejado com aspecto de júbilo por diversos autores, onde novos poderes advindos da maior autonomia e relativa competência foram somadas ao que Bourdieu (2014) descreveu como os códigos de conformação do campo, onde “[...] as regras são ignoradas pelos jogadores, controladas em estado prático sem que os jogadores sejam capazes de lhes explicar [...]”.

Com a construção de um estado de coisas, onde o objeto do campo está posto conforme as regras, mas com um ar de regularidade em relação ao entendimento científico das regras, que visto em uma perspectiva isolada apresenta distorções que estabelecem um desnivelamento com os demais jogadores. Seria o que Bourdieu assim definiu: “Em um campo as regras possuem uma regularidade implícita, apenas uma pequena parte dessas regularidades alcança o estado explícito” (Bourdieu, 2014, p. 155).

Nas dinâmicas permanentes dos embates políticos, das trocas de jogadores e das mudanças no campo da federação brasileira, vistas por autores ávidos pelo fortalecimento da figura do município na federação, a configuração da Constituição Federal de 1988, com a ascensão do governo local ao patamar de “ente federado”. Igualmente Estados, Distrito Federal e a União, dotado de autonomia em grau de isonomia “visual”, distinta no texto do artigo 18,

foi vista como um fato comemorado como significativa inovação no direito constitucional brasileiro e em sua história (CAVALCANTI, 2007, p. 16).

As práticas político-legislativas adotadas nas diversas constituições brasileiras até 1988, até então para estabelecer o grau de subordinação dos municípios da República, foram extintas. As nomeações indiretas para prefeitos, falta de autonomia local, orçamento estadualizado foram algumas das práticas que foram abandonadas e substituídas por eleições diretas em todos os municípios e dotação de capacidade de cada um estabelecer sua lei orgânica, aparentemente extinguindo a velha organização hierárquica dos Municípios aos Estados.

No entanto, segundo o mesmo artigo 18, em texto explícito, fica determinado que “os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais [...]” e determina a consulta da população “diretamente interessada”, utilizando o instrumento do plebiscito, e sem muita clareza, “[...] e do Congresso Nacional, por Lei Complementar” (BRASIL, 1988. Art. 18, § 3º). Ato contínuo, determina que: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-á por Lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal [...]”, e também vincula à consulta prévia, com o uso do instrumento do plebiscito, mas desta vez, entre as populações envolvidas, após Estudos de Viabilidade Municipal, apresentado e publicado na forma da Lei (BRASIL, 1988. Art. 18, § 4º). Vale ressaltar que até o presente momento, quase 30 anos após a promulgação, ainda não foi regulamentado pelo poder legislativo o Estudo de Viabilidade Municipal.

É patente, logo nas regras determinantes do campo federativo, que a elevação do governo local a patamares de isonomia é relativamente subordinada. Os Estados podem ser ordenados, inclusive nas suas criações por instrumentos próprios, observada regras gerais depositadas pelo legislador federal.

Em sentido contrário, os municípios aparecem sem nenhuma autonomia ou mesmo participação consultiva ou deliberativa na dinâmica de reestruturação local, ficando completamente exposto à vontade política e econômica dos demais entes federados, ressalvada a consulta à população interessada. Por não estar regulamentada por Lei, e não ter claramente estabelecido que será a população do município-alvo os tais interessados, pode ser até uma população alheia à vontade do local atingido por um ato de fusão, divisão ou desmembramento territorial.

6.4. Dinâmicas de Autonomia e Competência.

Independente da forma e da posição que cada esfera de poder está concebida, o que vai dar maior ou menor capacidade de auto-gestão, participação federativa e legitimidade para atuar em cada campo das políticas públicas são as competências e as autonomias de cada um.

De antemão, há que se registrar o equívoco da definição de autonomia apresentada pelo dicionário digital Michaelis (2016), para o qual o termo significa soberania, entre outros significados. Ely Lopes Meirelles registra que, por soberania entende-se o poder exclusivo e absoluto do Estado de organizar-se e dirigir-se de acordo com sua vontade incoercível, poder de autodeterminação, no caso brasileiro apenas cabível à União.

Os Estados e Municípios, mesmo que entendidos como a CF 1988 determina, ou seja, entes federados, mesmo que tenham parcela da soberania nacional, não podem ser soberanos, uma vez que formam a Federação. Já por autonomia, pode-se entender ser a prerrogativa política outorgada pela Constituição Federal aos entes federados (MEIRELLES, 2008, p. 91).

A autonomia, palavra originada na contração grega *auto+nômos*, se traduz em poder de fazer as próprias Leis. Esse significado deriva para dois caminhos de compreensão: a) poder de fazer as próprias Lei por determinação de uma Lei maior que lhe incumbe de assim o fazê-lo; b) capacidade de fazer as próprias Leis com total independência (CORRALO, 2014, p. 171).

Em melhor discrição do termo, Bruschi e colaboradores depreendem a autonomia como princípio de valorização e estabelecimento do poder local:

[...] A autonomia valoriza a liberdade e discernimento individual ou local, garantindo o máximo de autonomia e o mínimo de dependência para a realização de ações de interesse local. Esse princípio relaciona-se com a proximidade física e espacial, e quando aplicado na disposição de resíduos, postula que eles devem ser dispostos próximos ao local de geração, evitando-se sua exportação e transporte (BRUSCHI et al, 2002, p. 17).

Para o direito brasileiro, em respeito ao que se preceitua de Estado Democrático de Direito, o segundo exemplo não encontra eco pela necessidade de limites. “Direito é limitação: todo direito é limitado” afirma Dallari (2000, p. 124).

O princípio federativo da autonomia, prescreve para Estados e Municípios, limites nos artigos 18, 29 e 30 da CF de 1988 (DALLARI, 2000). A essa matéria, Antunes (2016, p. 103-105) chama a atenção para uma das mais complexas dificuldades jurídico-constitucionais em matéria de proteção ambiental: a repartição de competências entre as esferas de governo, chamados entes federados (ANTUNES, 2016, p. 103).

6.5. Divisão de competências e o interesse local

Em matéria de competência, partindo na necessidade de respeito e cooperação entre os entes federados, Trennepohl entende que competência é “[...] a capacidade jurídica de uma corporação pública agir [...], é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente público para emitir decisões”. Os seja, é o poder que os entes detêm para tomar decisões, em várias modalidades, a fim de realizarem suas funções, inclusive legislativo (TRENNEPOHL, 2012, p. 609).

Em nível dialético jurídico, Antunes (2010, p. 104) observa que, em relação à prática corrente de disputa de poder entre os nominados entes federados no campo ambiental. É comum que mais de um “atribua a si a mesma competência legislativa e material”, principalmente com relação aos instrumentos jurídicos infraconstitucionais. Conforme observa o autor, os mesmos não podem conferir tais atribuições, capacidade exclusiva da própria Constituição Federal, a não ser quando ela mesma tenha essa previsão, como no caso do artigo 23, parágrafo único, que estabelece que as normas de competências serão objeto de Lei Complementar, conforme veremos mais à frente.

No desdobramento das dificuldades impostas pela epistemologia contemporânea, Antunes (2016) argumenta que os desafios são maiores conforme vão estabelecendo a transversalidade da visão interdisciplinar da matéria.

Trennepohl (2012, p. 610), divide as competências em materiais e legislativas, no entanto em suas definições não aparecem, em primeira análise, a figura dos municípios (Tabela 8), que é tratado no mesmo texto pelo autor, como elencado na titularidade da competência comum, inserida no Art. 23.

Tabela 8. Divisão de competências entre os Entes Federados

Competências materiais				
Competência	C.F. 1988	Titularidade	Exemplo	Limites
Exclusivas	Art. 21	União	Energia nuclear	Exerce só
Comuns	Art. 23	União, Estados e Distrito Federal	Comando e controle	Todos atuam
Competências legislativas				
Competência	C.F. 1988	Titularidade	Exemplo	Limites
Privativa	Art. 22	União	Água, subsolo	Delegável
Concorrente	Art. 24	União, Estados e Distrito Federal	Florestas, pesca, fauna	Sem Município
Suplementar	Art. 24	Estados	Provisória até lei federal	Estado

Fonte: Trennepohl (2012, p. 610), adaptado pelo autor.

Ressalte-se que a base da diferença entre competências exclusivas e comuns, que estão no primeiro grupo, para as privativas, concorrentes e suplementares, está no fato de que as primeiras são materiais, feitas para a ação administrativas, enquanto que o segundo grupo tem natureza legislativa.

Os problemas descritos até aqui, relacionados à divisão de competências, tendem a se agravar com a ampliação do campo e visão na atribuição administrativa da área ambiental. Nessa área, em termos práticos, as ações se concentram na fiscalização e no licenciamento ambiental, que afeta de forma direta a gestão sobre as atividades econômicas e não raras vezes, sobrepõem-se entre entes federativos num mesmo caso, ou em instituições variadas num mesmo ente.

Base da querela na área de competência de extrema complexidade para o entendimento da dimensão do poder conferido ao governo local está na competência material e na competência legislativa. Nesta área, como fio delineador extremamente sensível, está a segurança jurídica, principalmente do risco de fragilização ambiental. Nesse campo, as interpretações são tão distintas quanto variadas na forma com que foram apresentadas pelos seus autores (ANTUNES, 2016; CASTRO, 2010; MEIRELLES, 2000; TRENNEPOHL, 2012).

O município está, aparentemente, ausente na previsão constitucional no que tange à autonomia de legislar. Trennepohl (2012) corrobora com o trabalho de Vladimir Freitas, onde um grande número de autores converge para o entendimento de que o Município tem competências próprias, relativos aos assuntos de predominante interesse locais (FREITAS, 2005, p.62-63).

O amplo trabalho de Freitas encontra na doutrina ambiental plena integração com a Constituição Federal 1988, em seus artigos: artigo 30, incisos I, para legislar e administrar com plenitude sobre assuntos de interesse local; artigo 30, inciso II, para exercer sua capacidade de suplementar legislação federal e estadual no que couber; artigo 30, inciso VIII, para promover o adequado ordenamento territorial e; XI, na proteção do patrimônio histórico-cultural local (FREITAS, 2005; TRENNEPOHL, 2012).

No Brasil, a CF adota a “enumeração de poderes à União (artigos 21 e 22), com poderes remanescentes aos Estados (artigo 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente aos Municípios (artigo 30)”, além de combinar possibilidade de delegação (artigo 22, § único), “áreas comuns que preveem atuações paralelas da União, dos Estados e dos Municípios (artigo 23)”, e setores concorrentes onde à União cabe estabelecer políticas, diretrizes e normas gerais e aos Estados e aos Municípios cabe a competência suplementar (SILVA, 2015).

Nesse contexto, cabe uma visita a Bourdieu (2014, p. 156) que ao debater o campo, deixa transparente que as regras, quando em jogo, podem ser transformadas e modificadas. As regras aqui estabelecidas, estão sempre vinculadas diretamente às formalidades jurídico-administrativas.

Nesse campo, considerando o movimento do comportamento contemporâneo dos 3 poderes da República, que, em “harmonia e equilíbrio” estruturam o tripé de sustentação da democracia, é possível observar interpretações, cobranças e aplicações de toda natureza nos entendimentos das regras estabelecidas, sem que, em campo e como jogadores, se utilizem das mudanças aqui colocadas como avanços, modificações e evolução de conceitos. A cada conveniência, um momento novo no campo das interpretações (ANTUNES, 2016; SILVA, 2015).

No entanto, a sensatez nos mostra que para atuar é preciso ter competência administrativa, mas que está, só será possível se houver poder para legislar sobre a mesma matéria. A fiscalização ambiental, por exemplo, é determinada no inciso VI do Art. 23 da Constituição, de competência comum, determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios protejam o meio ambiente e combatam a poluição em qualquer de suas formas, determinação esta que se confunde diariamente com a gestão urbana nas médias e grandes cidades brasileira.

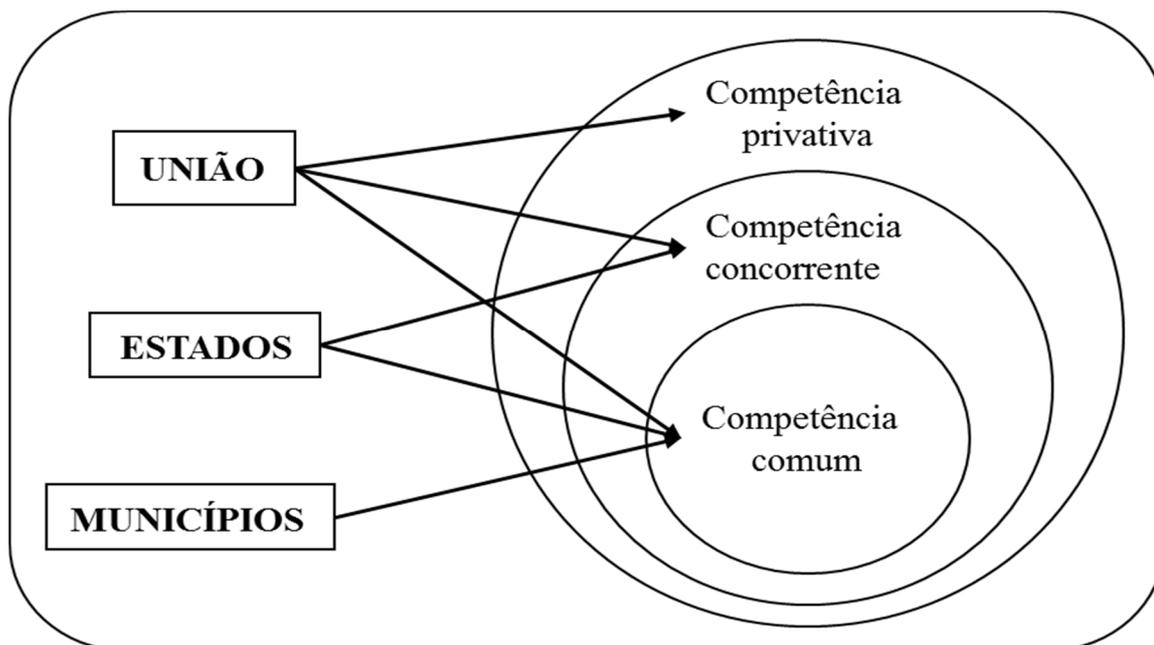
Para cumprir tal tarefa, os Municípios devem primeiro estabelecer as regras locais, pelos seus Códigos Ambientais, via de regra aglutinados em outros instrumentos, como se pode ver no capítulo 7 deste trabalho.

Pode, ainda, suplementar ou utilizar instrumentos comuns das demais unidades da Federação. É preciso estabelecer algumas separações bem delineadas nas competências constitucionais.

Toda competência exclusiva, demonstra poderes conferidos de forma restrita a um ente, sem possibilidade alguma de delegação, suplementação ou qualquer outro tipo de ação pelos demais entes. A grande diferença da competência exclusiva para a privatiza está que nesta última pode haver delegação ou suplementação por parte dos demais entes.

Ao mesmo tempo que se confundem por sobreposição, as divisões de competências recebem limitantes no tema ambiental imprecisas, que nas sobreposições, fortalecem a centralização no ente federativo mais distante em primeiro plano, a União. (Figura 4).

Figura 4. Situação e sobreposição de competências, segundo a CF de 1988.



FONTE: ANTUNES, 2016, p. 105, adaptado pelo autor.

A clara sobreposição de competências no modelo atual, um dos maiores problemas para a governança ambiental no Brasil, confere competência privativa à União em assuntos de interesse nacional, conforme já vimos anteriormente, e que de antemão, não teriam outro caminho senão o adotado pelo legislador, como sistema financeiro, extradição, naturalização, entre outras matérias. A exceção desta exclusividade do Ente Federal que tem suscitado dúvidas e querelas, inclusive judiciais, está relacionada aos elementos do ecossistema, que fazem parte do meio ambiente e que estão na classificação privativa do poder de legislar.

Outra observação pertinente, está na competência concorrente, que no debate atual, questiona a falta de competência do ente local, o Município, uma vez que existe previsão no artigo 30 da mesma CF, quando diz que: “compete aos Municípios; suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1988, Art. 30, II).

Fica claro que, com uma interpretação literal da CF de 1988, o Município tem competência suplementar, pois está limitado à competência comum (do artigo 23) e no entendimento da corrente municipalista, no que não estiver supletivamente ao seu alcance, até que legislação estadual ou federal seja criada e faça cessar a eficácia da norma municipal, esta goza de validade. Enquanto outras correntes simplesmente defendem que a competência suplementar do município tem caráter estritamente complementar. Ou seja, só pode atuar onde houver legislação estadual ou federal que lhe permitam.

Em uma análise crítica dessa competência suplementar, Paulo Leme Machado determina que “suplemento é o que supre, a parte que se junta ao todo para ampliá-lo ou para

aperfeiçoá-lo”, o que remete a necessidade de existência de norma jurídica a ser suplementada. Ou seja, “não se suplementa a legislação que não existe” (MACHADO, 2013, p. 147).

Posição mais equilibrada e de maior coerência é defendida por Silva (2015, p. 483-485). Em análise mais tendente à prudência, o autor defende o princípio da predominância de interesse, segundo a qual “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional”. Aos Estados “tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concerne os assuntos de interesse local”. Esse entendimento modifica a competência concorrente em relação ao município, que mesmo convivendo com um modelo de Constituição Federal menos descentralizadora, comprime o Estado em seu alcance na predominância de interesse.

Silva (2015) apresenta solução para o problema de discernimento de delimitação do que seria e até onde abrange o poder de cada ente federado na predominância de interesse, visto que é especialmente difícil, num Estado moderno, apreender o que seria de interesse estritamente nacional, regional ou local. A aplicação da técnica de enumeração de poderes e poderes reservados ou remanescentes, que enumera os poderes centrais e reserva aos demais entes os poderes remanescentes. Esse modelo é adotado nos Estados Unidos, Suíça e Argentina, enquanto que seu inverso é adotado no Canadá, onde o poder enumerado é conferido aos Estados e os remanescentes à União.

Exemplo claro tanto das regras estabelecidas, quanto da problemática das sobreposições de competências, são os diversos temas relacionados indiscriminadamente na Constituição Federal e que são atribuídos como se fossem dissociados. Nas palavras de Antunes:

[...] Por incrível que possa parecer, verifica-se, mais de uma vez e sem muita dificuldade, que diversas das matérias que integram a competência privativa da União estão, concomitantemente, arroladas nas competências comum e concorrente dos diversos formadores da Federação. Água, energia, jazidas, minas, e outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza integram a competência privativa da União. Ocorre que a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação da floresta, da flora e da fauna, e exploração dos recursos hídricos, estão incluídos na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ANTUNES, 2016, p. 107).

No mesmo texto o autor destaca outro aspecto determinante do ordenamento jurídico brasileiro. O Supremo Tribunal Federal – STF, mais alta corte do poder judiciário, em reiteradas interpretações, determinou que a competência privativa é, conforme preceitua o termo, exclusiva do ente federativo o qual o texto constitucional faz alusão, no caso a União. Para que a mesma competência seja desempenhada pelo ente federado mais próximo, aqui o Estado, só

poderá ser exercida mediante autorização dada por Lei Complementar federal para casos específicos ou delegação legalmente prevista.

Trennepohl observa que a predominância do interesse é a ferramenta constitucional que norteia a divisão de competências, separando o interesse em escala de poder (TRENNEPOHL, 2012, p. 609).

Neste contexto, é certo que o maior entrevero na divisão de competência se instala no instrumento do licenciamento ambiental, onde autores como Trennepohl, Antunes, e Meirelles concordam com a tese atribuída por Sarah Araújo ao Ministério Público Federal de que “[...] o licenciamento ambiental deve ser feito com base na dominialidade do bem” (ARAÚJO, 2013, p. 500). Ou seja, a localização do impacto.

Na cidade de Manaus, por exemplo, existem centenas de indústrias que tem todo seu processo produtivo, independente da origem dos insumos, feita dentro dos limites da cidade de Manaus. É, portanto patente que, se todos os impactos positivos e negativos no empreendimento ocorrem dentro dos limites de Manaus, o órgão licenciador deve ser o municipal. No entanto é quase um tabu levantar esse debate, onde o senso comum dominante na visão hierarquizada do poder público, estabelece pensamentos e posições tradicionalistas.

6.6. A proteção ao meio ambiente na Constituição Federal.

O federalismo aplicado ao meio ambiente, ou federalismo ambiental, encontra ampla divergência no debate sobre competências, pacto federativo e princípio da subsidiariedade no Brasil, aumentando as diferenças entre os mais diversos aspectos do sistema federal adotado no Brasil (ANTUNES, 2016; FABIANO; UCHOA, 2015; SILVA, 2015; SOUZA, 2010; TRENNEPOHL, 2012;).

A Constituição Federal de 1988 tem capítulo próprio para a temática ambiental, onde está abrigado o artigo nº 255, com toda a sua face multidisciplinar e multifocal da responsabilidade ambiental no Brasil, determina o direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para a presente e futuras gerações. Ainda assim, meio ambiente é, na Carta Magna, tratado, de forma pioneira, de forma muito mais abrangente, visto que permeia de forma clara, sete de seus nove capítulos.

É preciso determinar o que é meio ambiente para que se possa buscar a observação do trato jurídico que a Constituição Federal tem com o tema. Em consulta, em março de 2017, ao *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, encontram-se quatro definições para meio ambiente, sendo dois ligados à temática ecológica:

- 1- As circunstâncias, objetos ou condições que nos cercam;
- 2- Os fatores complexos físicos, químicos e bióticos (como o clima, o solo e os seres vivos) que atuam sobre um organismo vivo ou uma comunidade ecológica e, em última instância, determinam sua forma de vida.

Por ecologia, empresta-se ainda o entendimento de Eugene Odum, para quem o termo deriva do grego *oikos*, « casa », e *logos*, « estudo ». “Assim, o estudo da casa inclui todos os organismos contidos nela e todos os processos funcionais que a tornariam habitável” (ODUM, 2012, p. 1).

Meio ambiente, na visão de Bruschi et al, não é uma variável isolada como um setor da vida na terra, da sociedade ou da economia. Como provedor e receptor das matérias, da energia e dos impactos, “[...] ele é a dimensão que está presente em todas as atividades [...]” (BRUSCHI et al, 2002, p. 15).

Ou seja, no meio ambiente tem-se todas as variáveis referentes à vida e aos recursos naturais, onde se enquadram o solo, a vegetação em todas as suas formas, os biomas, os ecossistemas, as águas, o ar, os seres vivos, incluso o ser humano, os minerais, entre outros, todos relacionados entre si e em processos de interação. Porém, de que forma tudo isso é encontrado na letra fria da nossa Lei maior?

Meio ambiente, em todas as suas derivações, pode ser visto diversas vezes e até antagonicamente na legislação, em especial na Constituição Federal. A começar pelos Direitos Individuais e Coletivos, determinantes como princípios fundamentais à vida. Em seu inciso LXXIII trata do direito de qualquer cidadão de buscar a proteção ao meio ambiente, provocada por “ato lesivo” através do instrumento da ação popular.

No artigo 20, que trata sobre os bens da União, estão elencados diversos recursos naturais e patrimoniais como as terras devolutas (solo e floresta), lagos, rios, praias, ilhas, mar, potencial hidroelétrico, recursos minerais, subsolo, entre outros. No entanto, toma o cuidado de estabelecer regras para a divisão de “lucros” da exploração de alguns destes recursos.

Pelo artigo 22, fica estabelecida competência privativa da União para legislar sobre águas, energia, transportes, portos, recursos minerais, atividades nucleares, entre outros. Na sequência o artigo 23 enumera uma série de competências comuns, ou seja, cabe a todos os entes federativos, entre elas “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”, além de combater as causas da pobreza, tratar sobre pesquisa e exploração dos recursos hídricos, e minerais em seus territórios, entre outros.

A competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal surge no artigo 24, para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Os bens dos Estados, previstos no artigo 26, incluem as águas superficiais ou subterrâneas, alguns tipos de ilhas e terras devolutas (solo e floresta).

Por último, sem poderes concorrentes ou privativos, os Municípios recebem competência no artigo 30 com duas grandes chaves político-administrativas:

Inciso I. legislar sobre assunto de interesse local;

Inciso II, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

As repartições de competências demonstram, nas palavras de Paulo de Bessa Antunes, uma farta distribuição da expressão meio ambiente e de vocábulos, componentes e elementos que, numa perspectiva semântica do termo, constituem também o meio ambiente. Ao falar de meio ambiente em um artigo, com uma determinada amplitude de competência para determinados entes federados, a Constituição, ao mesmo tempo, fala em recursos hídricos, florestas, solo, ecossistemas em outros, com alocação de competência completamente diversa e conflitante (ANTUNES, 2016).

O artigo 23, que estabelece competência comum, diz que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (BRASIL, 1988, Art. 23, VI). Contudo, o artigo anterior, de número 22, enumera os poderes da União e determina que compete àquele ente, legislar sobre: águas incluindo regime de portos e a navegação lacustre e fluvial; energia, inclusive nuclear junto com atividades nucleares de qualquer natureza; jazidas, minas e outros recursos minerais afeitas a solo e subsolo. Todos estes itens se relacionam diretamente com o meio ambiente como elementos que o completam (TRENNEPOHL, 2012; BRASIL, 1988). Ou ainda, nas palavras de Antunes, estes dispositivos constitucionais:

[...] formam, portanto, parte significativa da legislação ambiental e, na prática, desmentem aqueles que acreditam que a Constituição de 1988 é descentralizadora. Tal quantidade de competências privativas, quando mescladas com as concorrentes, gera uma teia que muito pouco, ou quase nada, resta para os demais entes federativos. (ANTUNES, 2016, p. 106).

A previsão de estabelecimento de concorrência nesta lista de competências privativas da União foi inserida no parágrafo único do artigo 22, que estabelece que Lei Complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo citado. Na interpretação de Trennepohl (2012, p. 609), “[...] também figura a

possibilidade de delegação (Art. 22, Parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, dos Estados [...] e dos Municípios [...]”.

No artigo 24 da Constituição Federal, está prevista a competência concorrente entre Estados e União, para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, além da responsabilidade por danos ambientais.

É latente, mais uma vez, a concepção indiscriminada de componentes ambientais dissociados do que pode ser compreendido como meio ambiente. E pior, matérias que estão relacionadas como competência privativa da União aparecem aqui como como competência concorrente de dois dos três entes federados e também na competência comum, onde os municípios figuram também, como os componentes dos recursos naturais e da própria concepção de natureza.

Já Demétrius Souza (2012), entende que, mesmo no texto da CF 1988 que trata sobre desenvolvimento urbano, no artigo 182, estão compreendidas, entre as funções sociais da cidade, mais autonomia local par a proteção do meio ambiente, em especial o meio construído (SOUZA, 2010, p. 3).

Várias tentativas de regularizar esse embate no campo ambiental institucional foram feitas, principalmente pelo CONAMA, que instituiu diversas normas que tentam regular essa teia de responsabilidades.

Sob a ótica do campo jurídico, percebe-se que ao instituir o município com os novos “ares” de poder e equiparação, o legislador não definiu os espaços, campos, competências e atribuições de forma clara. Exemplo claro está nas diversas competências comuns, estabelecidas em competição com a União, Estados e com o Distrito Federal, que reduzem o território do município, descaracterizando a igualdade e a isonomia.

No intuito de modificar o tratamento do governo local como estrutura de poder na Federação, o legislador modificou a expressão “peculiar interesse”, identificada em todas as Constituições republicanas anteriores no Brasil como o espaço de atuação, e que em interpretação literal do dicionário Michaelis, significa assunto que só pode ser de uma pessoa, sem semelhança, *sui generis*, e que simbolizava até aquele momento, a subordinação do Município à União e aos Estados. A nova expressão para o campo municipal, designada para retirar a imagem de subordinação hierárquica foi estampada no inciso primeiro do artigo 30 da CF de 1988: o interesse local.

Entretanto, o entendimento acerca do alcance, abrangência e significado da mudança na expressão é assunto divergente entre autores (SOUZA, 2012). Meirelles (2000, p. 43-44), por

exemplo, credita à mudança a quebra da obediência hierárquica do município ao Estado e à União, podendo deliberar e executar “tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo Federal ou Estadual”. Entre outras conclusões que convergem com Meirelles e as outras tantas discordantes, Leonardo Souza (2012) identifica que, conforme o ponto de vista, os entendimentos variam sob as matérias de história, filosofia, semiótica, sociologia, entre outros.

O tema, que gera muita controvérsia ainda nos debates atuais, em especial no meio jurídico, onde um grande volume de interpretações jurídicas, decisões nas diversas instâncias e doutrinas, apresentam juízos acerca do interesse local com e sem poder ao governo local.

A tentativa de regulamentação e regularização das sobreposições de competências do Artigo 23 da Constituição da República, só foi apresentado pelo legislador, 23 anos depois da promulgação da CF, mesmo assim sem dar ao governo local a autonomia plena, visto que existem na Lei Complementar nº 140 de 2011 exibe gatilhos de dependência hierárquica com outras esferas administrativas, tema explorado de forma mais abrangente no capítulo 6 (ANTUNES, 2016; BRASIL, 2011a; MICHAELIS, 2016).

6.7. Subsidiariedade: (re)distribuição de competências e atribuições.

Uma expressão de grande importância no debate, presente no fundamento central da Carta Magna, é o chamado pacto federativo, que Antunes define como um amplo acordo entre os entes federados quanto ao exercício das competências de cada um, determinando assim, a observância de um princípio essencial para o sistema federal: o princípio da subsidiariedade (ANTUNES, 2016, p. 106).

Por subsidiariedade, Bruschi et al (2002 p. 16-17) apontam para a procura de soluções o mais próximo possível da origem da questão, reduzindo custos gerados com a burocracia assim como pelo distanciamento da demanda. “Os órgãos das esferas superiores da administração e do poder político só deveriam intervir numa questão de menor amplitude”, afirmam os autores, sendo que esta intervenção deveria ocorrer após esgotar todas as possibilidades de soluções locais, omissões ou imperícia.

Ricardo Hermany ressalta em sua pesquisa:

[...] a noção de subsidiariedade não significa substituição, ou uma noção supletiva e de disputa, mas sim, ao estar ligada a expressão latina *subsidium* – que significa socorro, ajuda ou auxílio extraordinário – caracteriza-se por uma lógica de integração. Portanto subsidiariedade seria um substantivo originado do adjetivo subsidiário, também latino, que significa reforço (HERMANY, 2012, p. 25).

A subsidiariedade resguarda em si o valor primordial da cidadania. É na relação comunitária e solidarista que estão a personalidade do homem, o poder de auto regulação e a redução da necessidade excessiva de Estado, realçando o papel do governante e do governado e tendo como ponto focal a racionalidade das decisões públicas: o interesse local (BARACHO, 1995, p. 22).

A compreensão mais acentuada do relacionamento entre o local e o nacional, tem como eixo central o relacionamento mais amplo que o campo político administrativo, onde os poderes se desenvolvem entre as esferas, os entes federados. A subsidiariedade, enquanto ideia, identifica as relações entre o Estado e a sociedade, com claro protagonismo dos cidadãos sob a coordenação do poder público, que utiliza para isso, uma ação subsidiária (HERMANY, 2012, p. 23).

Merece registro o trabalho abrangente de Ricardo Hermany, *Município na Constituição*, onde o autor explora, com propriedade, o tema da subsidiariedade como ponto chave para a existência da democracia, da divisão de poderes e existência da cidadania. Entre encíclicas, trabalhos históricos e diversas fontes atuais de pesquisa sobre o tema, o autor consegue descrever de forma precisa a importância da subsidiariedade como legitimador da estrutura de poder. A obra determina o papel do Estado sob o ponto de vista de suplência “[...] ressaltando a importância das comunidades menores e, muito especialmente, dos cidadãos” (HERMANY, 2012, p. 19).

Faz-se mister tomar emprestada a explicação da narrativa do Papa Pio XI, que traduz a explicação de Hermany sobre a valorização do indivíduo e das comunidades menores, ou seja, da subsidiariedade, ao explicitar no ponto de vista da Igreja Católica, um ponto referencial para o entendimento do princípio da subsidiariedade a partir da necessidade de valorização da sociedade no relacionamento com o Estado, determinando a importância das esferas mais próximas do cidadão como eixo central para a busca da felicidade como fundamento social:

[...] *omissis* assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efectuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado, poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só a ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica (sic) reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função « supletiva » dos poderes públicos, tanto maior

influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação (PAPA PIO XI, apud HERMANY, 2012, p. 20).

A preocupação explicitada pelo Papa Pio XI, na Carta Encíclica sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social, está na centralização de um volume excessivo de atribuições pelo Estado, em detrimento do local, criando um cenário de risco de colapso em face da iminente ineficiência.

A subsidiariedade como instrumento de boa governança, aplicado ao exercício do poder, apresenta, segundo Hermany, duas análises diretas: uma negativa, “que diz que a última instância de poder, o Estado, não deve agir se não for necessário”; e outra concepção positiva, onde “[...] o Estado deve agir na manutenção das garantias constitucionais e, de forma especial, para viabilizar a concretização do princípio da igualdade como fator (re)orientador da efetivação da subsidiariedade constitucional” (HERMANY, 2012, p. 24). Ou seja, “tudo o que pode ser resolvido na escala local [...] deve permanecer lá (GRANJA; WARNER, 2006, p. 1103).

Na gestão pública, em especial na ambiental, a concepção de subsidiariedade ainda é insípida no Brasil. Como exemplo, observa-se a formatação do instrumento de controle estatal ambiental da poluição, lançamento de efluentes e uso dos recursos naturais instituído na figura do licenciamento ambiental, estabelecida no artigo 10 da Lei nº 6.938 de 1981 da Política Nacional de Meio Ambiente, na primeira ação efetiva do governo federal de descentralizar políticas públicas.

Para uma nação formada pela junção de todas as soberanias dos Estados-membros, como bem descrevem os norteadores da Constituição brasileira, a subsidiariedade se apresenta como um processo de prática de redistribuição¹⁰ das atribuições e competências aos formadores da Federação.

A luz do trabalho de Edson Andrade, o federalismo detém em si um caminho de distribuição de poder, como contraposição ao Estado unitário, remetendo aos seus formadores, os entes federados, a extensão nesta distribuição, onde cada um deve exercer sua parte de uma soberania unitária, elaborando suas próprias Leis e políticas:

[...] federalismo traduz a adesão de um modelo organizacional estatal em que a estrutura central (jurídica e parlamentar) atua tanto em defesa do que representa o interesse geral, fazendo as partes cumprirem obrigações que corroboram o bem-estar da federação, quanto em relação ao que o governo federal deve garantir para que as unidades federativas tenham tratamento em conformidade com suas necessidades peculiares. Essa mesma lógica é válida

¹⁰ Esse tema será enriquecido no Capítulo 6, onde será abordada a regulamentação da competência comum constitucional na prática, instituída pela Lei Complementar nº 140 de 2011.

para a estrutura jurídica e parlamentar instalada no âmbito local (ANDRADE, 2011, p. 71).

Portanto, a elaboração de políticas públicas na federação brasileira está referenciada nas concepções acima descritas, mas não como as interpretações teóricas sugerem. A colaboração, ato de trabalhar em conjunto, é praticada, mas com desvio na conduta do exercício de poder, surgindo como uma espécie de transação permanente entre as partes, numa prática da barganha, troca de favores, por vezes, à revelia da ética (ANDRADE, 2011, p. 72).

No modelo federalista brasileiro, a competência comum, onde o município figura com autonomia relativa, os mecanismos de integração entre os entes federativos não vislumbram a harmonia e o equilíbrio entre as partes na defesa do todo, no caso, a proteção ao meio ambiente. Ao não legislar sobre água, solo, florestas e fauna, o governo local parece distante da propalada harmonia prevista na competência comum constitucional.

O que se vem chamando de federalismo cooperativo ecológico imputa uma cooperação entre União, Estados e Municípios, com o direcionamento ao combate ao centralismo das políticas públicas e ações na área ambiental (MILARÉ, 2015, p. 648).

No entanto, em sentido contrário, diversos autores registram o barramento dos processos de descentralização das atribuições ambientais, ficando represado nos Estados grande parte das competências e autonomias na matéria do meio ambiente, contestando o que se espera de um sistema nacional, onde o governo local, responsável pelo impacto direto da existência humana, é o ente menos empoderado na Constituição “verde”.

7. CAPÍTULO 6

7.1. A descentralização e as políticas públicas: Um olhar na governança.

O centralismo burocrático constitui o problema mais grave desse país. Todos os demais não passam de subproduto (BELTRÃO, 2002, p. 19).

Característica que marcou a história do Brasil, desde a colonização, a centralização de poder pela concentração, principalmente financeira, se firmou no modelo federalista brasileiro pré-Constituição de 1988, “[...] soldado cuidadosamente por coalizões construídas entre e com as elites regionais [...] e que não alteraram essas características da federação brasileira [...] após a Constituição de 1988” (ARRETCHE; RODDEN, 2004b, p. 549). Como resultado, “a visão comum é de que as elites poderosamente instaladas nos estados controlam recursos que lhe permitem cobrar um alto preço para que quaisquer mudanças no *status quo* sejam realizadas” (ARRETCHE; RODDEN, 2004b, p. 550).

Hélio Beltrão é mais direto na crítica, com um ataque à concentração de poder propriamente dita, acumulada no plano federal, ao mesmo tempo que faz uma advertência sob um olhar direcionado ao avanço de um modelo viável para a governança federativa. De acordo com o autor “não existirá federação no Brasil enquanto não se realizar uma corajosa descentralização administrativa que abranja a desconcentração das decisões e do poder de gerar e utilizar recursos” (BELTRÃO, 2002, p. 24).

Na assertiva de Hélio Beltrão, a separação conceitual de desconcentrar e descentralizar parecem bem claras, descartando a necessidade do debate teórico sobre o tema, dá conta de que desconcentrar difere de descentralizar por ser aquele, ato de distribuir atribuições do centro para esferas mais distantes, porém dentro da mesma estrutura de poder, como uma instituição que nomeia delegados em estados ou municípios, enquanto que descentralizar passa por fortalecer os níveis da Federação, não só administrativa, mas também econômica e politicamente (BELTRÃO, 2002).

Em auxílio, Rodden (2005) concebe a descentralização como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando como fixa a autoridade dos governos sobre a sociedade e a economia.

“Os esforços para definir a descentralização concentram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e na gestão de políticas” (RODDEN, 2005). Essa afirmativa deixa claro que o poder de atuação da autoridade fiscal, que pode influir

mais sobre a sociedade pelo capital, via governança monetária, tem importância e resultados bem maiores que as demais políticas públicas, inclusive a ambiental.

Junto a estes temas é preciso entender o federalismo, “como forma de organização de Estado que deve dispor de uma estrutura que garanta unidade na diversidade” (ANDRADE, 2011, p. 64). Como exemplo, a presença de um escritório do IBAMA em um determinado município, não daria a este governo local autonomia ou competência para a gestão ambiental e a execução da política de meio ambiente necessária, somente possível com uma estrutura própria, dotada de meios para seu funcionamento, pois as decisões estariam, ainda, centralizadas no governo federal.

No amplo debate, José Nilo de Castro identifica a descentralização como processo de “tirar do centro para evitar a embolia do centro e a paralisia das extremidades”, praticada tanto em Estados Unitários, quanto nos Estados Federados “como fenômeno jurídico-político a acudir, de maneira eficiente e mais democrática, as finalidades estatais” (CASTRO, 2010, p. 19).

A descentralização, na afirmativa de José Nilo de Castro, é uma questão de valorização e instituição da própria liberdade. Está no ato de descentralizar poderes e funções a criação de modalidades de organização territorial e de distribuição de poderes estatais, “ressaltando-se o florescimento das liberdades locais com o das liberdades dos cidadãos” (CASTRO, op. cit.).

A concentração de poder foi amplamente analisada em diversos trabalhos já percorridos neste estudo. Em Locke, por exemplo, o estabelecimento do Estado decorre, de início, pela constituição das Leis que vão reger o contrato social, sendo prudentemente seguido pela vigilância do exercício do poder de executar, o Governo. Locke rejeita a concepção de que os reis detêm o poder divino, pois não foram conferidos por Deus. Devem sim, governar para o bem comum do povo (LOCKE, 1994, p. 16).

No mesmo sentido, estudiosos do tema como Bolingbroke, Hobbes, Montesquieu e Rousseau detiveram muito de seus trabalhos estabelecendo, a seu tempo, as separações necessárias do poder do Estado, sempre obedecendo a necessidade de asseverar a liberdade, a democracia e o poder na prática da cidadania (BOLINGBROKE, 1967; HOBBS, 2014; MONTESQUIEU, 2001).

Em nível mundial, entre as preocupações identificadas nas ações tomadas por países que experimentaram mudanças modernizadoras, a descentralização aparece como a segunda mais importante. Kamarck (2000), citada no trabalho de Abrucio (2002), identifica o aumento considerável da preocupação com a *accountability* democrática na maioria dos 123 países analisados pela autora. No trabalho de Kamarck, o tema da descentralização foi a segunda ação

política mais utilizada nos processos de reforma e modernização do Estado, em uso em mais de 40% dos casos estudados, perdendo o primeiro lugar para as privatizações, que também afetam a redução do poder central, pelo menos sobre o ponto de vista da economia (KAMARCK, 2000 apud ABRUCIO, 2002, p. 1).

Ainda na visão global do tema, Affonso (2000, p. 9) trata a descentralização como algo mais amplo, incluindo redistribuição aos entes de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidade, poder político-econômico em cada formação econômico-social específica. É uma distribuição entre instâncias de governo, entre poderes estatais e entre Estado e sociedade.

Contudo, a descentralização, conforme observa Kamarck (2000 apud ABRUCIO 2002), vem ocorrendo junto com a modernização feita desde a requalificação da democracia.

Como parte da descentralização apontada até aqui, a divisão de poderes implantada no Brasil, foi desvirtuada ao longo do tempo. O sistema de repartição brasileiro afirma independência, no entanto, concentra no poder executivo atribuições que promovem interferências diretas nos demais poderes, estabelecendo quinhões entre os entes federados a este. “Comparativamente, os presidentes brasileiros têm grande poder sobre o processo de elaboração e execução do orçamento” (ARRECH, 2004b, p. 551), estabelecendo a máxima capitalista de que *quem paga, manda*. O mesmo ocorre sobre o poder de legislar, de compor os poderes e de executar suas atribuições e competências, utilizando, estrategicamente, o poder político e financeiro para concentrar o poder no jogo político.

A descentralização, nesse contexto, é parte integrante da democracia em aperfeiçoamento. Sendo a democracia um processo, mormente político, não deveria estar definitivamente atrelado ao processo técnico-administrativo. Muito pelo contrário, necessita de uma decisão política para acontecer. Impulsionar, então, o processo de descentralização, exige “[...] uma corajosa decisão política do governo federal” (BELTRÃO, 2002, p. 25).

A descentralização é considerada por Fernando Luiz Abrucio, como o tema que mais trouxe impactos na relação entre os governos e a sociedade. Com forte influência entre os principais tópicos de reforma do Estado, o tema debate questões que ampliam as metas de desempenho e a melhoria da gestão pública, como: autonomia local; democracia participativa; racionalização dos serviços; maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos; redução das desigualdades regionais, entre outros (ABRUCIO, 2002; 2005).

Descentralização e federalismo entrelaçam diversos pontos em comum e possuem a consignação de dar respostas do Estado às diversas necessidades advindas da “multiplicidade

de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o geral com as particularidades na gestão pública” (AFFONSO, 2000, p. 9).

Essas territorialidades, no caso brasileiro, sofrem a falta de autonomia nas pontas mais próximas ao cidadão, enraizadas na fragilidade da autonomia e competências dos governos locais, inclusive na área ambiental. Uma das formas de descentralização, descrita por Sérgio Buarque, é a municipalização, onde o poder central transfere para o plano municipal, as políticas e mecanismos de intervenção pública, não somente da competência, mas acompanhada da autonomia estruturada na capacidade decisória e estrutura de execução (BUARQUE, 1999, p. 19), a exemplo do processo de descentralização registrado na França, feito paralelamente nos campos do direito, da liberdade e da autonomia orçamentária (SCARDUA, 2003, p. 20).

A cultura unitária e federalista do Brasil fortaleceu a tradição da falta de autonomia dos governos locais. A atual Constituição, apesar de incluyente para os Municípios, conferiu à União as maiores competências legislativas e tributárias (BELTRÃO, 2002, p. 25). No entanto não há impedimentos para que a União promova processos de descentralização de recursos e decisões, que independem dos fatos geradores constitucionais.

“A competência federal para regular determinados assuntos ou arrecadar determinados tributos não significa que a execução de todas as tarefas ou a aplicação de todos os recursos devam competir exclusivamente à Administração federal” (BELTRÃO, op. cit.). Affonso corrobora com a provocação ao afirmar que, sendo a federação uma autoridade com poderes conferidos pelos Estados-membros, esta supõe algum nível de descentralização como reconhecimento do poder de seus formadores, preservando a unidade da nação.

A sugestão de Beltrão provoca um desafio ao ente federal, no sentido de reduzir voluntariamente o seu campo de execução direta, promovendo o aumento gradativo do volume de recursos aos Estados e Municípios, por meio de convênios e outros instrumentos que fortalecem a subsidiariedade, assunto tratado no Capítulo 5.

No cenário brasileiro de “crises do Estado Nacional”, como afere Ricardo Hermany (2012, p. 21), a descentralização, exercida sob o princípio da subsidiariedade, “mostra-se extremamente adequada especialmente na contemporaneidade [...] no tocante ao financiamento das políticas públicas”. Hermany vai mais longe e sugere como exercício da subsidiariedade a produção direta de ações negociadas com a sociedade organizada como forma de descentralizar além do poder monopolista dos entes estatais.

Chama-se a atenção para o trabalho de Rui Affonso, feito em fevereiro de 2000, quando o Brasil se recompunha de uma grave crise econômica. Naquele momento, o autor escreveu que:

“O conteúdo federal do Estado brasileiro manifesta-se nos períodos de crises agudas que limitam e tornam mais complexas – e ao mesmo tempo indispensáveis – a constituição de atores, ‘equipotentes’ para a pactuação federativa. Nestas ocasiões evidenciam-se os laços de dependência recíproca entre regiões e diferentes níveis de governo, assim como também, as profundas disparidades entre estes” (AFFONSO, 2000, p. 13).

As palavras de Affonso soam atuais para o momento da pesquisa, quando diversos entes federados, locais e principalmente regionais, apresentam necessidades de apelo frente a incontroversas dificuldades econômicas, acentuando as disparidades descritas pelo autor.

Apesar de, socorrer entes federados ser papel precípua da União, em especial os Estados, tem havido uma incontestada política de gestão setorizada e, com raras exceções, restritas aos períodos de turbulência econômica tanto de âmbito regional, quanto nacional. Affonso chama a atenção para o caráter de integração social da federação, quando identifica que, mesmo nos raros momentos em que a federação, na pessoa da União, atenuou as dificuldades regionais por ações de favorecimento fiscal ou financeiro, “[...] o fez sem reduzir estruturalmente as disparidades entre as classes e grupos sociais, explicitando, desta forma, seu caráter concentrador” (AFFONSO, 2000, p. 13).

Desde o advento da globalização, que ofuscou a forma como a economia era associada ao desenvolvimento, apoiado no Estado nacional centralizado, o local passou a ter fortes conexões com novos modelos de desenvolvimento, impulsionado por fatores como o aumento das massas críticas em redes, pactos multilaterais de desenvolvimento e ações de fortalecimento locais de atividades econômicas com foco no global.

Essas mudanças foram promovidas mais pelo liberalismo, que por decisões de governo, provocadas pela transferência de poder dos atores políticos para atores globais. No entanto, conforme Affonso, esse mesmo processo de desenvolvimento macro da economia pela globalização, também intensificou forte desequilíbrios intra e inter-regionais.

A descentralização dos serviços essenciais do Estado, remete a expectativas democráticas de superação de problemas de efetividade do papel do Estado, em especial na melhoria da prestação dos serviços públicos mais próximos do cidadão, com mais eficiência e melhoria da qualidade de vida (ARRETCHE, 1996, p. 44), facilitando e tornando mais direta a relação sociedade-instituições do Estado, sempre com foco na boa governança (SCARDUA, 2003, p. 17).

Antagonicamente, o Brasil está no caminho inverso do federalismo observado na maioria dos países federalistas, onde a federação é fruto de movimentos de transformação da sociedade na economia, com uma base fincada nas unidades menores que se uniram por

diversos motivos. O Brasil ainda tem a descentralização e o fortalecimento do poder local em desenvolvimento, mas de cima para baixo (BRUSCHI et al, 2002, p. 16).

7.2. Descentralização na gestão ambiental.

É fato que todos, poder público e sociedade, tem o dever de defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, como explicita o artigo 225 da Constituição Federal. Embora seja corrente o reconhecimento da importância da preservação e gerenciamento dos recursos naturais, não é consenso a formatação dos sistemas de gestão e localização da tomada de decisão sobre esses recursos, assim como dos diversos ecossistemas que são compostos por estes. A tarefa de gerenciá-los requer mais que arcar com custos financeiros ou restrições de uso, mas disposição e aparelhamento, principalmente pela autonomia e pela competência administrativa.

No âmbito local, uma bifurcação desafia o debate da descentralização: de um lado a crescente complexidade das sociedades, em especial com os problemas urbanos, e de outro lado a necessidade de protagonizar a ação estatal pela regulação (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 291).

Maria Carmen Lemos e Arun Agrawal destacam, em sua pesquisa de âmbito internacional, que era comum nas décadas de 1970 e 1980, que problemas ambientais tais como desmatamentos, desertificação, perda da biodiversidade e declínio da pesca, fossem centralizados nos governos nacionais, sob o argumento de que teriam políticas de controle mais elaborados completos (LEMOS; AGRAWAL, 2006, p. 302).

A descentralização, conforme Beltrão (2002), tratada com mais ênfase a partir da década de 1980, foi incorporada à organização federativa brasileira na promulgação da Constituição Federal de 1988 como marco referencial ou mesmo diferencial. Ao impulsionar o governo local para o status de ente federativo, conduz à ideia de que se estabelecería uma coordenação federativa para elevar o poder cooperativo do ente local. Andrade (2011, p. 80-82) sugere que essa coordenação estaria imbricada com a redemocratização exigida no país ao final do regime militar que governava o país, argumento já apresentado neste trabalho.

Como resultado das diversas formas de pressões sociais, institucionais, econômicas e sobretudo da opinião pública, somada a todo o trabalho de quase uma década na formatação de uma nova legislação ambiental, o Brasil aprovou, em 31 de agosto de 1981 a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – no Brasil e estabeleceu, entre outros pontos da estrutura de gestão ambiental, o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, um sistema de gestão e regulação

descentralizado que trataria, em especial, da forma como o país enfrentaria os desafios de governança ambiental (VIANA; NOGUEIRA, 2012, p. 2).

As afirmativas sobre as políticas ambientais, “sem medo de errar” de Édis Milaré, dão conta de que “somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade” (MILARÉ, 2015, p. 241). O diferencial incrustado na mudança de paradigma do “novo” momento, estava na forma de manusear os objetivos da legislação, que antes, em diversas Leis e Decretos, não tratava a preocupação de proteção com o meio ambiente de forma “específica e global”, ou como melhor traduz o autor: “[...] cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida em que pudesse atender sua exploração pelo homem” (MILARÉ, op. cit., p. 241).

Milaré destaca que um grande paradigma foi quebrado com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, trazendo para o mundo do direito o conceito de meio ambiente e seus múltiplos aspectos. A conexão foi estabelecida na criação de um “Sistema Nacional de Meio Ambiente apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil através de uma política nacional para o setor” (MILARÉ, 2015, p. 242).

Ao longo do tempo, o SISNAMA sofreu algumas alterações, assim como evidenciou as mesmas alterações no tratamento da Lei com relação aos entes federados. Depois de algumas reconfigurações, o sistema é composto pelo Conselho de Governo como órgão superior; o CONAMA como órgão consultivo e deliberativo; Um órgão central, no caso o Ministério do Meio Ambiente – MMA; o IBAMA como órgão executor; Órgãos seccionais onde figuram os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; E os órgãos locais, onde participam os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (MMA, 2017).

Ao IBAMA, órgão executor direto da PNMA, cabe a formulação, coordenação e execução das políticas de preservação, conservação e racionalização dos recursos ambientais, além de fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis na federação (SCARDUA, 2003, p. 45).

Bessa Antunes registra que o CONAMA foi criado “com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente”, o que demonstra a escuridão com que o governo tateava na gestão ambiental. A mudança desta função, ocorreu na década de 1990, quando o CONAMA passou a “ostentar a natureza de órgão

consultivo e deliberativo, fortalecendo o exercício de *poder legislativo* com a prática de instituir regras e condições com força de norma jurídica” (ANTUNES, 2015).

Como melhor exemplo do estado inicial da Lei nº 6.938 de 1981, em especial no artigo que institui o licenciamento ambiental, está no fato de que a federação não tinha uma certeza quanto a autonomia e competência do ente federado local frente a nova Lei que estabeleceria a Política Nacional de Meio Ambiente. De início, essa descentralização foi condicionada apenas aos Estados, estabelecendo um poder suplementar para a União, através da Secretaria Nacional de Meio Ambiente, a SEMA, para determinar padrões de emissões, redução das atividades geradoras de poluição e emissões de gases conforme padrões pré-estabelecidos.

O Município figura apenas como passível de consulta sobre licenciamentos de polos petroquímicos e cloroquímicos, além de instalações nucleares, fato que nunca se afirmou pois não se encontra na literatura que tal consulta tenha sido realizada em algum Município. O artigo 10 da Lei nº 6.938/81 representa bem o movimento de descentralização no licenciamento ambiental, linha mestra da obrigatoriedade da governança ambiental no país. Percebe-se, em sua modificação periódica, conforme a evolução da disputa travada no entendimento de localização do impacto. Na Tabela 9 é apresentada a evolução do caput do artigo da Lei.

Tabela 9. Mudanças na competência do licenciamento ambiental na PNMA

Lei nº 6.938/81	Lei nº 7.804/89	Resolução CONAMA nº 237/98	LC nº 140/2011
A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual integrante do SISNAMA , sem prejuízos de outras licenças exigíveis.	A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados de efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA , em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.	A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente , sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis	A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental .
Estados + União supletivamente	Estados + IBAMA (União)	União + Estados + Municípios - com ressalvas	Entes federados - Localização do impacto

Fonte: Leis nº 6.938/81 e nº 7.804/89; LC nº 140/2011; Resolução CONAMA nº 237/98. Org. pelo autor.

É preciso registrar aqui o que determina o artigo 60 da Lei nº 9.605 de 1998, a chamada Lei dos Crimes Ambientais para complementar a tabela 9, que enquadrava como crime a falta ou desconformidade do licenciamento e, na esteira, consolidou a linha de ação da Resolução CONAMA nº 237 de 1997, fazendo referência aos órgãos ambientais competentes como licenciadores, sem remeter a um ou outro ente federado.

Na edição da primeira delimitação do licenciamento ambiental, em 1981, toda a competência foi passada aos Estados, em um momento que inaugura a descentralização das atividades administrativas dos serviços essenciais do Estado nacional. A União, à época representada pela SEMA, cabia homologar alguns processos a ser estabelecidos pelo CONAMA e, de forma supletiva, junto com os Estados, reduzir os limites de emissões provocados pelas atividades poluidoras para atender aos parâmetros de suporte regidos pelas normatizações futuras. Aos municípios, cabia, se necessário, apenas o papel de emitir opiniões em raríssimos casos que competiam à União, mesmo assim sem o caráter vinculante.

Bessa Antunes registra que a tal *competência supletiva* desta primeira versão da Lei nunca seria implementada, o que abriu margem para um novo campo de disputas pelo exercício do poder estatal em uma ampla série de disputas judiciais que se erigiram nos tribunais, pelos mais diversos órgãos ambientais de todas as esferas federativas (ANTUNES, 2015, p. 110).

Após os primeiros oito anos de embates acerca dos conflitos de competência, dificuldades de implementação de um mundo novo no campo ambiental na administração pública, diversas pressões levam o Presidente José Sarney a provocar uma nova Lei, de número 7.804 de 1989, onde, além de criar o IBAMA pela junção dos órgãos que cuidavam isoladamente das políticas públicas em florestas e fauna – IBDF, de pesca – SUDEPE, de incentivo e amparo aos produtores de borracha – SUDHEVEA, e da SEMA, atendia aos clamores *post mortem* do sindicalista Chico Mendes, ocorrida pouco mais de um mês antes de sua promulgação. A União, por meio do IBAMA, então uma nova e forte instituição federal, assume o papel de agente licenciador da atribuição federal acrescido do termo “impacto de âmbito nacional ou regional” (§ 4º do artigo 10).

Corroborando para fomentar a discussão quanto ao posicionamento geral no debate sobre a autonomia, o inciso I do artigo 7º do Decreto nº 99.274 de 1990, que regulamenta o CONAMA determina como primeira competência do conselho:

[...] Estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estado, Distrito Federal e Município e supervisionadas pelo referido Instituto. (Decreto nº 99.274, Art. 7º, Inciso I)

No entanto, a grande questão continuava a assombrar o setor produtivo e manter os diversos entes federativos em uma zona conflituosa de litígios e indefinições sobre quem tem qual autonomia, todos utilizando a competência comum do artigo 23 da Constituição brasileira conforme sua necessidade.

7.3. Lei Complementar nº 140 de 2011: A proposta da União para a descentralização na área ambiental

A regulamentação da determinação constitucional que prevê a possibilidade de que todos os entes federados tratem da questão ambiental, no entanto, levou um período demasiado longo demais para os resultados oferecidos. Foram necessários mais de 23 anos para que uma regulamentação fosse definida, mesmo que controversa e incompleta. A Lei Complementar - LC nº 140, de 2011, que fixa as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas previstas pela competência comum estabelecido no artigo 23 da Constituição, no campo da gestão ambiental, foi estabelecida como estruturante da descentralização ambiental.

Na visão de Bessa Antunes, entre os objetivos do legislador complementar, está o de estabelecer um padrão na gestão ambiental que promova a redução das desigualdades regionais “valendo se observar que [...] está estipulada a obrigação de manutenção de uma política ambiental uniforme no país, respeitadas as peculiaridades locais e regionais” (ANTUNES, 2015, p. 114).

Definir quais as políticas ambientais que devem ter mais força e ênfase em nível nacional e quais em nível local, passa a ter relação direta com a natureza do bem ambiental regulado, resguardado no debate travado sobre o termo *impacto local*. O histórico de sobreposições de ações administrativas e os conflitos de atribuições, país afora, é uma dura realidade que está no cerne da LC.

Entre os instrumentos da Lei Complementar nº 140 de 2011, diversos autores concordam que um dos mais importante deveria ser a Comissão Tripartite, paritária e abrangente, estabelecida tanto no nível da União, quanto nos estados. Apesar de não ser um instrumento novo, a Comissão Tripartite ganha no dispositivo um novo *status*.

A principal missão destas comissões, é estabelecer normas e diretrizes capazes de descentralizar as ações de gestão ambiental, com foco na concepção de cooperações que barateiem e simplifiquem a gestão (ANTUNES, op. cit. p. 115). Paulo Affonso Leme Machado, no entanto, observa que as comissões tripartites ganharam poderes de propor regulamentações

como colegiados, mas para adotar tal formatação, precisariam ser ampliadas para proporcionar a participação da sociedade, assim como o poder legislativo, que não integra as comissões (MACHADO, 2013, p. 190).

Sob o aspecto do governo local, está expresso na LC, o entendimento de que o Município é competente para licenciar e conseqüentemente exercer o poder de polícia pela fiscalização, desde que atente para a controversa expressão “que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente [...]” (LC nº 140/2011, Art. 9º, XIV), a). Daí desprendem-se alguns pontos polêmicos, que suscitam o debate.

Em análise mais acurada ao texto estruturado no dispositivo da norma jurídica, percebe-se alguns desafios: primeiro depara-se com a já conhecida polêmica sobre delimitação do que seria exatamente *âmbito local*; em segundo aparece a inovadora expressão *tipologia*; e em terceiro plano o debate acerca da condição hierárquica do Município ao Estado por meio de seu Conselho Estadual de Meio Ambiente (ANTUNES, 2015; MACHADO, 2013; TRENNEPOHL, 2012).

O primeiro questionamento diz respeito ao impacto ambiental de âmbito local. Não seria forçoso afirmar que o termo deriva de *interesse local*, expressão anterior, utilizada para definir as competências e autonomia dos Municípios (Art. 30 da CF 1988¹¹) e que é apresentado no trabalho de Alexandre de Moraes, para quem “interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) [...] seria o princípio da predominância do interesse” (MORAES, 2014, p. 329-330).

A terceira questão, a qual precisa ser observada antes da segunda por sua conexão com a primeira, reduz o resultado esperado nas mais de duas décadas de trabalho de regulamentação do artigo 23 da CF. Pelo que se depreende dos diversos regulamentos aprovados nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil, em especial o do Amazonas, melhor detalhado no Capítulo 7. Os Municípios tiveram sua insegurança aumentada e autonomia reduzida, pois receberam um tratamento hierarquizado ao Estado, estes legalmente incumbidos do poder discricionário administrativo que tanto pode alargar quanto restringir a atuação local, conforme o citado artigo, são os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente quem “tipifica” o impacto ambiental de âmbito local.

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

Não é preciso muito esforço para comprovar que estes conselhos são instituições dirigidas e controladas pelo Executivo Estadual, com amplos poderes, via resoluções, e que podem delegar um peso considerado em demasia a um determinado governo local, ou avocar para si atribuições do interesse local. Outrossim, nos Conselhos Estaduais os Municípios têm um ou dois representantes em um universo que pode variar muito, tendo em média de 20 a 50 votantes.

Ainda desta questão, derivam outras indagações: Se temos um pacto federativo sem condição de hierarquia administrativa, o que caracterizaria um Estado totalitário, como pode o Estado determinar parâmetros, definições ou atribuições para o Município? Com o poder decisório da competência municipal conferida ao ente Estado, estaria configurada uma violação ao princípio de auto-organização conferido pelo artigo 30, inciso VIII Constituição federal ao Município?

No espelhamento constitucional, a mesma LC deu tratamento diferente à União, que ficou com poder para regulamentar ela própria – via CONAMA – o que cabe a ela licenciar (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIO, 2012, p. 9).

Existe ainda, no mesmo dispositivo da LC, um outro aspecto, segunda questão posta acima, que Paulo Affonso Leme Machado chama a atenção para a inovação e a violação ao princípio da livre iniciativa. No argumento do autor, *tipologia* é um termo muito vasto, visto que *tipologia* significa estudos de tipos.

Desse ponto de vista, o termo, no mínimo, não está adequado. Não deixa claro, por exemplo, “[...] se está sendo realizado um estudo de um dos tipos ou casos de licenciamento já previstos nos outros incisos ou se está possibilitando um novo tipo de licenciamento ambiental”. E complementa, “e essa criação de novos tipos de licenças ambientais, sem ser por Lei, é que está vedada pela Constituição, evitando-se a hipertrofia do Poder Executivo” (MACHADO, 2013, p. 191).

Na avaliação de Bessa Antunes, a Lei Complementar nº 140 de 2011 veio, entre outros objetivos, substituir a Resolução CONAMA nº 237/97, que abrandava o debate acerca da competência comum na proteção ambiental, mais particularmente ensejada no licenciamento ambiental, mas que nunca teve sua legalidade claramente afirmada, com inúmeros ajuizamentos de querelas onde afloram decisões tanto de afirmação da regularidade constitucional, como em sentido contrário (ANTUNES, 2015, p. 118).

É necessário observar o registro de Paulo Affonso Leme Machado, que identifica, entre outros problemas não resolvidos pela LC, o fantasma da sobreposição de competências, como

autonomia administrativa, ainda está estendido como cabo-de-guerra no campo da administração pública em todos os níveis:

[...] Entre as finalidades contidas no art. 3º, está a de evitar-se ‘a sobreposição entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições. A Lei Complementar, contudo, não consegue, por ela mesma, evitar essa sobreposição, isto é, a duplicidade ou até a intervenção tríplice, como se vê em matérias como controlar a produção de comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente na forma de Lei (MACHADO, 2013, p. 184).

Paulo Affonso Leme Machado conclui afirmando um considerável fracasso no que a Lei Complementar nº 140 de 2011 propunha, ou pelo menos, teve como meta com relação à competência comum dos entes federados em matéria de meio ambiente. Segundo o autor, na conclusão de seu amplo trabalho, a LC “deixou muitas áreas de atuação dos entes federados com a competência comum idêntica à situação anterior da elaboração dessa Lei, como a educação ambiental, a definição dos espaços territoriais protegidos e o controle do risco” (MACHADO, 2013, p. 192).

7.4. Política Nacional de Meio Ambiente: “O malogro legislativo”.

Não há que se discutir a necessidade de um certo grau de centralidade na União para que a política pública, no caso a ambiental, seja coordenada para a manutenção e articulação nacional do SISNAMA, “porém, com ações voltadas para as peculiaridades locais” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 305).

Um breve retorno ao início do processo de descentralização no Brasil, é ponto chave para determinar o que aconteceu com a festejada a PNMA e seus resultados controversos, como estabelece a dura crítica do título acima, de Édis Milaré, para quem a PNMA é merecedora de uma visão mais pormenorizada no campo da realidade, ou seja, das atividades degradadoras no cenário brasileiro. Segundo o autor, as normas ambientais estabelecidas não foram capazes “[...] de alcançar os objetivos que justificam sua existência, o principal deles, compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental” (MILARÉ, 2015, p. 243).

Na obra *O Direito do ambiente* (2015), Milaré apresenta, entre algumas das causas desses fracassos dos objetivos da norma, a falta de vontade política – fruto da concentração de poder –, a fragilidade da consciência ambiental e a falta de um aparelho implementador adequado. O autor determina, com propriedade, o ponto central de sua afirmativa acerca da ineficácia da PNMA:

[...] Primeiramente, nesta visão crítica, o traço mais marcante da nossa legislação ambiental é seu perfil assistemático, gravíssimo pecado para um

regime normativo que, pela sua abrangência e caráter transdisciplinar (interno e externo), não se mantém de pé sem um mínimo de organicidade. No emaranhado de normas existentes, difícil mesmo é encontrar matérias nas quais não existam conflitos normativos, em que os dispositivos, nos vários níveis legislativos, falem a mesma língua. Nada mais proveitoso para o degradador ambiental do que a existência de normas que se antagonizem, com isso deixando o terreno livre para o exercício de atividades altamente lesivas ao meio ambiente (MILARÉ, 2015, p. 243).

Bessa Antunes faz alusão a um defeito de princípios da PNMA, quando não faz referência ao desenvolvimento econômico, inerente ao Estado organizado e objetivo da sociedade, com bases sustentáveis. Falta-lhe um conceito normativo de desenvolvimento sustentável, assim como a redução das desigualdades regionais, esquecidas nas diversas formas de padronizações nacionais de aspectos ambientais. “Não se justifica que, após tantas revisões e alterações na PNMA, o Brasil não tenha adotado claramente em sua política ambiental o conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade” (ANTUNES, 2015, p. 92,114).

Outra falha da PNMA é apontada no trabalho de Fernando Scardua e Maria Augusta Bursztyn, para quem a descentralização prevista no instrumento jurídico, pioneiro no cenário nacional, não estabeleceu junto as suas metas, prazos determinados e formas, provavelmente pela característica impositiva com que a Lei foi construída. O resultado disso é que “a forma como e quando deveriam ser feitas tais atividades não haviam sido discutidos com os estados e muito menos com os municípios, estes últimos, alvo das ações previstas no SISNAMA” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 301).

As avaliações de Bessa Antunes e de Édis Milaré, podem ser comprovadas na realidade da gestão ambiental no Brasil, em especial nos governos locais, que tiveram suas áreas urbanas explodidas em crescimento, com ocupações desordenadas, processos de industrialização equivocados e inexistência de políticas urbanas adequadas, principalmente ao que preconiza a PNMA.

No caso de Manaus, por exemplo, o início da degradação dos principais igarapés de Manaus, como a contaminação do igarapé do Mindu pela ocupação de áreas próximas ao canal do igarapé, para construção de vários conjuntos habitacionais, iniciado no início da década de 1980, demonstra que a degradação e perda do ecossistema acompanhou, antagonicamente, o desenvolvimento da PNMA e seus diversos instrumentos jurídicos de controle (NUNES, 2016).

Em outras palavras, a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente acompanhou, em sentido contrário, o avanço da degradação ambiental urbana, como visto na cidade de Manaus, que saiu em 1980 de pouco mais de 640 mil habitantes, para mais de um milhão em apenas uma década, sem a estruturação de um sistema normativo de regulação

ambiental eficiente, momento em que quase todos os igarapés urbanos perderam a qualidade de suas águas e a cobertura vegetal foi suprimida sem quase nenhum tipo de controle.

7.5. A articulação das Políticas Nacionais com o meio ambiente e o governo local

Política pública, como uma ação delineada de governo, estabelece num sistema democrático, processos de tomada de decisão e planejamento, prioritariamente associadas às demandas sociais (PECCATIELLO, 2011, p. 72). Partindo dessa premissa, com base em diversos outros autores, Peccatiello estabelece que as políticas públicas devem mediar relações em múltiplas dimensões políticas, através de normas técnicas e sociais com a finalidade da administração do domínio público, pelo ordenamento, regulação e controle. Ou seja, não se restringe só ao Estado, e sim incorporando a sociedade civil e o setor privado (PECCATIELLO, 2011, p. 73).

O desempenho das políticas públicas, pode ser desenvolvido dentro de um determinado setor, assim como em congruência com outros setores, atuando em conjunto, complementando e reforçando metas e objetivos. Em alguns casos, podem ser reparadoras e compensatórias (SCARDUA, 2003b, p. 13-14).

Uma separação prioritária para o debate e que estabelece uma linha tênue entre a União e os demais entes da federação, no que se refere a implantação de políticas nacionais, é observado por Bessa Antunes. Para o autor, política nacional remete a validade de uma percepção para todos os que participam da federação, abarcando os entes locais, estaduais e federal. O termo nacional, portanto, é um marco que remete a uma abrangência bem maior que Federal. Nesse caso, política nacional é mais extensivo que a política federal, estabelecida com foco somente no ente federal, a União (ANTUNES, 2015, p. 87).

Daí emerge um conflito na aplicação das políticas nacionais, considerando que, pelo princípio da autonomia federativa todos os entes são capacitados para se auto organizar, todos devem ter participação semelhante.

No entanto, aparecem diversos pontos divergentes, como alguns já elencados na presente pesquisa, de onde surge o desafio de discutir os limites das políticas nacionais, que deveriam, por força da mesma autonomia federativa, deterem-se a interferir na organização administrativa dos entes federados, “[...] o que a torna complexa e de difícil concretização, pois depende de acordos políticos entre os entes federados (ANTUNES, op. cit.).

As políticas nacionais, estabelecidas com a fim de gerir problemas que se irradiam por todas as esferas de governo e na sociedade, tem, portanto, limites indefinidos, chegando, na maioria das vezes, a interferir diretamente na organização administrativa dos entes federados protegidos pelo princípio da autonomia federativa.

Andreas Krell corrobora com o raciocínio claro de que “o princípio constitucional da autonomia administrativa dos municípios e estados federados faz com que não possa ser imposto às Administrações municipais um ‘comportamento ativo’” (KRELL, 2004, p. 104-105 apud ANTUNES, op. cit.).

A partir dessa premissa, qualquer determinação ao município por políticas nacionais para criação de estruturas administrativas como secretarias e conselhos, atribuição de tarefas, determinações de gestão, causam um estremecimento no poder local frente ao que preceitua a Constituição Federal.

Bessa Antunes entende, como pano de fundo da questão, que o problema da implantação de políticas nacionais no Brasil, está localizado no modelo federativo adotado, onde fica acurado que “[...] as políticas nacionais, no fundo, são regras de cooperação entre os diferentes entes federativos, com vistas ao alcance de determinados objetivos (ANTUNES, 2015, p. 88).

Sob o prisma ambiental, existe uma dificuldade peculiar mais ampla, de separar a competência dos entes e implantar as regras de cooperação. Vladimir de Passos Freitas, inclusive, define como “uma disputa de poder entre os órgãos ambientais”, onde as competências, legislativa e material são avocadas por diversos órgãos administrativos dos entes federados, tendo como cenário tanto o fator arrecadação, quanto o exercício do poder político sobre a sociedade (FREITAS, 2005, p. 80).

A busca por soluções de problemas de alcance nacional, ligadas às questões ambientais, somada a essa incerteza limítrofe entre a interferência administrativa dos entes, em especial da União sobre os Estados e primordialmente destes sobre os Municípios, promove no Brasil o que Bessa Antunes chama de políticas ambientais setoriais que “reduzem o papel da Política Nacional de Meio Ambiente que, gradativamente vai se tornando uma mera norma de organização institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente” (ANTUNES, op. cit.). Como exemplo, o autor cita a responsabilidade civil objetiva, constante na PNMA, tratada atualmente no Código Civil (art. 927, parágrafo único) e na própria Constituição Federal no artigo 225, parágrafo terceiro.

A cada nova concepção de uma política nacional setorializada de meio ambiente, o país acaba fortalecendo um tipo de centralização, onde a autonomia vai sendo trabalhada com restrições no ente mais distante do cidadão. Segundo Antunes:

“[...] uma desconfiança clara em relação aos poderes locais, os quais, não raras vezes, para viabilizar a solução de situações regionais, abriam mão de restrições ambientais, sob o argumento de que elas implicavam em entraves para o desenvolvimento” (ANTUNES, 2015, p. 90).

Na Constituição Federal existem entendimentos antagônicos sobre elementos do meio ambiente, que estão dispostos em uns dispositivos, como uma autonomia sobre um fator ambiental para um determinado ente, e em outro dispositivo simplesmente já não o tem, conforme já debatido no capítulo 6 deste trabalho.

Do mesmo modo, as políticas nacionais também estabelecem formatações diferentes para questões ambientais, que se imbricam, sobrepõem, disputam e concorrem, hoje presentes em diversas destas políticas nacionais, conforme relacionada (Tabela 10): Ou seja, as Políticas Nacionais de vários assuntos dividem meio ambiente, centralizam o poder sobre esses temas e estabelecem uma teia de regulações, nem sempre conexas.

Tabela 10. Políticas Nacionais setoriais de meio ambiente

Nº	Política setorial	Instrumento
1	Política Nacional de Meio Ambiente	Lei nº 6.938/1981
2	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	Lei nº 7.661/1988
3	Agrotóxicos	Lei nº 7.802/1989
4	Proteção de Cavidades Subterrâneas	Dec. nº 99.556/1990
5	Política Agrícola	Lei nº 8.171/1991
6	Política Nacional dos Recursos Hídricos	Lei nº 9.433/1997
7	Política Energética Nacional	Lei nº 9.478/1997
8	Política Nacional de Educação Ambiental	Lei nº 9.795/1999
9	Sistema Nacional de Unidades de Conservação	Lei nº 9.985/2000
10	Estatuto das Cidades	Lei nº 10.257/2001
11	Política Nacional da Diversidade Biológica	Dec. nº 4.339/2002
12	Política Nacional dos Recursos do Mar	Dec. nº 5.377/2005
13	Política Nacional de Biossegurança	Lei nº 11.105/2005
14	Política Nacional de Agricultura Familiar	Lei nº 11.326/2006
15	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Dec. nº 6.040/2007
16	Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento Básico	Lei nº 11.445/2007
17	Programa Minha Casa, Minha Vida	Lei nº 11.977/2009
18	Política Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar	Dec. nº 6.874/2009
19	Política Nacional de Mudanças Climáticas	Lei nº 12.187/2009
20	Política Nacional de Resíduos Sólidos	Lei nº 12.305/2010
21	Novo Código Florestal	Lei nº 12.651/2012
22	Plano Nacional de Desenvolvimento das Florestas Plantadas	Dec. nº 8.375/2014

Fonte: Antunes (2015, p. 90); BRASIL (diversos), adaptado pelo autor.

Em análise breve de algumas destas políticas nacionais, pode se perceber que os governos locais, além de excedidos no campo dos limites da autonomia administrativa constitucional, não se relacionam com as capacidades estruturantes previstas nestas determinações legais.

Na Política Nacional de Recursos Hídricos, por exemplo, o legislador estabeleceu um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que tem por foco a possibilidade de fomentar a descentralização nas esferas política, administrativa, técnica e financeira, além da participação conjunta do poder público junto com a sociedade nos processos administrativos, desde o planejamento, até a tomada de decisão quanto à gestão dos recursos hídricos no Brasil (CARLO, 2006, p. 116). Nesse campo, os Estados são autônomos no assunto. Aos municípios, restam apenas representações onde as bacias hidrográficas abrangerem o todo ou parte de seus territórios.

Porém, observam Sandra Granja e Jeroen Warner, apresenta-se ao debate a controvérsia entre a subsidiariedade proposta pela PNRH e o entendimento da Lei para o tema dominialidade. Esclarecem os autores que:

[...] Se um rio é de domínio da União é considerado federal e suas águas são de domínio federal, com exclusão do domínio dos demais níveis de governo. Nessa hipótese, sua administração (da água) seria feita por órgãos federais, não podendo o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios interferirem nessa administração, a menos que o governo federal o admitisse expressamente (GRANJA; WARNER, 2006, p. 1103).

Por consequência dessa divisão de competências, as relações de subsidiariedade serão permanentemente “objeto de adequações nos sistemas”, complementam.

A organização da política pública de gestão dos recursos hídricos, determinada na PNRH, enfrenta a realidade desnuda em temas como a territorialidade que ultrapassa limites políticos-geográficos, articulação e integração desde o ponto mais próximo das questões a ser enfrentadas, o governo local, até o nível nacional, onde os interesses são padronizados e menos maleáveis, o que exige um sistema federativo de cooperação e integração mais forte e ativo,

[...] performando instituições, ações e atividades de todos os entes político-administrativos que, no exercício de suas respectivas competências, possam articulá-las e integrá-las para a consecução do desenvolvimento sustentável de qualquer bacia (GRANJA; WARNER, 2006, p. 1112).

Na Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA, instituída pela Lei nº 9.795 de 1999, fica claro o papel dos órgãos integrantes do SISNAMA, de acordo com o inciso terceiro do artigo terceiro da Lei:

Art. 3º Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:

III - aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente; (BRASIL, 1999).

Além dessa diretiva, a própria Lei amplia essa responsabilidade para um compartilhamento maior, envolvendo em seu artigo sétimo, além dos órgãos citados, “instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não-governamentais com atuação na educação ambiental” (BRASIL, 1999).

Na esfera local, a educação ambiental tem fundamental importância para abrir espaço para uma nova ética. É neste campo que os problemas ambientais podem ser trabalhados tanto no sentido pedagógico, como na compreensão da problemática ambiental, facilitando a compreensão da realidade local com fundamentação para a construção de um novo conhecimento (CARLO, 2006, p. 120).

No entanto, são poucos os indicadores de resultados desse processo, em especial no âmbito local, melhor apresentado no próximo capítulo.

7.6. Visão da autonomia federativa: o exemplo na Política Nacional de Resíduos Sólidos

Não há como negar a importância de políticas públicas sobre resíduos sólidos, em especial o urbano, que vem aumentando em quantidade e diversidade, concomitante com o processo de mudança cada vez maior das pessoas que passam a viver em áreas urbanas (FADINI; BARBOSA, 2001).

Presente nos primeiros debates acerca da capacidade de suporte da biosfera frente o crescimento econômico do planeta, no final da década de 1960, a preocupação com os resíduos sólidos já acompanha as preocupações de vários governos, principalmente os que experimentaram o crescimento urbano, com o enfrentamento da poluição, do acúmulo e aumento dos rejeitos e demais problemas causados pelos resíduos, em especial os sólidos, que se avolumam e contaminam os recursos naturais pelos padrões de produção e consumo crescentes no planeta (SACHS, 2002; 2008; 2009).

No cenário atual, a preocupação com os resíduos sólidos está materializada em diversos campos da governança e como se já não fosse uma reinterpretação da PNMA, ainda corrobora para ampliar o debate em várias outras direções.

Além da Política Nacional de Resíduos Sólidos permear diversas outras ações de governo, nasce como parte da PNMA, e transversa a Lei de diretrizes nacionais do saneamento básico e da Política Nacional de Saneamento Básico, a Política Nacional de Mudanças Climáticas, Política Nacional de Educação Ambiental, Recursos Hídricos, além de interagir com outros segmentos imbricados com a economia, gestão territorial, saúde, emprego e tecnologia (ANTUNES, 2015; MILARÉ, 2015).

Apesar de ser elementar a obrigação de todos, agentes públicos ou privados, levar em consideração as variáveis ambientais em qualquer forma de decisão, capaz de causar algum tipo de impacto negativo sobre o meio ambiente (MILARÉ, 2015, p. 266), é majoritariamente sobre ao governo local que recaem quase todos os custos pela geração, coleta, disposição e demais problemas causados pelos resíduos sólidos (JURAS; ARAÚJO, 2012, p. 58), provocado pela natureza de realização da vida humana, que ocorre no município.

No entanto, diretrizes existem para a divisão da tarefa de enfrentar os problemas dos resíduos sólidos pelos demais entes federados. Ilidia Juras e Suely Araújo (2012, p. 60) registram que o princípio nº 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da Conferência Rio 92, declara:

[...] As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (Princípio nº 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)

O princípio do poluidor pagador, que está associado ao princípio da responsabilização pelo dano ambiental, já estava estabelecido na PNMA, em seu artigo 4º, atribuindo ao poluidor, ao usuário e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, sem fazer referência direta a quem deveria financiar ou ressarcir os custos.

A PNRS amia a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida de produtos e enobrece a logística reversa, fortalecendo a responsabilidade do setor produtivo, e também realça a necessidade de comprometimento da sociedade com sua própria existência sobre o planeta ameaçado.

Entretanto, em se tratando de governança na divisão de tarefas na federação, os custos e responsabilidades da PNRS são controversos. No artigo 4º, que define o foco da norma, está estabelecido que “a Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares [...]”

(Lei nº 12.305/2010, Art. 4^a). É o estabelecimento dos termos *poderá*, para os entes mais ricos e *deverá* para os mais pobres, no caso, os governos locais.

O artigo 10 da Lei da PNRS, muda completamente o sentido de responsabilidade. Toda a controvérsia estabelecida na Lei Complementar nº 140/2011 sobre o que seria âmbito local, sua abrangência e limites, com ônus, como no caso, não tem a dubiedade ou o entendimento diverso. O Estado não precisa asseverar nenhuma atribuição, aprovar capacidade técnica e financeira ou, *a cavaleiro*, discutir o que um ou outro ente federativo deve fazer. Fica claro que todo o problema dos resíduos sólidos é dos governos locais, senão vejamos:

[...] Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (Lei nº 12.305/2010, Art. 10).

Como não existe território em suspenso no Brasil, os Estados e a própria União, que tem na totalidade do território federal 5570 municípios (IBGE, 2016), ficam em posição privilegiada na responsabilidade objetiva do problema em tela. Ou mais complexo ainda, ficam os municípios sujeitos à tutela de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais, hierarquizando novamente o pacto federativo e desfigurando os limites da autonomia administrativa, mas com a determinação da Lei pela responsabilidade de gestão do problema.

A posição de conforto do ente estadual pouco se altera com suas incumbências, que são duas: A primeira de promoção de políticas públicas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, todas também territórios municipais e remetidas, em primeiro plano, ao artigo 10. Na segunda reedita a competência para licenciar as atividades, que mesmo estando localizadas em um município, posto que o Estado é formado pelo conjunto destes, estão sob sua tutela.

Nas elaborações do Plano de Resíduos Sólidos, apesar de constar da Lei a formulações deste instrumento nas três esferas federativas, todas dependem diretamente dos dados, levantamentos e trabalho dos Municípios. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos tem 11 exigências de conteúdo mínimo. O Plano Estadual de Resíduos Sólidos tem 12. Já o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos tem 19, desdobrados em mais de uma dúzia de outras exigências e é onde o PNRS encontra sua efetividade.

Não há que se discutir os meandros necessários e indispensáveis da Lei e seus subprodutos residuais. Todas as esferas federativas e cada ação tomada para o enfrentamento e busca de soluções para o tema, devem ser prioritários. No entanto o peso maior, por atribuição

e por determinação legal, é do município. Para estes, de quem dependem as soluções apontadas na legislação e as exigências impostas pelos reclames do meio ambiente, são poucos os caminhos e pequena a divisão de esforços pelo compartilhamento.

Os recursos financeiros, ou são exclusivos do orçamento local, menor fatia da arrecadação no território nacional, ou são de fontes de financiamentos, que demandam ao governo local assumir custos e endividamento que na maioria das vezes, serão pagos pelo mesmo parco orçamento municipal.

Em notícia publicada no site no Ministério do Meio Ambiente em 2014, a então Ministra Isabela Teixeira corrobora e reconhece essa deformidade do compartilhamento da responsabilidade do PNRS:

“[...] que não levou em conta [...] a dificuldade de municípios pequenos, muitas vezes remotos, que além de exigirem tratamento específico dos resíduos, nem sempre estão em situação econômica de implantar as ações necessárias ou obter o financiamento do governo federal” (MMA, 2014).

O alerta é claro: Delegar atribuições impositivas à esfera local de maneira uniforme, pode tornar piores os resultados que a situação anterior (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 299).

Em consulta ao site Portal da Transparência, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em março de 2017, não foram encontradas nas informações sobre os gastos públicos da Federação no exercício de 2016, nenhuma transferência de recursos para o Estado do Amazonas ou para 26 das 27 unidades federativas na ação governamental *Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos*.

Para ser mais específico, o único repasse desta rubrica, ou ação governamental da União registrada no ano, é de pouco mais de um milhão e trezentos mil reais para o Estado do Mato Grosso e em outra rubrica, pouco mais de duzentos mil reais para o Estado do Tocantins na ação governamental *Gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos* (CGU, 2017).

Victor Nunes Leal (2012, p. 112), concebe um resumo que traduz bem os fatos apresentados acima, apesar de contextualizar uma concepção bem mais ampla sobre o assunto. “As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município [...]” (LEAL, 2012, p. 112).

7.7. A realidade da fragilidade no governo local

Quando se estabelece um comparativo entre as diversas esferas de poder no Brasil e as dificuldades de implementação de políticas públicas, fica patente a premência da realidade nos governos locais no enfrentamento do dia-a-dia, onde o poder constituído não pode arredar pé um só dia da gestão pública.

Em uma publicação de 1996 sobre a descentralização na área da assistência social, o Centro de Estudos de Culturas Contemporâneas - CEDEC, observa que, no âmbito local, onde ocorre a existência humana de fato, o princípio da universalização dos direitos encontra barreiras de toda ordem. Em situação de crise econômica, todas as demandas sociais se estabelecem como prioridade frente as demais áreas, assumindo caráter prioritários no âmbito das políticas públicas (CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA, 1996).

No campo da governança, em especial a local, parte dos objetivos deste trabalho, é preciso considerar diversos posicionamentos que apresentam razoável questionamento quanto aos problemas estruturais dos governos locais, que não podem ser negligenciados ou ocultados, principalmente quando o assunto é descentralização.

O primeiro grande problema do Brasil na visão nacional do municipalismo, surge a imensa heterogeneidade dos municípios, que diferem muito entre si, apesar de terem tratamento igualitário na maioria do ordenamento jurídico administrativo brasileiro (MEIRELLES, 2008; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

Corroborando com essa desigualdade regional, muito forte no Brasil pelas suas dimensões continentais, as diferenças populacionais, territoriais e estruturadas dos Municípios brasileiros, onde quanto menor, mais distante do poder político. Carlos Souza demonstra que “[...] quanto mais desenvolvido é o território, maiores são as oportunidades de se estabelecer mecanismos de participação e oposição pública, critérios fundamentais para o desenvolvimento das instituições democráticas [...]” (SOUZA, 2006, p. 16).

As diferenças entre os 5570 municípios brasileiros, estão na base das barreiras erigidas frente ao avanço mais efetivo dos processos de descentralização. Autores como Scardua (2003b) e Andrade (2011), de forma otimista, avaliam estas barreiras como determinantes para que o poder central estabeleça prioritariamente a equidade. Enfrentar esse problema passa por identificar a capacidade contributiva de cada município.

Outro grave problema, identificado em diversos estudos, está nos níveis de escala para o funcionamento da sociedade, em que a ação direta do governo fica aparelhada pelo chamado coronelismo, clamando por um maior envolvimento da sociedade civil organizada. Corroborando

ainda, a aproximação do cidadão com o poder público, dificultando as ações de regulação e controle. Nesse aspecto, quanto menor o município, maior o envolvimento e a dificuldade na relação entre a sociedade e os agentes públicos municipais. (LEAL, 2012; SCARDUA, 2003b).

A concentração de poder, principalmente nas mãos do governante, realidade mais presente em médias e pequenas cidades, prescindem do debate e da análise pública, uma vez que até o poder legislativo, nestes casos, *delegam* sua autonomia ao poder executivo tornando-o um poder sem contrapesos (COUTO; ABRUCIO, 1995, p. 58).

No entanto, é pensamento comum no cenário político administrativo, em especial no que se refere ao tema da descentralização, que um dos principais aspectos tanto para a redução das diferenças regionais, quanto para a própria eficácia das ações, está centrado na capacidade financeira do agente. A perda de uma parte considerável de recursos financeiros da União para Estados e Municípios, a partir da Constituição federal de 1988, retirou a capacidade operacional nacional da União, sem, contudo, garantir as condições suficientes para que os entes federativos resolvam os problemas (ABRUCIO; COUTO, 1996b, p. 40-41).

8. CAPÍTULO 7

8.1. Caracterização e análise da governança ambiental local no Amazonas.

Apesar de não ter a pretensão inicial de propor uma solução determinante para a falta de indicadores de governança ambiental local, sugerindo um modelo definitivo, este capítulo tem como objetivo fazer um balanço, pelo menos aproximado, que possa determinar os avanços da governança ambiental local, em escala aproximada da realidade, para que a pergunta de partida desta tese possa ser respondida.

De início, é preciso observar no campo da pesquisa científica, que muitos autores colocam em cheque a eficácia dos indicadores de governança ambiental conhecidos. A falta de conexão dos resultados com a sustentabilidade é o cerne da questão e demonstra que, apesar de ser desejável que os governos locais tenham cada vez mais estruturação na área ambiental, é preciso priorizar a interação com a sociedade e medir os resultados com melhores mecanismos.

Neste capítulo, considerando as imprecisões e incertezas dos indicadores ambientais disponíveis, e considerando ainda que não existem instrumentos de mensuração de resultados, que exceda às estruturas físicas, numéricas e padronizadas, demonstrando o verdadeiro grau de implementação da governança, adotamos metodologia simples, aferindo o esforço governamental dos Municípios do Amazonas na construção da governança ambiental local. Em seguida, comparando o instrumento do licenciamento ambiental, foram verificados os índices de atendimento na cidade de Manaus, tanto pelo Estado quanto pelo Município, estabelecendo um comparativo destes valores com a atenção dispensada aos demais Municípios amazonenses.

8.2. Considerações sobre os indicadores de gestão e os resultados práticos na temática ambiental.

Todos os aspectos da governança pública, como os diversos apresentados nos capítulos anteriores desta pesquisa, entre eles a transparência, a prestação de contas, a accountability, a legalidade, a tomada de decisão, a desconcentração e a descentralização, só podem ser considerados válidos na medida em que podem ser avaliados quanto a capacidade de implementar suas políticas públicas dentro dos princípios da própria governança, a fim de garantir maior efetividade do Estado na prestação dos serviços públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015).

A intervenção do poder estatal em políticas públicas, acontece, via de regras, utilizando variáveis de eficiência e efetividade que aferem o desempenho do próprio governo frente demandas setoriais (SCARDUA, 2003, p. 32). No entanto, é razoável afirmar que além dos

problemas advindos do senso comum e de entendimentos rasos no campo da gestão ambiental, pouco se tem avançado para que a sustentabilidade seja resultado palpável na administração pública brasileira, onde a falta de indicadores de resultados talvez seja um dos maiores percalços.

Em todas as esferas de governo, nas diversas estruturas institucionais, existem muito mais indicadores com dados detalhados em outras áreas governamentais do que na área de meio ambiente. Setores da educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação, contam com estruturas mais bem aquinhoadas com o orçamento público, abarcando mais de 60% do orçamento dos municípios “e, por conseguinte, são setores de políticas públicas que mais disponibilizam informações acerca das respectivas gestões financeiras e administrativas”, o que os torna mais mensuráveis e maleáveis na construção de base de dados e indicadores. (CAVALCANTE, 2012, p. 21)

Para determinar onde o poder público deve concentrar esforços, mesmo aqueles determinados por leis, é preciso um cabedal de informações básicas, reunidas em forma de indicadores que sirvam de baliza para maior efetividade com presteza, economia e justiça. Nesse sentido, é razoável apontar que os indicadores construídos na gestão ambiental são, pouco demonstram de efetividade das ações de governo, pois são restritos, na maioria dos casos, a ações do governo e não diretamente no atendimento à população ou ao meio ambiente, para os quais os critérios são mais complexos.

Fernando Scardua complementa:

[...] a escolha de um determinado tipo de instrumento ambiental recai sobre a análise de uma série de critérios, que podem incluir, segundo COMMON (1995): confiança, finanças, custo, requerimentos de informação, monitoramento e sanção, permanência, flexibilidade, equidade, incentivos dinâmicos, incentivos continuados e considerações políticas. Esse conjunto de instrumentos apresentados de forma aleatória pode ser utilizado para diferentes critérios e situações, dependendo do objeto da ação (SCARDUA, 2003, p. 32).

Na área ambiental, é comum a concordância acadêmica do pensamento de Scardua, apontando critérios ambientais de apropriação e mensuração, mas em subáreas específicas das políticas de meio ambiente, como: os que se relacionam com a produção, tratamento e destinação de resíduos sólidos; quantidades de pessoas atendidas com abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto; qualidade do ar; quantidade de organizações estatais de meio ambiente; existência de normas jurídicas de regulação de políticas ambientais; existência de Conselhos de meio ambiente, entre outros. Entretanto, a gestão ambiental em nível local, precisa de indicadores que corroborem com a transversalidade que a matéria exige e com

resultados práticos de políticas públicas do setor para solucionar os problemas amplamente conhecidos no meio ambiente do município, em especial nas áreas urbanas, onde se resume o entendimento comum de cidade.

José Eli da Veiga, estudioso do assunto, assevera que, apesar do reconhecimento unânime da importância crucial do papel desempenhado pelos indicadores de governança ambiental, “não tem havido sequer aquele mínimo de convergência que seria necessário para que houvesse legitimação de algum (ou alguns) deles” (VEIGA, 2007, p. 1; 2014).

Os inúmeros caminhos adotados por diversas iniciativas voltadas para a dimensão ambiental, com formatação de indicadores diversos e quase sempre desconexos, estabeleceram o que Veiga chama de *nevoeiro intelectual* no tema da sustentabilidade (VEIGA, 2009, p. 1). Isso, em um cenário em que o desenvolvimento e a governança pública vêm exigindo cada vez mais do modelo federativo brasileiro, onde a governança ambiental é desafiada a todo instante em tentar acompanhar, quase que em vão.

Em seu trabalho de pesquisa de doutoramento, Sandra de Carlo (2009), aponta que, embora exista um compromisso claro da federação, caracterizado e estruturado por um arcabouço institucional, a gestão ambiental no Brasil é precária na “[...]implementação de sistemas locais de defesa ambiental [...]” (CARLO, 2009).

A autora aponta o objetivo central da concepção do SISNAMA de “[...] levar em conta a complexidade dos problemas ambientais em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política”, somadas aos problemas institucionais e políticos localizados na capacidade administrativa de seus governos. A conclusão básica da pesquisa de Sandra de Carlo, confirma uma tendência de evolução institucional nos municípios brasileiros, que apresentavam propensão a um crescente na criação de estruturas administrativas e consequente aumento no comprometimento da gestão com a área ambiental municipal, e identifica que, mesmo esse quadro otimista, apresenta configuração ainda precárias e heterogênea (CARLO, 2006), em complemento ao que apontam Eli Veiga e Fernando Scardua.

Leme (2010, p. 27) estabeleceu duas questões delineadoras na abordagem das políticas públicas envolvidas com a política ambiental, que corroboram com o clareamento do *nevoeiro intelectual* de Eli Veiga, formatando indicadores de governança ambiental local. A primeira interroga qual a capacidade instalada nos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada. A segunda investiga se essa capacidade vem evoluindo ao longo dos anos, assim como as demandas da área. É preciso estabelecer mais uma interrogação nessa lógica, para questionar se os resultados dessas estruturas locais resultam em boa governança ou não.

8.3. Variação e distribuição da população residente nos Municípios do Amazonas.

Nesta parte do trabalho, busca-se estabelecer resultados para perguntas de Leme (2010, p. 27)¹², e mensurar a estruturação dos governos locais para o exercício do princípio da autonomia na gestão ambiental, com um olhar para a boa governança

De acordo com PIB Estadual de 2014 (AMAZONAS, 2017), Manaus concentra quase 80% da economia do Amazonas, enquanto que os números relativos à população (IBGE, 2017) dão conta de que Manaus abriga mais de 52% da população do Estado. Separados por número de habitantes, Manaus apresenta uma distância abissal de todos os demais municípios. Parintins, segunda maior cidade do Estado, tem cerca de 5% do número de habitantes registrados em Manaus. Depois, todos os outros municípios têm uma relação populacional menor com a capital.

Todos os números publicados pelo IBGE referentes ao total da população dos Municípios amazonenses no Censo 2010 e na estimativa populacional referente ao ano de 2016, além da relação de crescimento ou decréscimo populacional por Município, com a posição de cada unidade no Estado, Anexo 1.

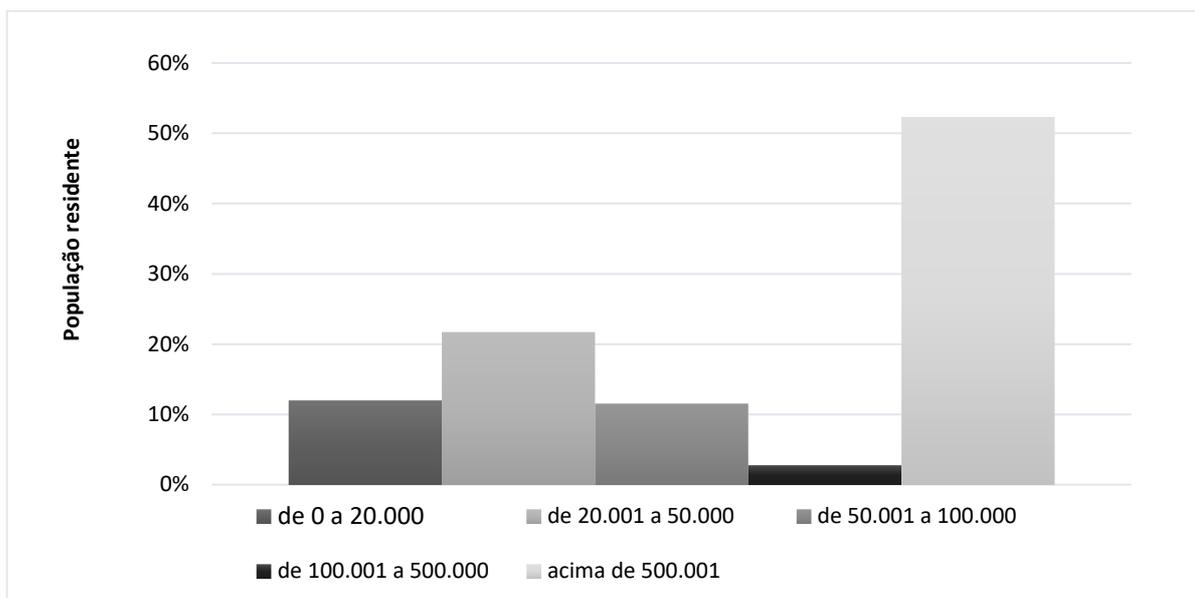
Apenas Urucurituba, Apuí, Santa Isabel do Rio Negro, Nhamundá, Humaitá e Manicoré mudaram de categoria na classificação pela linha de corte utilizada (Anexo 1).

Enquanto que os quatro primeiros, classificados no Censo de 2010 como abaixo de 20 mil habitantes, na estimativa populacional de 2016 já ultrapassam esse limite. Humaitá e Manicoré entraram na linha dos municípios com mais de 50 mil habitantes no mesmo período. Mantida a tendência de crescimento apontada pelo IBGE para o período, outros seis municípios podem mudar de categoria até 2022 (IBGE, 2017).

Nessa classificação dos municípios por tamanho populacional, das cinco categorias, depois de Manaus, que abriga quase 2.100.000 moradores (IBGE, 2017), a maior parcela da população amazonense está nos municípios entre 20.001 a 50.000 habitantes, com 21,74% da população em 25 municípios. Os Municípios menores, com até 20.000 habitantes e os considerados médios, com 50 a 100 mil habitantes, acumulam população muito semelhante em quantidade e, com cerca de 460 mil habitantes cada grupo (Figura 5).

¹² Qual a capacidade instalada nos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada? Essa capacidade vem evoluindo ao longo dos anos, assim como as demandas da área? (LEME, 2010, p. 27).

Figura 5. Distribuição dos Municípios do Amazonas por quantidade de habitantes.



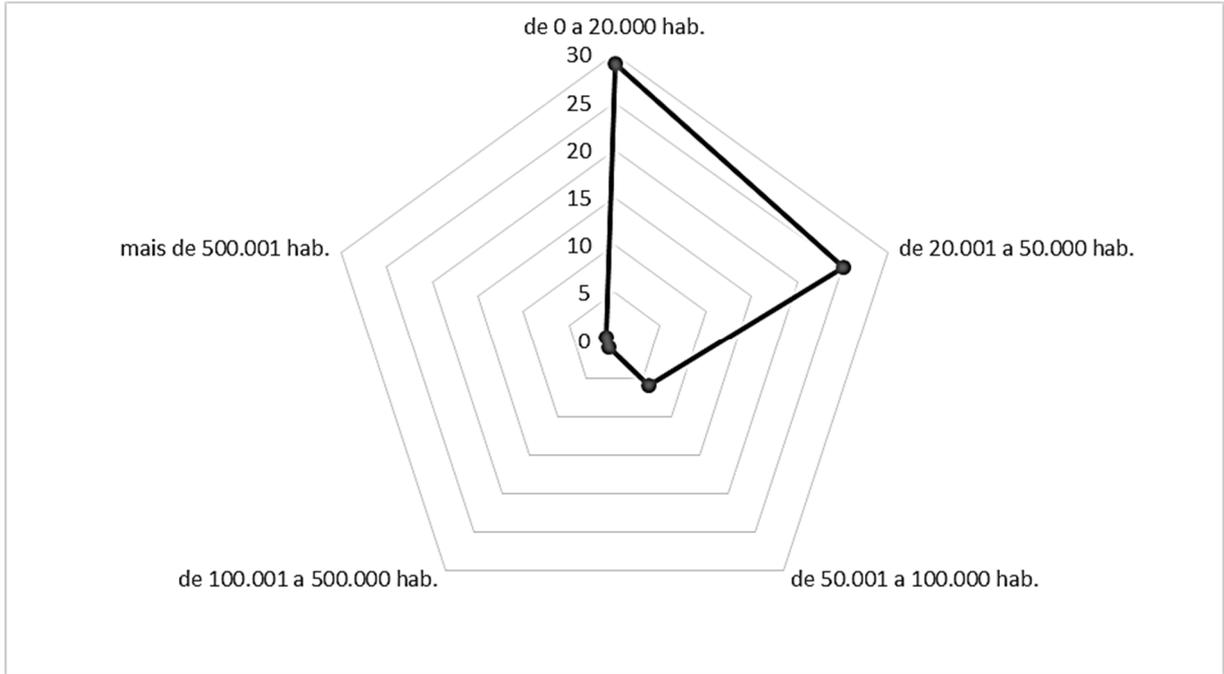
Fonte: IBGE, 2017, elaborado pelo autor.

A distribuição da população no território do Amazonas configura um dos pontos mais destoantes pontos das diferenças regionais. Há uma distorção na dispersão de municípios em relação no número absoluto de habitantes, de acordo com dados do IBGE. Manaus, com mais de 52% da população do Estado, e Parintins, única cidade com mais de 100 mil habitantes e menos de 500 mil, aparecem no centro do gráfico enquanto que 33,11% da população estão em 87,1% dos Municípios. As cidades com zero a 20 mil habitantes estão na ponta superior com 29 município e as de 20 mil e um a 50 mil habitantes aparecem com 25 municípios, localizadas no gráfico nos pontos mais altos da distorção (Figura 6).

De acordo com a população total do Amazonas, publicada pelo IBGE (2010; 2016) o Estado registrou um crescimento no período de 12,94% em relação ao Censo Demográfico de 2010. O município de Manaquiri foi o que apresentou maior crescimento demográfico, com incremento de 29% no período, seguido de Santa Isabel do Rio Negro, com 27%, Presidente Figueiredo, Ipixuna e Anamá, todos com 24%.

Na outra ponta, entre os municípios que registraram redução no total populacional, Japurá, que já era o Município menos populoso do Amazonas, caiu mais 36% no total da sua população, sendo o segundo Município brasileiro entre os que mais perderam população, passando a ser o único no Estado com menos de 5.000 habitantes (IBGE, 2017). Outros municípios que registraram redução populacional foram: Fonte Boa com menos 11%, Jutai com menos 10% e com redução de 5% ficaram Tapauá e Santo Antônio do Iça.

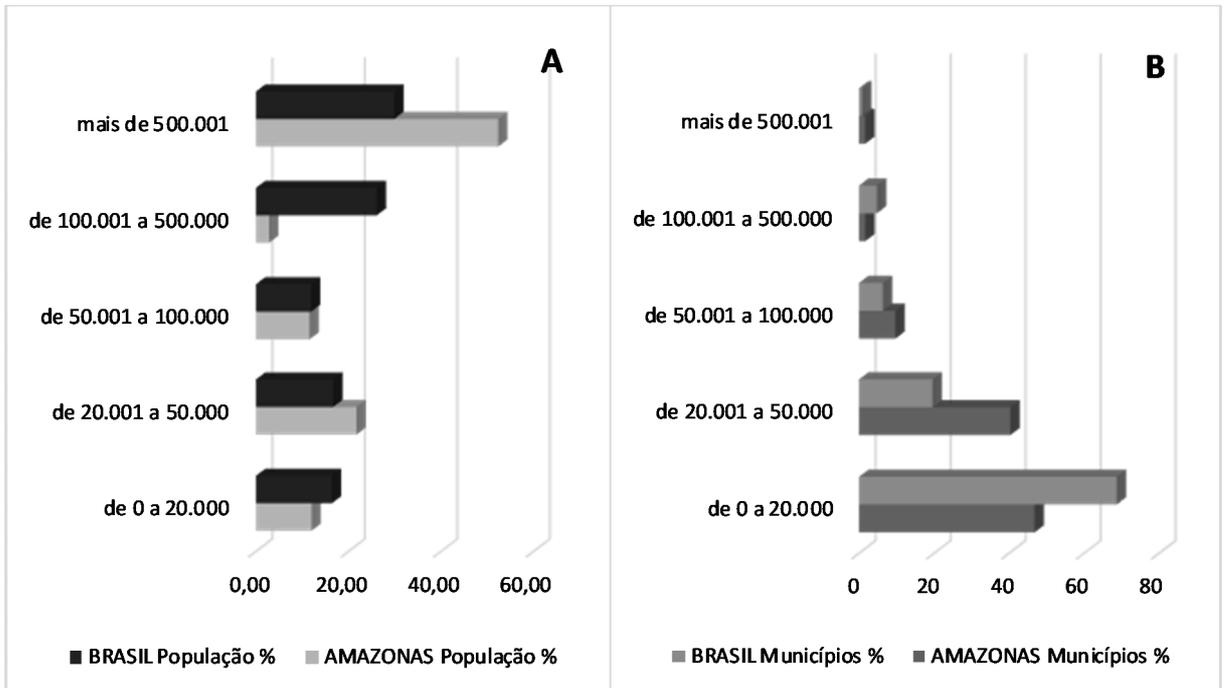
Figura 6. Distribuição municipal no Amazonas por classe populacional



Fonte: IBGE, 2017, elaborado pelo autor.

Esse panorama fica ainda mais distorcido quando comparado ao cenário nacional. A distribuição da população residente nos municípios, em comparação com a média brasileira, por categoria, de acordo com o tamanho de sua população, apresenta uma inversão do Amazonas com a realidade nacional nas pontas da classificação (Figura 7).

Figura 7. Distribuição da população (A) conforme a classe de municípios (B): Amazonas e Brasil.



Fonte: IBGE, 2017, elaborado pelo autor.

8.4. Comprometimento com a temática ambiental no Amazonas sob a ótica da MUNIC.

Sob o aspecto da governança ambiental local, os indicadores disponíveis, mesmo que ainda bastante debatidos e contestados, apresentam aspectos da governança estadual e local que apresentam um retrato do setor. Passamos, nesta etapa, a avaliar os dados pesquisados e publicados pelo IBGE em nível nacional, com informações de cada unidade da Federação, particularmente, referentes ao Estado do Amazonas.

Nesta pesquisa nos detivemos às edições da pesquisa básica que publicaram dados referentes a quatro setores da gestão ambiental local, que serão as variáveis consideradas:

- 1- Estrutura administrativa pela criação e manutenção de OMMA;
- 2- Criação e gestão dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente;
- 3- Criação, implementação e movimentação de Fundos Municipais de Meio Ambiente;
- 4- Construção de um arcabouço de leis e norma afeitos ao setor, suficientes para viabilizar a gestão ambiental local sob o aspecto da descentralização administrativa.

O objetivo nesta etapa, é identificar no espaço temporal de 2002 a 2013¹³, o grau de comprometimento dos municípios com a gestão ambiental local sob a ótica do IBGE, onde os gestores, além de suas responsabilidades legais instituídas à luz da Constituição Federal de 1988, adicionaram, ou não, políticas públicas estruturantes na temática ambiental nos municípios.

As informações levantadas e tratadas pela MUNIC, apresentam cenários delimitados no tempo para cada momento das pesquisas publicadas. Deve-se ressaltar que para o primeiro e único estudo específico e detalhista da MUNIC sobre a temática ambiental, edição 2002, foram trabalhadas informações de 5.560 municípios, total de unidades existentes até dezembro de 2001. Hoje o país tem 5.570, 10 a mais.

Destaque-se que as análises a seguir, sofrem distorções causadas pela não uniformidade do espaço entre as variações temporais, uma vez que foram considerados os anos de 2002, 2004 (dois anos de diferença), 2008 (mais quatro anos), 2009 (mais um ano), 2012 (mais três anos) e 2013 (mais um ano). No entanto, além destes serem anos referentes à publicação de pesquisas com as variáveis utilizadas, refletem bem o momento de mudança em cada uma destas variáveis. Foram considerados apenas as informações relacionadas ao Estado do Amazonas.

¹³ Anos com publicações MUNIC com dados ambientais disponíveis

Estes mesmos critérios também foram considerados como variáveis de esforço dos Municípios com os dados levantados no FOPES/SEMA, apresentados mais adiante.

Foram consideradas quatro variáveis (Figura 8):

Variável *sem estrutura* – Municípios que não tem secretarias, autarquias ou qualquer outro tipo de estrutura administrativa com atividades na área de meio ambiente;

Variável *exclusiva* – Municípios com secretarias exclusivas de meio ambiente;

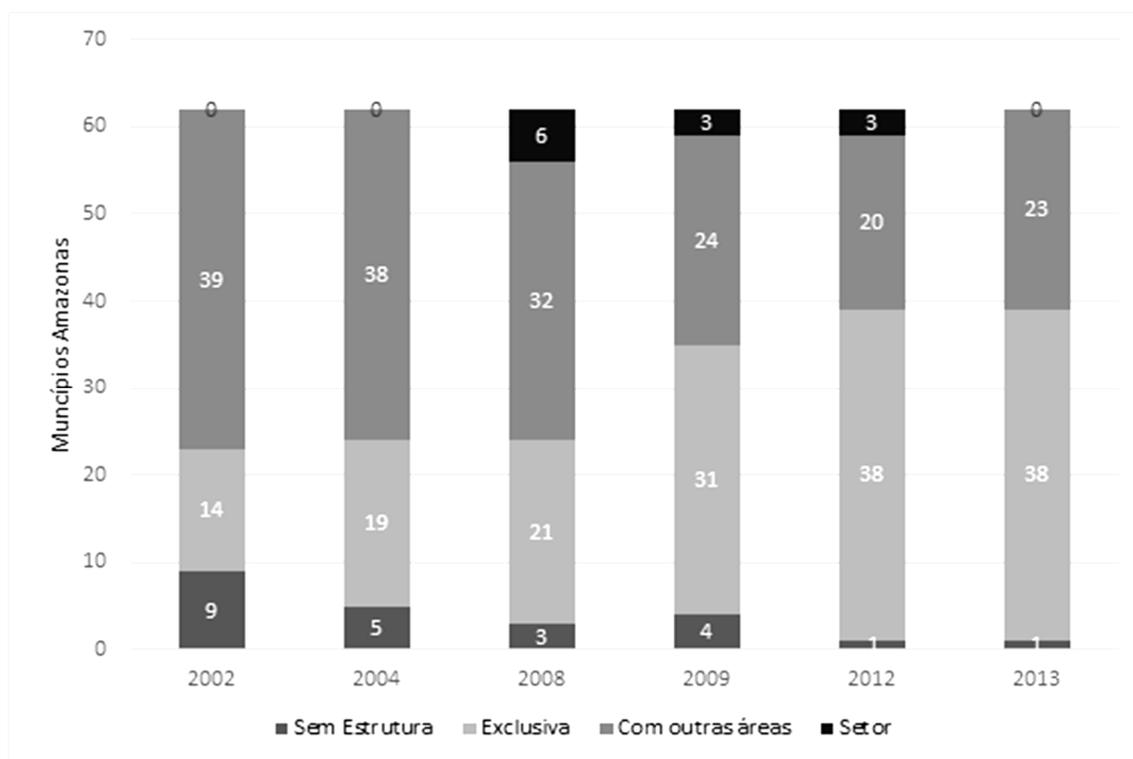
Variável *com outras áreas* – Municípios que tem a área de meio ambiente aglutinada com outros setores, como educação, turismo e esportes;

Variável *setor* – Municípios que tem a temática ambiental apenas como uma assessoria, departamento ou setor, via de regra ligados ao gabinete do prefeito.

Na variável ‘sem estrutura’, estão as unidades locais que não possuem nenhum organismo, setor ou outra estrutura administrativa com a temática ambiental no momento retratado na pesquisa. A variação, segundo a MUNIC, é de redução na ordem de 88,89% no espaço pesquisado de Municípios que não tinham nenhuma estrutura ambiental, reduzindo de 9 unidades em 2002, para 1 em 2012 e 2013.

Na variável ‘exclusiva’, que considera a criação e manutenção de secretarias municipais de meio ambiente, não atreladas como complemento de outras áreas administrativas, o Amazonas registrava apenas 14 Municípios com secretarias municipais de meio ambiente em 2002, com aumento de aproximadamente 36% para 2004, 50% para 2008, 120% para 2009 (maior variação do período) e cerca de 171% para 2012, todas referentes a 2002, não havendo mudanças no ano de 2013.

Figura 8. Municípios com estrutura administrativa de meio ambiente local – Organismo Municipal de Meio Ambiente.



Fonte: IBGE, 2017; elaborado pelo autor.

Os órgãos municipais de meio ambiente existem sob diversas formas de organização, vinculados à administração direta, como secretarias, ou à administração indireta, como autarquias (CARLO, 2006, p. 168). Estruturas administrativas onde o tema meio ambiente estava incluso, como agricultura, turismo, limpeza pública, esportes, juventude, entre outras, era mais comum até o início dos anos 2000.

Essa prática mudou nos últimos anos, caindo de 39 Municípios com secretarias que atrelavam atribuições ambientais com outras pastas em 2002 para 23 em 2013, sentido inverso à variável que determina a criação de secretarias exclusivas. Ainda na variável que considera a temática ambiental atrelada a outras áreas, é razoável considerar imbricada a variável 'setor', que de acordo com os dados da MUNIC, são referentes a Municípios que tinham a gestão ambiental apenas como setores, geralmente ligadas ao gabinete do prefeito, como uma espécie de assessoria para a área, variável que registrou zero nos anos de 2002 e 2004, surgindo em 2008, 2009 e 2012, voltando ao zero em 2013.

A articulação política-institucional, ponto central da descentralização e um dos principais objetivos do SISNAMA, estabelece a parte mais importante dos mecanismos de coordenação intragovernamental entre os poderes estatais e a sociedade com todos os seus segmentos. A democratização e o aumento da participação da sociedade no poder, estabelecem

a operacionalidade das políticas públicas de meio ambiente. O principal instrumento dessa relação são os conselhos municipais de meio ambiente (CARLO, 2006, p. 173).

Os conselhos municipais de meio ambiente são instrumentos de participação e exercício da cidadania, fomentando o convívio de setores com diferentes visões na área de interesse do meio ambiente. É neles que ocorrem experiências de coordenação de políticas públicas, no caso da área ambiental, com outras áreas de governo, sociedade e setores da economia, “[...] o que torna rico seu aproveitamento para aperfeiçoá-las e entender a contribuição dos conselhos em sua formulação e gestão” (GRANJA; WARNER, 2006, p. 1115).

Para propiciar a operacionalização da gestão ambiental, inclusive, na maioria dos casos, o funcionamento dos conselhos municipais entre outras ações, o instrumento é o fundo municipal de meio ambiente, responsável pela melhoria no desempenho da aplicação de recursos públicos na área ambiental. Taciana Leme corrobora ao afirmar que “[...] a aplicação dos recursos públicos representa uma das mais importantes atribuições para estabelecer o controle social” (LEME, 2016, p. 161).

Entretanto, resguarda a autora, mesmo quando as estatísticas apresentam a existência do fundo de meio ambiente no município, é difícil saber sobre “[...] os critérios e mecanismos de distribuição e aplicação dos recursos[...], e se eles [...] contribuem para tornar o financiamento das políticas públicas de meio ambiente mais transparentes” (LEME, op. cit.).

Nos itens conselho e fundo municipais de meio ambiente (gráfico 5), a MUNIC buscou desde a primeira edição, levantar informações não só da existência deles nos governos locais, mas saber se estavam ativos, se contavam com regulamentação atualizada e métodos de funcionamento. No entanto, conforme alerta Taciana Leme, não foram obtidas informações que revelem sobre a deliberação acerca dos recursos, assim como dos procedimentos de operação de cada um dos instrumentos, em especial dos fundos municipais (LEME, op. cit.).

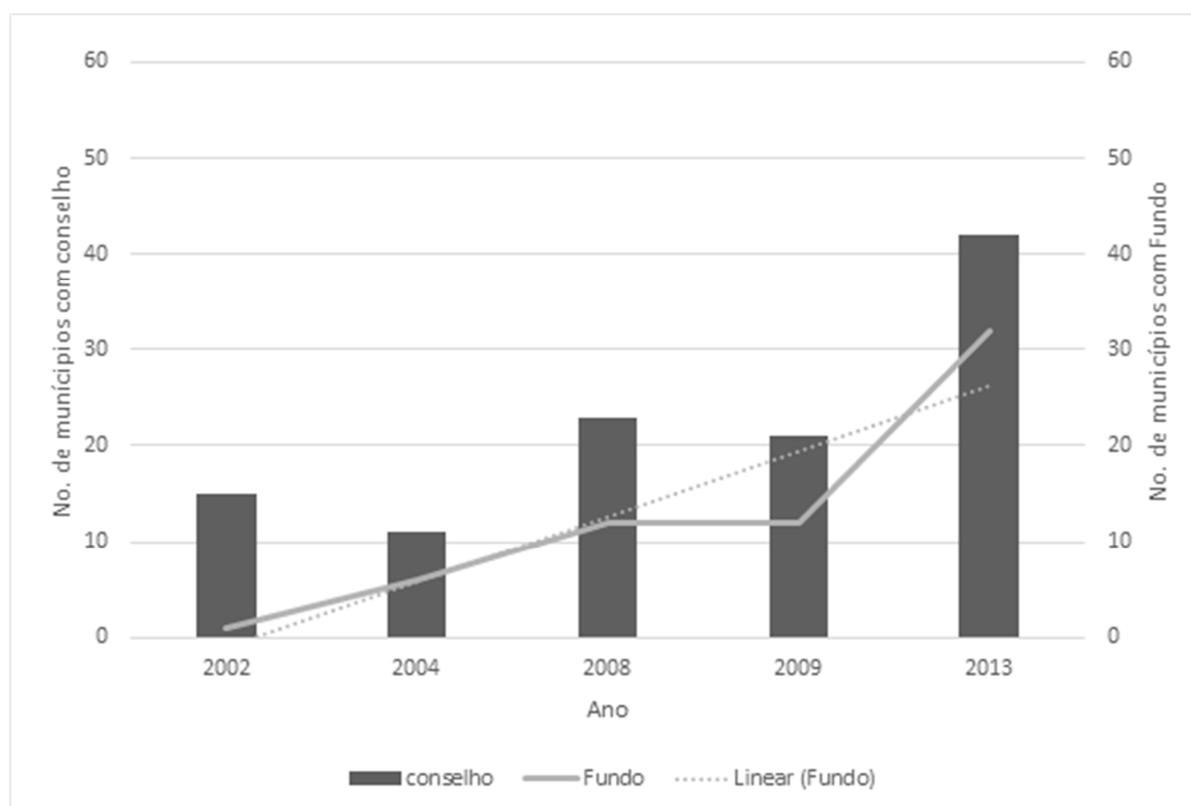
Os conselhos municipais no Amazonas, de acordo com a MUNIC, estavam presentes em apenas 15 municípios em 2002, contra apenas 1 com o fundo instalado. Curiosamente, em 2004, a pesquisa revela um comportamento dicotômico na relação conselho *versus* fundo. O número de Municípios com conselho de meio ambiente registrou uma redução de 26%, reduzindo de 15 para 11. Em sentido contrário, o volume de município que criaram seus fundos municipais de meio ambiente saltou de 1 para 6. O fenômeno voltou a ser observado na relação 2004 com 2008, com crescimento médio tanto de conselhos quanto de fundos de 50%.

Na variável CMMA da MUNIC, ocorreu retração no ano seguinte, quanto o número de conselhos caiu 10% enquanto que o total de município com fundo permaneceu o mesmo. É preciso observar que, em 2004 não ocorreram mudanças significativas nas prefeituras que

estavam no quarto ano dos mandatos municipais iniciados em 2001. Já em 2009, ocorreram mudanças de gestão em muitos municípios por conta das eleições municipais de 2008.

Entre 2009 e 2013, a MUNIC apresenta um incremento significativo, de 100% de aumento no número de conselhos municipais de meio ambiente, e de 166,66% de crescimento no número de fundos municipais de meio ambiente no Amazonas, ultrapassando pela primeira vez, a metade dos municípios do estado com os dois instrumentos de gestão da política ambiental. Na linha de tendência, observa-se uniformidade na média. É razoável relacionar esses resultados como reflexos da potencialização do debate municipalista ambiental e do trabalho do governo do Estado do Amazonas, que construiu o FOPES como programa de fomento para a estruturação da gestão ambiental local nos municípios do Estado (Figura 9).

Figura 9. Conselhos e Fundos municipais de meio ambiente no Amazonas



Fonte: IBGE, 2017; elaborado pelo autor.

8.5. A Governança ambiental na escala municipal no Amazonas sob a ótica das informações publicadas pelo governo do Estado.

Da primeira edição do FOPES até a 12ª edição do encontro em 2015, houve um aumento significativo do número de secretarias municipais de meio ambiente nos municípios amazonenses, percebidos de forma sensível pelo IBGE e apresentados, em parte, na MUNIC

de 2012 e 2013, com dados que se aproximam dos apresentados por Alves (2011) e Andrade (2015a) (gráficos 7, 8 e 9).

O trabalho de fomento à instalação dos organismos de meio ambiente nos municípios foi patrocinado, à época, pelo Estado do Amazonas através da SDS. A lógica estava posta pela relação orçamentária, como os recursos dos municípios são, via de regra, muito baixos para operacionalizar a gestão municipal em toda a sua abrangência, o setor do meio ambiente nunca foi prioritário para a aplicação desses poucos recursos. Com o incentivo do governo do Estado, muitos prefeitos criaram secretarias, desvincularam a atividade ambiental das demais atividades, criaram seus conselhos e instalaram os fundos municipais de meio ambiente.

Tomando os dados iniciais, compilados por Adailton Alves no trabalho Perfil da Gestão Ambiental no Amazonas em 2011, assim como pelo trabalho Diagnóstico dos Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente, apresentado por Luiz Menezes de Andrade no XI FOPES, em 2015, foi possível estabelecer a relação evolutiva dos municípios com índices coletados em 2008, 2011 e 2015 pela SDS. Em seguida foram coletados dados nos sites da transparência dos órgãos ambientais estadual e municipal de Manaus, além de mensagens à Câmara Municipal de Manaus, entre outras fontes.

Para compor os dados, foram consideradas as mesmas variáveis utilizadas na análise da MUNIC: organismos municipais de meio ambiente; conselhos municipais de meio ambiente e; fundos municipais de meio ambiente. Foi acrescido ainda, a variável arcabouço legal, onde foram identificadas as leis, decretos e demais normas jurídicas que os municípios precisam para tornar viável e eficaz a gestão ambiental local.

Como a identificação da real efetividade da governança ambiental é tarefa difícil, mesmo com informações precisas e atualizadas, foram considerados alguns critérios para a construção de indicadores de governança ambiental local nos municípios estudados.

8.5.1. Conselhos Municipais de Meio Ambiente

O ponto de partida para a identificação da evolução nas estruturas municipais de meio ambiente no Amazonas será o ano de 2008, que tem dados mais completos para compor um ano base na identificação das informações necessárias à compreensão deste processo.

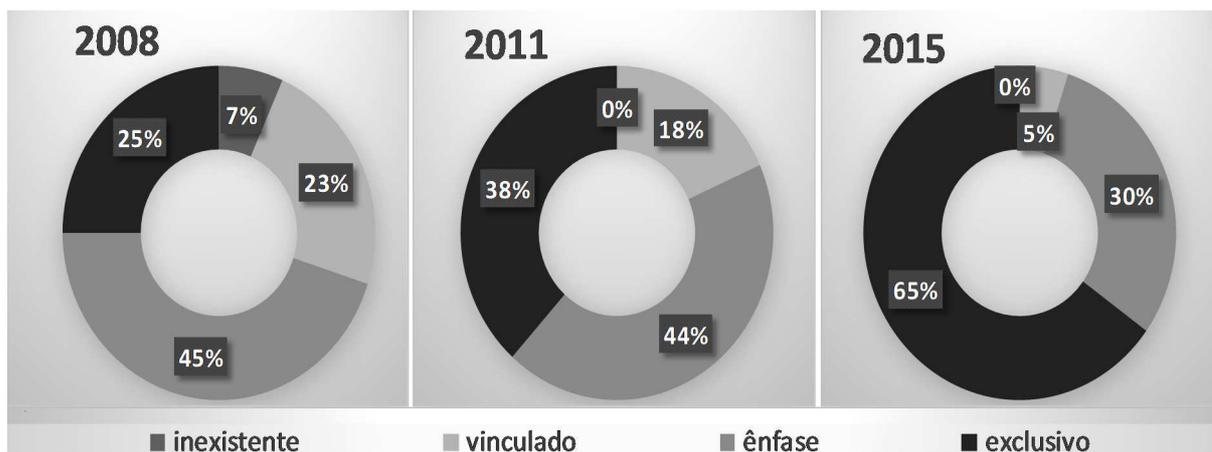
A partir de informações do IPAAM (AMAZONAS, 2017) sobre a situação das estruturas, foram consideradas quatro escalas de pontuações, utilizando as seguintes pontuações classificatórias:

- 0- Sem OMMA - **Inexistente;**

- 1- OMMA com minuta de criação no momento da pesquisa ou já criado, mas ainda pendente no que se refere a operação, ou ainda vinculado a outra área, atuando como coadjuvante – **Vinculado**;
- 2- OMMA criado, mesmo que vinculado a outra atividade, mas com a ênfase na temática ambiental - **Ênfase**;
- 3- OMMA exclusivo na temática ambiental – **Exclusivo**.

É preciso chamar a atenção para uma distorção nos resultados apresentados a partir dos dados apresentados pela SDS/SEMA em 2011 e 2015, quando confrontados com as informações publicadas pela MUNIC. Nos anos de 2012 e 2013 ainda havia um município no Amazonas sem nenhuma estrutura de meio ambiente (Figura 10). Entretanto, no levantamento coordenado pela SDS/SEMA já em 2011 todos os municípios contavam com algum formato de órgão municipal de meio ambiente, o que se manteve em 2015.

Figura 10. Organismos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas. De 2008 a 2015.



Fonte: Alves (2011); Andrade (2015a); elaborado pelo autor.

As alterações entre as totalizações das duas fontes de dados, também diferem nas outras variáveis, no entanto, apesar de dissonantes, apresentam as mesmas tendências na dinâmica do setor ambiental da governança local.

No percentual de municípios com secretarias exclusivas de meio ambiente, apesar de não ser possível identificar a efetividade dos resultados dessas estruturas, percebe-se a ascensão da temática na pauta da governança municipal. Em 2008, de acordo com as informações identificadas na pesquisa, somente 25% dos municípios tinham prioridade na temática ambiental. Em 2011 passou esse montante para 38% e em 2015 passou para 65%, um aumento considerável para o período. Somadas às secretarias que mesmo atreladas a outras atividades tem na ação de meio ambiente a ênfase da gestão, o total de municípios atingiu 95%

em 2015. São municípios que a questão ambiental veio para a frente das estruturas, deixando temas como turismo, esportes, juventude e saneamento atreladas.

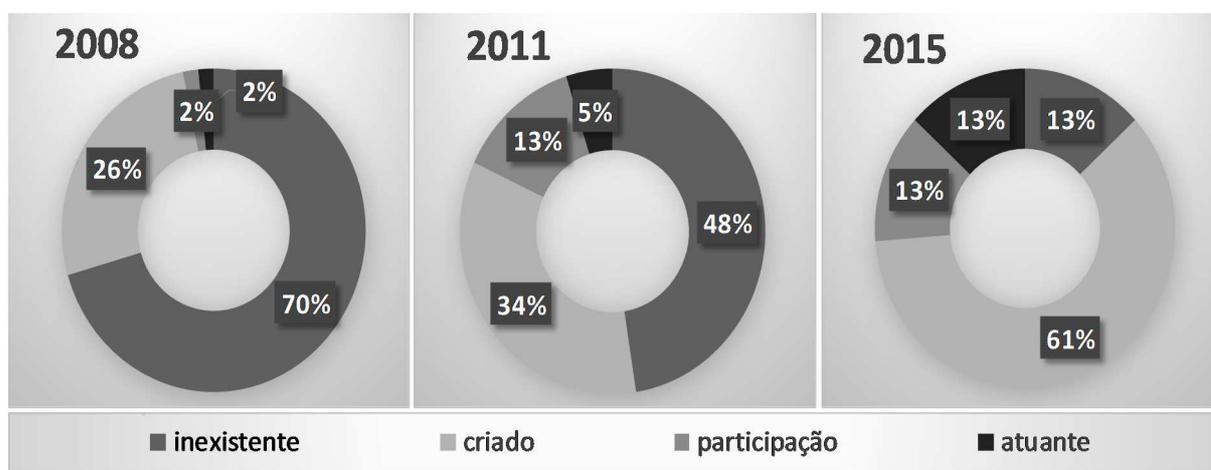
8.5.2. Órgão Municipal de Meio Ambiente

Sobre a existência de capacidade de gestão dos conselhos municipais, os levantamentos identificaram quatro situações semelhantes ao descrito na análise do gráfico 6, referente à avaliação das secretarias municipais. Foram atribuídos os seguintes valores (Figura 11);

- 0 – Sem conselho - **inexistente**;
- 1- Conselho criado, mas sem efetiva participação da sociedade ou sem registro de operação - **Criado**;
- 2- Conselho criado, com participação, mas baixa atuação e sem visibilidade - **Participação**;
- 3- Conselho atuante e visível - **Atuante**.

Nestas categorias, em 2008, apenas o Município de Tapauá com a variável 2 e Manaus com a variável 3, apresentam resultado significativo. A maior parte dos Municípios (70%), ou 43 unidades locais, estavam classificados como os que não tinham conselhos criados. Essa informação também está muito próxima do que demonstra a pesquisa MUNIC referente ao mesmo período (2008), quando a pesquisa do IBGE identificou (Figura 11) que 63% dos Municípios amazonenses não tinham conselhos de meio ambiente criados. Considerando o universo de apenas 62 Municípios, são 4 unidades de diferença entre os dois indicadores.

Figura 11. Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas de 2008 a 2015.



Fonte: Alves (2011); Andrade (2015a); elaborado pelo autor.

Nos anos de 2011 e 2015 houve um crescimento considerável no número de municípios que criaram seus conselhos municipais de meio ambiente.

No entanto, para consolidar um mínimo de efetividade na governança ambiental relacionada a participação social, com participação e visibilidade nos conselhos, fica evidenciado que o crescimento não obteve muitos resultados. Enquanto o número de conselhos criados ultrapassou dois terços do Estado, em situação inversa ao ano de 2008, o número de conselhos atuantes saiu de 1 para apenas 8 no período. Um crescimento pouco relevante.

Neste cenário a maior movimentação ficou por conta da redução da variável inexistente, que diminuiu significativamente seu grau de incidência do primeiro ao último ano da série. Mais uma demonstração de eficácia do fortalecimento das estruturas municipais de meio ambiente.

8.5.3. Fundo Municipal de Meio Ambiente

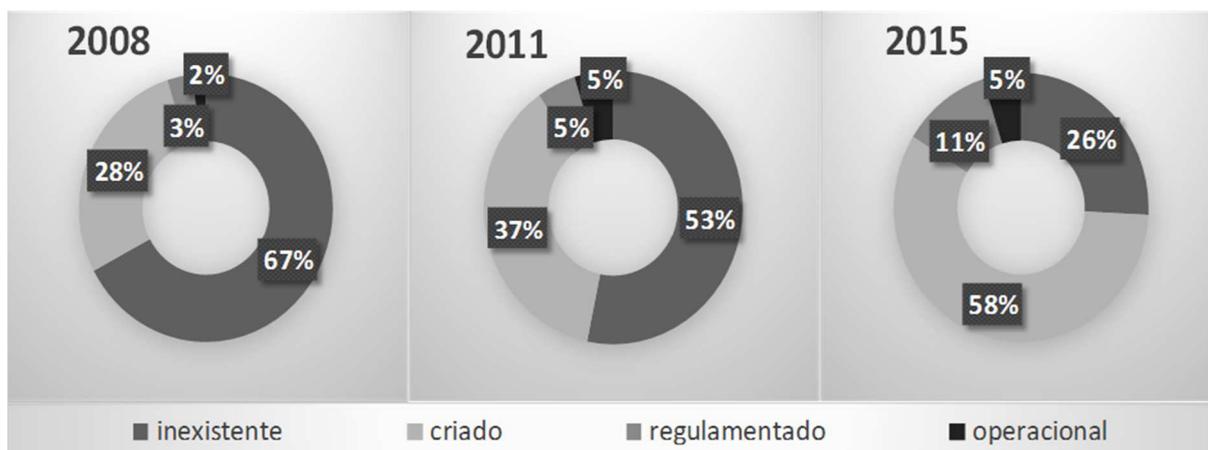
Com relação à implementação de fundos municipais de meio ambiente, instrumento vital para a gestão descentralizada na área ambiental, o crescimento registrado é menor ainda.

Repetindo o modelo adotado para análise de OMMA e CMMA, foram conferidos os seguintes valores (Figura 12):

- 0- Fundos municipais de meio ambiente inexistentes - **Inexistentes**;
- 1- Fundos municipais de meio ambiente criados, mas sem regulamentação e sem conta bancária regular - **Criado**;
- 2- Fundos municipais de meio ambiente criados, com regulamento, mas sem movimentação bancária e sem efetividade - **Regulamentado**;
- 3- Fundos municipais de meio ambiente criados, atuante e com movimentação e visibilidade - **Operacional**.

Do total de municípios do estado, apenas 20 tratavam a questão ambiental até o ano de 2008, sendo que destes apenas Manaus contava com o FMMA operacional. A dinâmica desenvolvida no fortalecimento desse instrumento de gestão não surtiu efeitos significativos. Em 2011 o total de município passou de 1 para 3, cerca de 5% do total estadual com uma mudança na estrutura de Coari, que junto com Manaus e Presidente Figueiredo aparece como estruturado no gráfico 13, referente a 2011. No período seguinte, de 2011 a 2015, apesar do número de municípios com valor 3 ter se repetido, ocorreu uma retração do Município de Coari, que perdeu visibilidade e movimentação, sendo substituído por Rio Preto da Eva.

Figura 12. Fundos Municipais de Meio Ambiente no Amazonas de 2008 a 2015



Fonte: Alves (2011); Andrade (2015a); elaborado pelo autor

No sentido oposto, há o indicativo, de que muitos municípios criaram seus fundos municipais de meio ambiente, saltando de 20 em 2008 para 46 em 2015, mas a maior parte localizada na faixa 1 das variáveis. Ou seja, foram criados seis até 2011 e 19 até 2015, mas sem a preocupação de implementar o funcionamento efetivo.

Os três municípios que operacionalizaram os fundos municipais, fazem parte da Região Metropolitana de Manaus.

Do total pesquisado, 16 continuaram na classificação dos que não tem fundos municipais de meio ambiente criados, permanecendo mais distantes de uma condição mais adequada à governança ambiental local.

Legislação de referência e apoio à governança ambiental

A quarta componente de construção de um indicador básico de governança ambiental local diz respeito à construção de arcabouço legal no Município. Área basilar para a implementação de mecanismos modernos de governança ambiental, a estruturação de instrumentos jurídicos é de suma importância para que Municípios possam construir relações de governança, tanto no enquadramento com os preceitos constitucionais de divisão do bolo orçamentário, quanto para o exercício do poder de polícia administrativo, regulamento de governança ambiental.

Nesse componente, a governança ambiental cabe no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Código Tributário do Município, no Plano Diretor, no Código Ambiental, Leis de criação de Unidades de Conservação, entre diversos outros instrumentos legais.

Para consideração no indicador, serão considerados os valores:

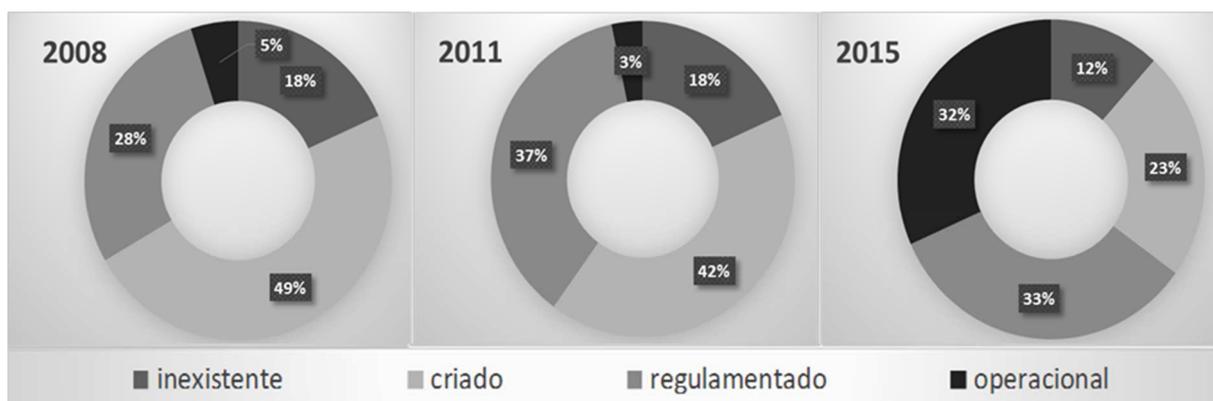
- 1 – Sem legislação que considere a temática ambiental - **inexistente**;

- 2 – Com pelo menos uma Lei considerando a temática ambiental - **Criado**;
- 3 – Com pelo menos o Plano Diretor e a Lei Orgânica considerando a temática ambiental - **Regulamentado**;
- 4 – Com legislação específica para a Governança Ambiental - **Operacional**.

O resultado mostra que de 2008 a 2015, conforme os autores demonstram, houve uma queda tímida nos dois primeiros anos da análise, reduzindo de 49% para 42% o número de Municípios que não tem nenhum instrumento jurídico de governança. Merece destaque o crescimento do total de Municípios que vem implementando seus arcabouços jurídicos, saindo de cerca de 5% (3 Municípios) em 2008 para 32% (20 Municípios) (Figura 13).

Vale o registro de que para diversos programas de descentralização do governo federal, mesmo com todos os problemas identificados nesta pesquisa, exigem que os Municípios tenham um mínimo de legislação local própria para acessar recursos.

Figura 13. Estrutura normativa municipais para meio ambiente no Amazonas de 2008 a 2015

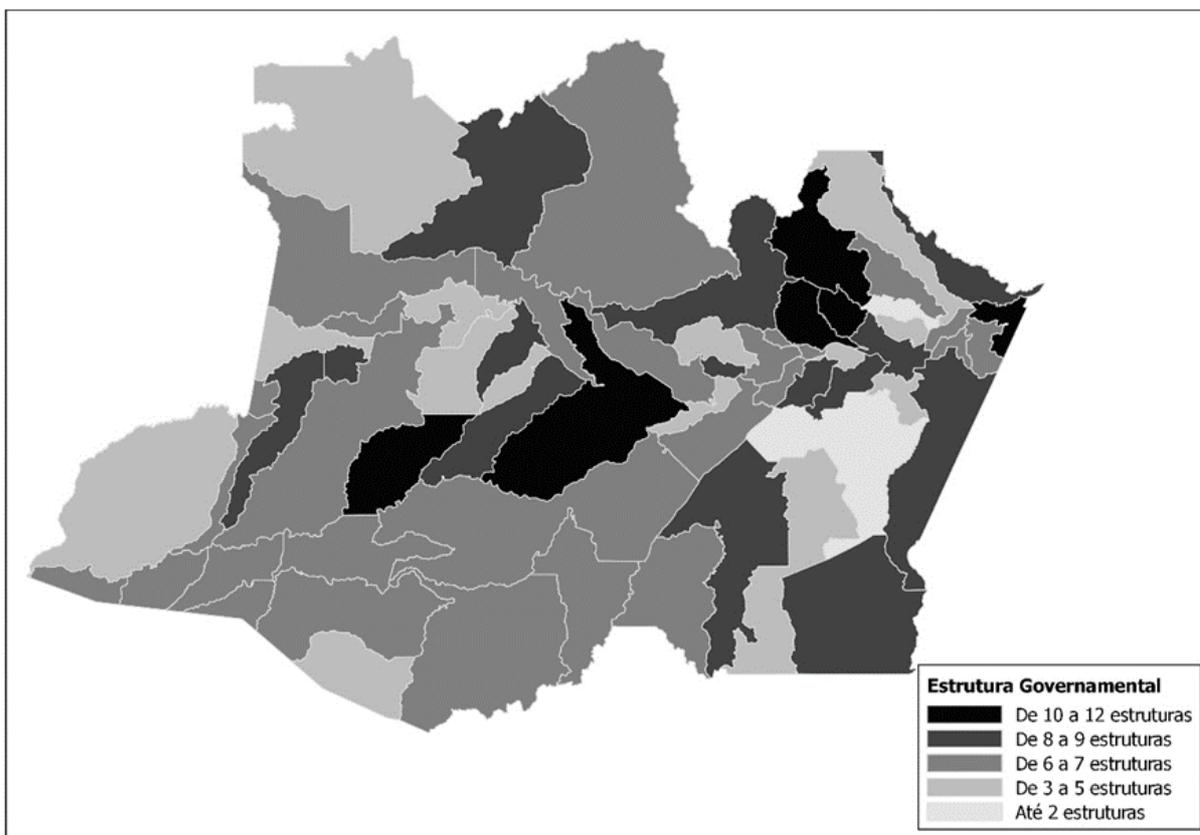


Fonte: Alves (2011); Andrade (2015a); elaborado pelo autor

8.6. Indicador de governança ambiental local resultante das estruturas de governança ambiental nos Municípios do Amazonas.

A identificação do cenário município da governança ambiental no Amazonas, é melhor visualizada na projeção do Estado (Figura 14).

Figura 14. Níveis de estruturação da governança ambiental local no Amazonas, pela média de 2008 a 2015



Fonte: Amazonas (2008; 2011; 2015); elaborado por Suzy Pedrosa (2017).

Partindo das três variáveis identificadas e demonstradas até aqui (gráficos 6, 7 e 8), somadas à variável legislação, onde consideramos a construção de um arcabouço jurídico local, com a pontuação indo de zero (onde não existem leis municipais de meio ambiente), até três (para os municípios que estruturam uma ou mais normas jurídicas) e que formam uma espécie de indicador de governança ambiental local, a saber:

- Estrutura de gestão ambiental, como secretarias municipais;
- Existência e funcionamento de Conselhos Municipais de Meio Ambiente;
- Existência e implementação dos Fundos Municipais de Meio Ambiente;
- Existência e fortalecimento de normas jurídicas municipais ambientais.

Para identificar o indicador de governança ambiental local, foram utilizadas as pontuações consideradas nas figuras 10, 11 e 12, com pontuações de zero a três, considerando o nível de cada variável observada da estrutura governamental no período de 2008, 2011 e 2015, a que chamaremos de *número de estruturas* (Figura 14).

Os municípios que mostraram o menor resultado, com apenas dois pontos, foram Borba e Itapiranga, que no período pesquisado não criaram seus conselhos municipais nem os fundos, sendo que no segundo município, também não há registros de criação de normas ambientais.

Na outra ponta da classificação, somente Manaus, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva atingiram a pontuação máxima – 12 pontos – com todas as bases da governança ambiental local instaladas. Percebe-se que, estas três cidades, estão localizadas na Região Metropolitana de Manaus.

Na sequência, considerando o grau de instrumentalização dos Município na governança ambiental, seguem Parintins, com 11 pontos; Carauari e Coari, ambas com 10 pontos, Manicoré, Maués e Nhamundá, todas com nove pontos de estruturas.

8.7. Indicador de Demanda Municipal por Licenciamento.

As informações levantadas na pesquisa junto ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM, referentes ao período de 2008 a 2014, mostram que todos os municípios do Amazonas tiveram atividades licenciadas pelo Estado nesse período. Na média, mais de dois terços destas licenças foram concedidas em Manaus, com um valor médio de 1.921 licenças por ano em Manaus, contra 988 em média anual nos demais 61 Municípios do Amazonas.

É preciso advertir que, para simplificar os resultados, a pesquisa não considerou a tipologia do licenciamento na estratificação dos dados. Portanto os valores são unificados, considerando juntas as licenças prévias, de instalação e de operação na variável *licença ambiental*.

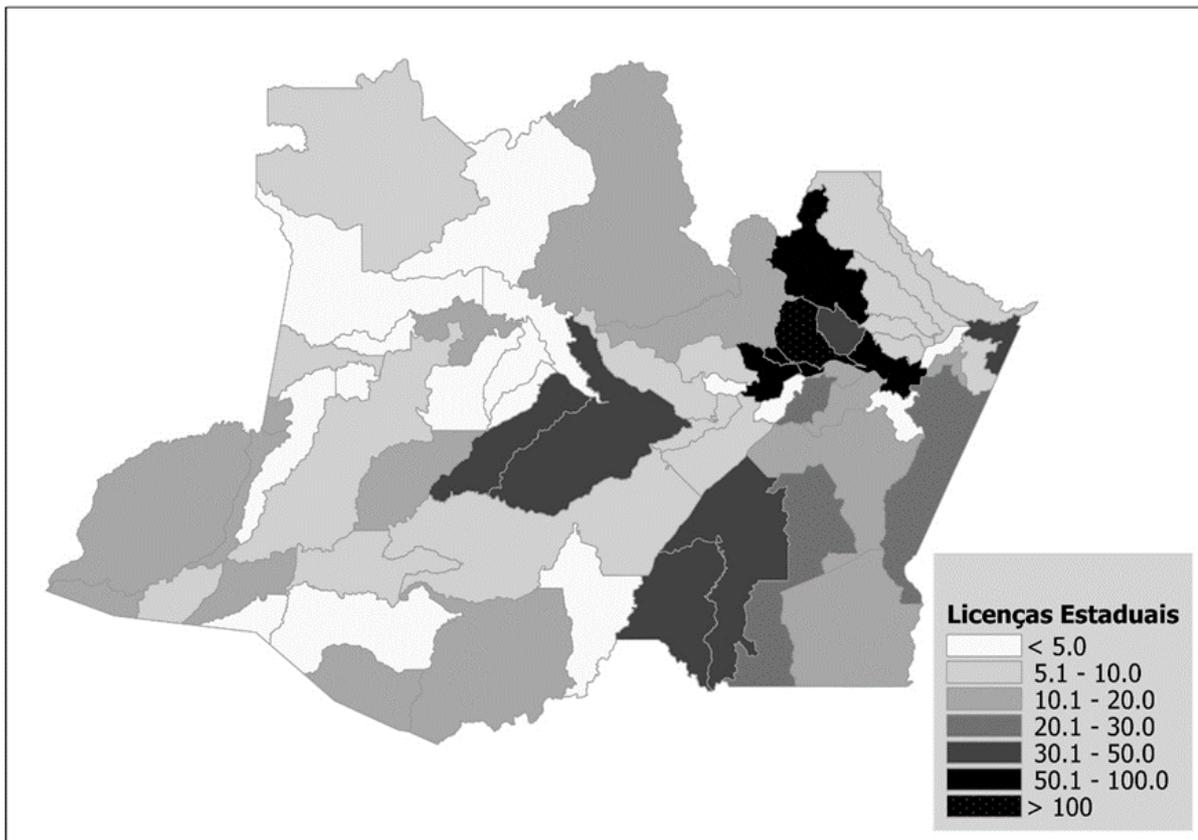
A construção de um indicador de demanda por licenciamento ambiental local foi feita em duas fases distintas: na primeira, considerando todos os municípios do interior do Estado e o licenciamento ambiental praticado pelo IPAAM nestes municípios. Os números mostram uma interação com a regionalidade amazonense, passível de distorção abissal se comparadas de forma direta com Manaus; e a segunda com o comparativo do licenciamento demandado na capital do estado, considerando que, entre os municípios amazonenses, somente o Município de Manaus exerce o licenciamento em escala local no Amazonas.

Nesta segunda fase, será possível considerar ainda, os anos de 2015 e 2016, pois foram encontradas informações sobre o total de licenças concedidas nesses anos.

Os Municípios que apresentam maior atendimento por parte do IPAAM na emissão de licenças ambientais foram: Itacoatiara (84,6 licenças por ano), Manacapuru (70,7 licenças por ano), Iranduba (69,4 licenças por ano) e Presidente Figueiredo (59 licenças por ano). Note-se que todos os municípios que receberam mais de 50 licenças ambientais por ano, estão

localizadas na região metropolitana de Manaus, todos ligados por estradas asfaltadas (Figura 15).

Figura 15. Número médio de licenças ambientais emitidas pelo Estado no Amazonas (2008-2014)



Fonte: Amazonas (2017); elaborado por Suzy Pedrosa (2017).

Os municípios com média de menos de 50 licenças ambientais emitidas por ano no período pesquisado, em ordem decrescente, alcançam o maior grupo da pesquisa, onde aparecem os Municípios de Coari, Humaitá, Parintins, Manicoré, Rio Preto da Eva, Maués e Novo Aripuanã, seguindo até Urucurituba, que registrou a menor média, com apenas 1,9 licença por ano. 32 municípios, ou 52% do Estado, tiveram menos de 10 licenças ambientais em média por ano (Figura 15).

Grupos que acumulam maiores atenções do órgão estadual de licenciamento ambiental, estão aglutinados em poucas regiões do Estado. De início, é fato que a atenção maior é dada aos municípios que estão localizados nas proximidades de Manaus, dentro da chamada Região Metropolitana e podem ser atendidos por estradas pavimentadas.

Os grupos seguintes, com Municípios que tiveram de 30 a 100 licenças ambientais, em média por ano, estão Municípios localizados na área de expansão agrícola, área delimitada

como arco do desmatamento, e outros com importância política/econômica do Estado, como Coari, onde a Petrobrás explora petróleo e gás.

A partir das análises de governança apresentados e com base na distribuição das licenças ambientais por municípios, surgem novas questões, como: por que um município tem mais licenciamento ambiental que outro? O que faz um município ter mais demanda? Quais os fatores que determinam quantas licenças ambientais um Município recebe em média?

Partindo do pressuposto de que quanto maior o município, maior o volume de transformação e uso do solo, maior a riqueza gerada, maior a demanda por licenciamento ambiental.

Logo, é razoável estimar que todos os municípios, com atividades agrícolas, pecuária, comercial ou serviços, em maior ou menor escala, em algum momento, necessitam de licenciamento ambiental para atender as suas próprias demandas, mas essas atividades não são fatores determinantes para o atendimento às exigências legais, principalmente pelo licenciamento ambiental.

Para encontrar uma variável de correlação entre as demandas por licenciamento que respondam, mesmo que parcialmente as questões levantadas, foram analisadas algumas variáveis explicativas como a geração de bens e serviços em um espaço temporal; a demografia local, com a população por município; e o desmatamento acumulado por localidade, que sugere atividade econômica na transformação do uso do solo.

Os gráficos apresentam, em todas as análises, a linha média de tendência central, que apresenta os valores médios referentes a emissão de licenças praticadas no Estado.

8.7.1. Análise de variância multivariada por regressão do licenciamento pelo PIB

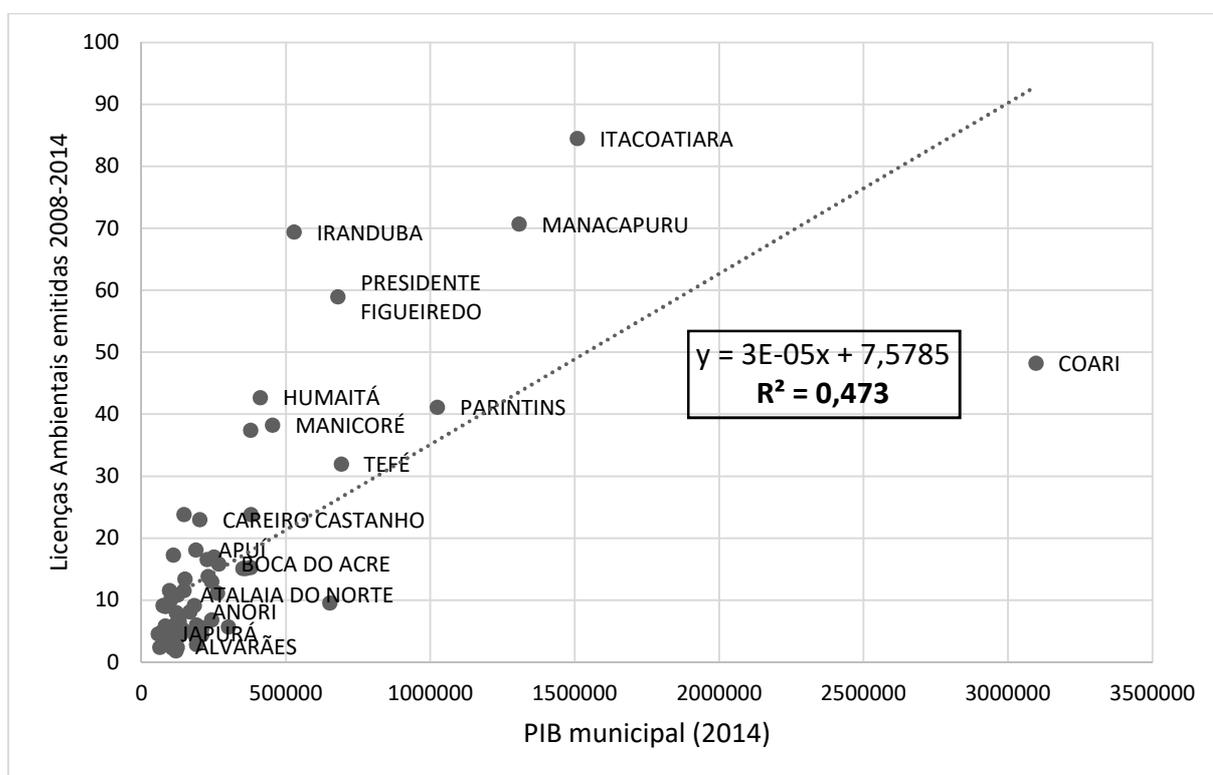
Primeiro foi considerada a análise pelo viés econômico. Considerando o PIB Municipal de 2014, publicado pelo Governo do Estado, foi feita a análise de demanda pela geração de riquezas. A hipótese, neste caso, é: quanto maior a geração de riquezas, em bens e serviços num determinado período de tempo, maior seria a demanda por licenciamento ambiental (Figura 16).

Na análise de demanda pelo PIB, o valor de R^2 , que demonstra a medida de ajustamento padrão da análise estatística generalizada na relação licenças ambientais por PIB Municipal, resulta em 47% de significância. Ou seja, a geração de riquezas explica 47% das emissões de licenças ambientais nos municípios do Amazonas.

O Município de Coari aparece em destaque com maior PIB, distante dos demais municípios. No entanto, Coari está muito abaixo da linha de tendência central do licenciamento ambiental, o que demonstra que, apesar de ter uma atividade econômica central (polo petrolífero), tem suas atividades econômicas cotidianas menos licenciadas que Presidente Figueiredo, Iranduba, Parintins e Itacoatiara.

Nesse cenário, existe um acúmulo de municípios no quadrante mais próximo a base da equação, com 50 município abaixo de 30 licenças ambientais por ano e menos de 50.000 habitantes por unidade.

Figura 16. Análise de demanda de licenciamento ambiental pelo PIB Municipal.



Fonte: Amazonas (2014; 2017); elaborado pelo autor;

8.7.2. Análise de variância multivariada por regressão do desmatamento acumulado

O cálculo do desmatamento acumulado, feito pelo sistema PRODES, considera “a estimativa de extensão desflorestada por município baseia-se no cálculo do desflorestamento acumulado e observado até o ano selecionado (2015) dentro dos limites administrativos dos municípios que fazem parte da Amazônia Legal”¹⁴. Ou seja, os números apresentados como

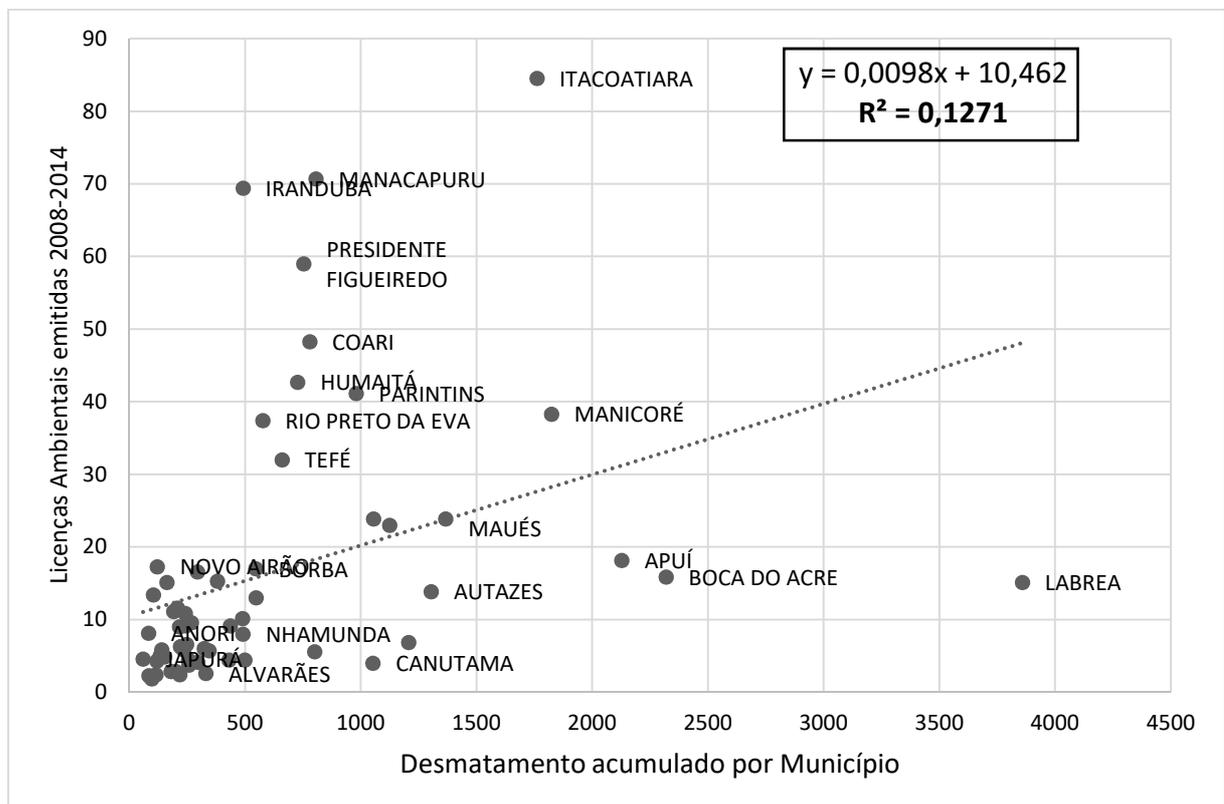
¹⁴ <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/municipios.html>

desmatamento acumulado por município, em quilômetros quadrados, acumulam todo o desflorestamento nos limites territoriais dos governos locais até o ano de 2015.

Partindo da hipótese de que não existe esforço desnecessário ou esforço gratuito, todo desmatamento tem uma finalidade, seja ela a exploração de madeira, implantação de pastos para a pecuária ou o uso na agricultura, entre outras, todas essas atividades são passíveis de licenciamento ambiental, com ressalvas exceções (Figura 17).

Na análise de significância de desmatamento acumulado por licenças expedidas, o valor de R^2 demonstra uma relação de variância muito baixa de licenças ambientais por município. A correlação é de pouco mais de 12% de significância da variável explicativa (desmatamento) sobre a variável dependente (licenças expedidas).

Figura 17. Análise de demanda de licenciamento ambiental por desmatamento acumulado.



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2017); Amazonas (2017); elaborado pelo autor.

Alguns pontos verificados na Figura 17 chamam a atenção nessa análise e merecem considerações destacadas:

- 1- Os 3 municípios com os maiores índices de desmatamento estão bem abaixo da linha média de tendência do licenciamento praticado pelo Estado;
- 2- Lábrea, com mais de 3.800 quilômetros quadrados de desmatamento acumulado tem pouco mais de 15 licenças ambientais em média por ano;

- 3- Boca do Acre merece uma visão à parte, visto que, de acordo com dados disponibilizados pela Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Amazonas – ADAF, órgão subordinado à Secretaria de Produção Rural do Amazonas – SEPROR, o município tem um rebanho bovino e bubalino em 2016 de 345.207 cabeças, o que demanda um volume proporcional de pasto, manejo, serviços, entre outras atividades ligadas ao processo produtivo, no entanto a média anual de licenças ambientais é de apenas 16;
- 4- Apuí, segundo maior rebanho pecuário do Estado com 132.371 cabeças de gado, acumula mais de 2.100 quilômetros quadrados de desmatamento contra uma média de menos de 20 licenças ambientais por ano.
- 5- Novamente os municípios mais próximos a Manaus aparecem com os maiores índices de licenças ambientais emitidas, com maior correlação com licenciamento *versus* desmatamento acumulado;
- 6- Canutama, também localizada no chamado *Arco do Fogo*, tem média de 4 licenças ambientais por ano.

Na análise multivariada do desmatamento, quando comparados aos números divulgados pela ADAF no site oficial da instituição governamental de vigilância e controle sanitário, percebe-se que o Amazonas detém um rebanho considerável, de mais de 1.200.000 gados, entre bovinos (94%) e bubalino (6%). Tomando-se como exemplo o Município de Boca do Acre, onde existem 345.207 cabeças de gado, segundo dados da assessoria de comunicação do Sistema FAEA-SENAR, em mais de 1.300 áreas de produção pecuária (RIBEIRO, 2012). Em estudos de viabilidade publicado em 2007, Young e seus colaboradores apontam para uma taxa de lotação de pasto no Amazonas de 0,75 animais por hectare (YOUNG et al, 2007, p. 13). Carrero (et al) em estudo realizado em parceria entre IDESAM, com apoio da ONG WWF e parceria com a Prefeitura de Apuí, apresentam uma relação de animais por hectare mais apertada, com taxa média de 0,66 animais por hectare (CARRERO et al. 2015, p. 15). A partir desses números, percebe-se que Boca do Acre tem entre seus mais de 1.300 pecuaristas, cerca de 460.000 hectares de pasto, com apenas 16 licenças ambientais em média por ano (AMAZONAS, 2017).

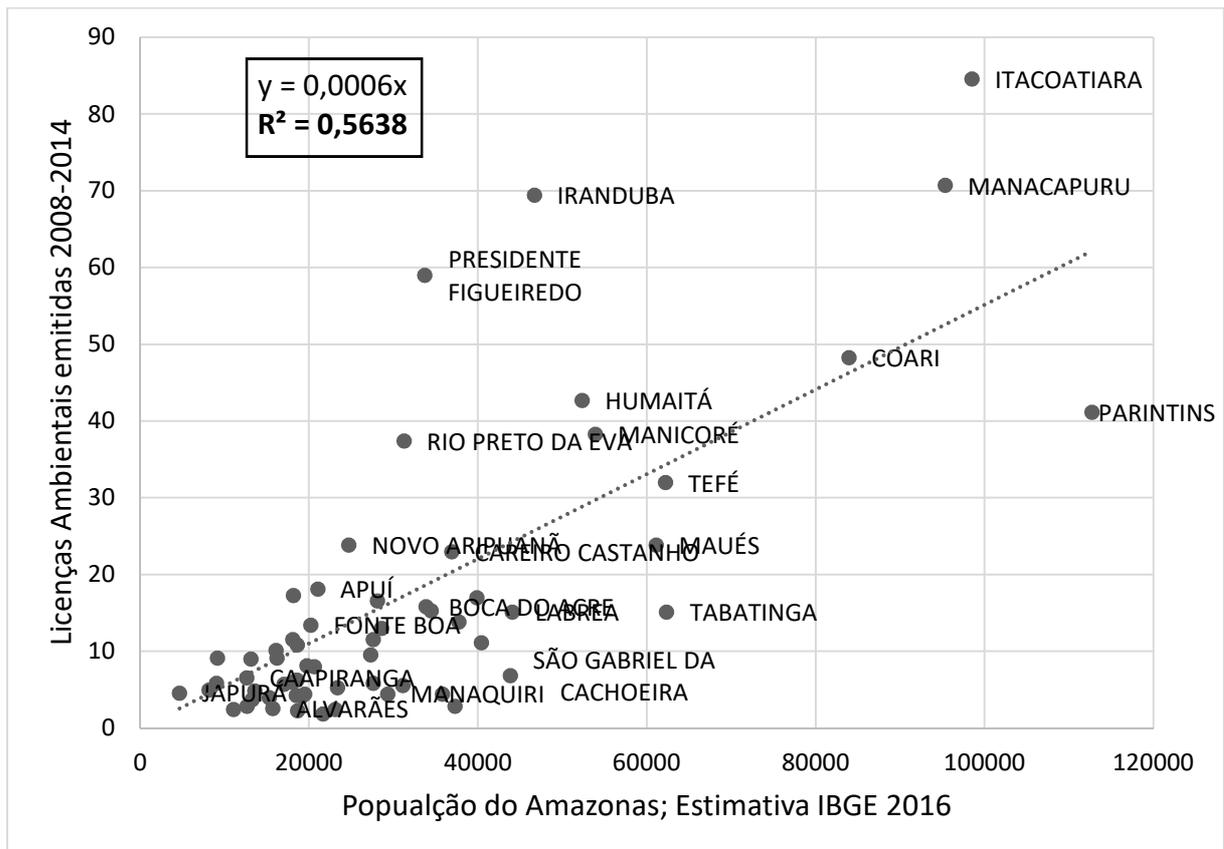
Tudo isso sem contar outras estruturas da cadeia produtiva do setor, existente no município, como abatedouros, frigoríficos, entre outros.

8.7.3. Análise de variância multivariada por regressão da população.

A variável população, refere-se ao total populacional residente por município, considerando os valores publicado pelo IBGE com referência ao ano de 2016. A hipótese desta variável explicativa é clara: quanto maior a população, maior deve ser a atividade produtiva básica e a prestação de mais serviços e oferta de produtos para os habitantes, logo, com maior contraprestação dos serviços de governança pública na área ambiental, mais especificamente, no licenciamento ambiental localizado, seja pelo ente local, seja pelo princípio da supletividade (Figura 18)

Nesta análise a variância indicia que com o número de licenças ambientais emitidas na média anual por município, existe um valor de significância acima de 56%, o que explica mais da metade dos índices de licenciamentos praticados no Estado do Amazonas entre 2008 e 2014 podem estar relacionados ao número de habitantes.

Figura 18. Análise de demanda de licenciamento ambiental por população.



Fonte: IBGE (2017); Amazonas (2017); elaborado pelo autor.

Novamente, como ocorre nas outras análises de variância anteriores, os municípios mais próximos a Manaus, dentro da chamada Região Metropolitana, são os mais bem atendidos pelo licenciamento ambiental estadual. Parintins, único município com mais de 100.000 habitantes,

segundo maior do Estado, nesta análise, está abaixo da média de licenciamento estadual, assim como cidades importantes do ponto de vista populacional e geográfica, como Tabatinga, São Gabriel da Cachoeira e Maués. Coari aparece ajustada à tendência central e Alvarães a que está em maior desvantagem comparativa.

8.7.4. Resultado da Análise de Variáveis Multivariadas – MANOVA¹⁵.

Ao considerar as três variáveis explicativas, utilizando a MANOVA, percebe-se que no coeficiente de correlação, encontra-se um valor de significância que demonstra a possibilidade de erro no valor de p (valor de probabilidade), onde a variável explicativa *População* apresenta relação, com os melhores valores de confiabilidade, seguido pelo PIB, ainda acima dos 95% de grau de confiança (Tabela 11).

Tabela 11. Análise de variância multivariada do licenciamento ambiental no Amazonas

	Coefficiente	Erro padrão	t	p	R²
Constant	-1,6433	2,7456	-0,59852	0,55186	
Desmatamento	0,0020857	0,0024968	0,83535	0,40701	0,12708
População	0,00041722	0,00010903	3,8266	0,000325	0,57351
PIB	1,14E-05	5,04E-06	2,2673	0,027183	0,47302

Fonte: Elaborado pelo autor.

A variável desmatamento, considerando todos os elementos da equação, foi a que apresentou menor valor de probabilidade (valor=p).

No valor de coeficiente de correlação (R²), que apresenta a melhor relação de correspondência entre as variáveis dependente e explicativas, a variável população apresenta a correlação mais significativa, seguida novamente da variável PIB. A variável desmatamento mais uma vez se mostra fraca para determinar um valor de referência na análise.

Consta-se, pela análise das variáveis, que não há relação do licenciamento com atividade agrosilvipastoris. No cruzamento do número médio anual de licenciamento por município, *versus* o total do desmatamento acumulado, o valor de probabilidade não atinge nem 13%, o que demonstra que onde o desmatamento acumulou números significativos nos últimos anos, faltou a ação do órgão licenciador tanto nas áreas nem para o desmate, quanto para o uso da terra, seja para pasto, exploração de madeira, atividade agrícola ou quaisquer outras.

Associado ao resultado da falta de licenças na grande maioria das atividades que induzem ao desmatamento, a análise do Produto Interno Bruto Municipal no Amazonas,

¹⁵ *Multivariate Analysis of Variance*, na sigla em inglês.

referente ao ano base de 2014, apresenta uma correlação relativamente fraca com o número médio de licenças ambientais emitidas ($R^2 = 0,47$). No entanto, é possível constatar que também é fato a falta de licenciamento das atividades empresariais na grande maioria dos municípios, principalmente as de grande impacto, como a pecuária. O Município de Boca do Acre, reiterando os dados expostos acima, tem um rebanho conhecido pelo Governo do Estado de mais de 340.000 cabeças, mas só registra um número médio anual de cerca de 16 licenças ambientais. Ressalte-se que na análise do licenciamento, considerou-se como licença as quatro tipologias definidas pelo Estado, a saber: prévia, instalação, operação e única. Portanto, o Município com a maior quantidade de bovinos e bubalinos, considerando um número de relação de animais por hectare de 0,75, seria razoável deduzir a existência de mais de 460.000 hectares de pasto no Município, com estruturas em toda a cadeia produtiva de cria, engorda, abate e beneficiamento primário todo no Município, tudo com 16 licenças ambientais em média por ano.

8.7.5. Análise do licenciamento ambiental em Manaus no período de 2009 a 2016

Em Manaus, o licenciamento ambiental é realizado tanto pelo órgão estadual de meio ambiente, no caso o IPAAM, como pela SEMMAS. Ambos atuam em empreendimentos de impacto localizado, sendo que a licença municipal, por determinação legal de limites territoriais, são 100% concedidas para empreendimentos de impacto local, enquanto que nas licenças concedidas pelo Estado, não há a separação de localização do impacto.

O debate acerca dos equívocos na aplicação hierarquizada da Lei Complementar nº 140/2011 foi amplo no capítulo 6. Nesse contexto, a Resolução CEMAAM nº 15 (AMAZONAS. 2013) determina que impacto local é toda a atividade que se realiza totalmente dentro dos limites de um Município, mas ao se referir sobre as regras de identificação do que é impacto local no documento, remete o sentido do termo para uma lista de atividades anexas sem nenhum tipo de fator delimitante.

Ressalte-se que, segundo juristas como Eli Lopes Meirelles, Édis Milaré e Bessa Antunes, não há tipologia de tamanho ou outro tipo de grandeza, mas apenas de tipologia de tipo, no caso do licenciamento os tipos mais comuns: são licença prévia, de instalação e de operação (ANTUNES, 2016; MEIRELLES, 2008; MILARÉ, 2015).

Ao considerar os limites do Município de Manaus, com Iranduba pelo Rio Negro, com Careiro pelo Rio Amazonas, com Rio Preto da Eva pela estrada vicinal ZF-1 e com Presidente

Figueiredo pelo Rio Urubu, não há conhecimento de nenhum empreendimento que afete, ao mesmo tempo Manaus com outro Município. É relevante registrar que Manaus, apesar de ter Região Metropolitana, não tem área urbana em conurbação com nenhum outro município.

Na série histórica identificada, foram considerados valores publicados em mensagens oficiais do gabinete do Prefeito de Manaus, publicadas nos portais de transparência da SEMMAS e do IPAAM, relatórios internos de licenciamento, e relatórios de gestão, em ambos os órgãos.

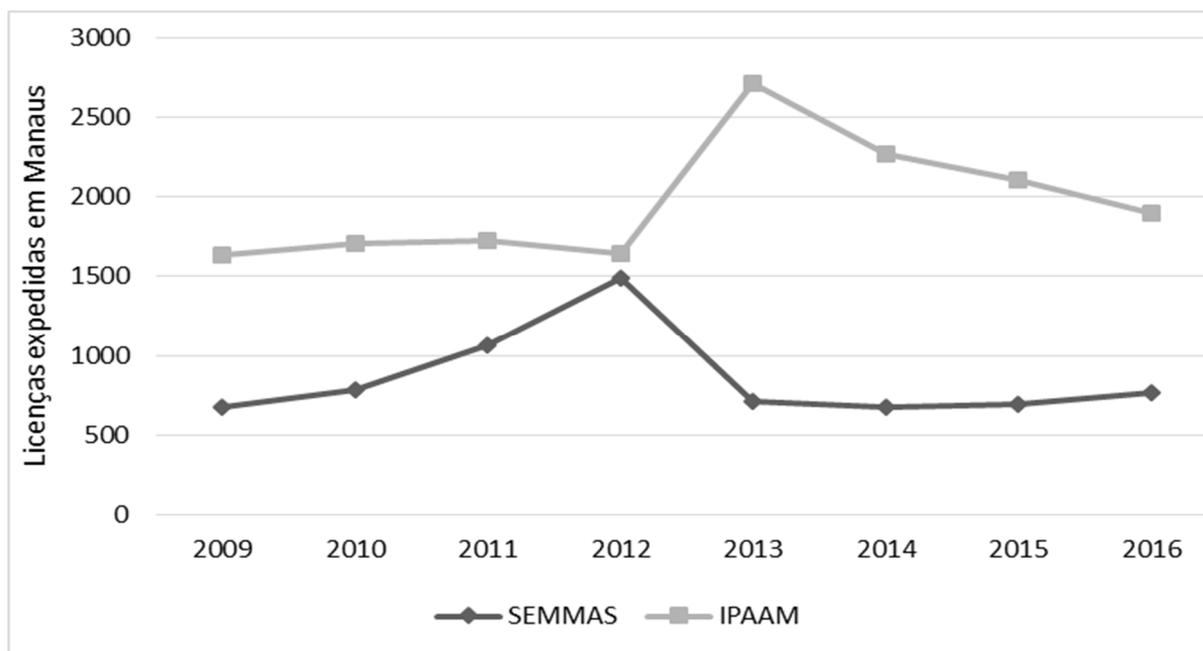
Quanto a tipologia da licença, as totalizações aglutinam as licenças prévia, de instalação e de operação na mesma variável. Quanto a validade das licenças concedida por ambos os órgãos, com poucas exceções, era, até 2013 no IPAAM, de um ano.

No início da série (gráfico 13), em 2009, Manaus demandava pouco mais de 2300 licenças, sendo que o Município respondia por 672 licenças (29%), enquanto que o Estado emitia 1.631 empreendimentos (71%). No ano seguinte os números se mantiveram com leve redução da diferença. Manaus emitiu 781 licenças (31%) e o Amazonas 1.703 (69%). Em 2011, houve um forte incremento no setor de licenciamento da SEMMAS, que emitiu 1.063 licenças (38%) contra 1729 licenças estaduais (62%). O ano de 2012 registrou a menor diferença com cerca de 4% somente de diferença, ficando a SEMMAS com 48% das licenças emitidas (1488) e o IPAAM com 52% (1648 licenças).

No início de 2013, com mudança de gestão, o CEMAAM aprovou no mês de março a Resolução nº 15, que aumentou consideravelmente o represamento das políticas públicas de meio ambiente no Estado, brecando o processo de descentralização que o Governo Federal iniciou na primeira década dos anos 2000, estadualizando licenciamentos, manejos e gestão, o que não se replicou para os governos locais. Esse fato pode ser observado na curva ascendente do licenciamento municipal, (Figura 19. Licenças ambientais expedidas em Manaus de 2009 a 2016 pelo IPAAM e pela SEMMAS.), com um incremento abrupto no licenciamento estadual, passando o governo do Estado a licenciar quase 80% das atividades licenciáveis em Manaus.

De acordo com informações de técnicos do IPAAM, naquele ano o órgão atingiu um volume tão significativo de licenças, que a capacidade de trabalho das equipes técnica ficou comprometida. O presidente do órgão decidiu, então, aumentar a validade das novas licenças emitidas, reduzindo a quantidade de processos anuais de licenciamento.

Figura 19. Licenças ambientais expedidas em Manaus de 2009 a 2016 pelo IPAAM e pela SEMMAS.



Fonte: Amazonas (2017); Manaus (2017); elaborado pelo autor.

Tal medida amenizou o problema, mas não surtiu os efeitos esperados porque a Lei Estadual nº 3.785 de 2012 determina que, nesses casos, o empreendedor deve pagar as taxas de licenciamento por ano de forma acumulada, multiplicando o valor anual pelo montante de anos da validade, o que elevaria o valor inicial das licenças. Muitos empreendedores optaram por permanecer com seus processos anuais. Mesmo assim a medida teve impacto positivo no objetivo da direção do órgão, conforme se observa em 2014, quando o IPAAM voltou a licenciar 76% dos empreendimentos localizados em Manaus.

No ano de 2015, dois eventos sacudiram os dois órgãos ambientais. Na esfera municipal, uma entrevista concedida ao jornal *Acrítica*, em Manaus, no dia 8 de janeiro, o Prefeito de Manaus afirmou “A SEMMAS já deu o que tinha que dar” (ANDRADE, 2015b), sendo justificado no dia seguinte como uma má interpretação da expressão.

No Estado, em março, foi trocada toda a direção do órgão estadual, passando um período do ano sem emissão de licenças. Nesse ano de 2015 a SEMMAS praticamente repete seu desempenho do ano anterior, com apenas 11 licenças a mais, enquanto o IPAAM registra o segundo ano em queda, com redução de 7%, mais ainda com mais de 75% das licenças ambientais de Manaus.

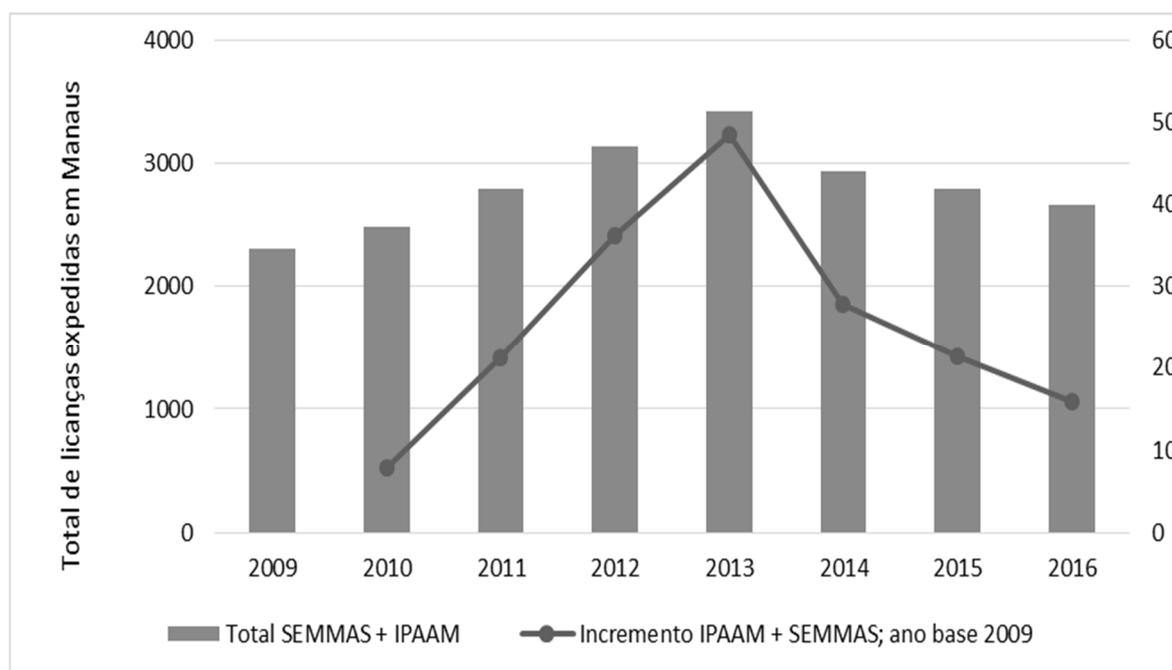
No último ano da série perscrutada, o IPAAM continua reduzindo o volume de licenciamento enquanto que a SEMMAS apresenta leve crescimento de 4% do total, mas atingindo um volume de trabalho ainda menor que o registrado em 2010, seis anos antes (gráfico

12), com emissão de 766 licenças contra quase 2.000 do IPAAM, o que demonstra a total inversão do entendimento predominante em nível nacional do que seria impacto local.

8.7.6. Incremento anual do licenciamento em Manaus.

Sobre o total de licenças expedidas em Manaus entre 2009 e 2016, tanto pelo IPAAM quanto pela SEMMAS, percebe-se um incremento no licenciamento em ascensão até o ano de 2013. Nos anos seguintes até o último da série, uma queda constante reduz o total de licenças ambientais emitidas no Município de Manaus (Figura 20. Incremento de licenças ambientais emitidas em Manaus entre 2009 a 2016.).

Figura 20. Incremento de licenças ambientais emitidas em Manaus entre 2009 a 2016.



Fonte: Amazonas (2017); Manaus (2017); elaborado pelo autor

Em comparação com o ano base de 2009, o incremento de licenças ambientais emitidas pelos dois órgãos de meio ambiente, os números alcançados no ano de 2016 é semelhante aos números iniciais. Contribui muito para esse cenário a baixa na emissão de licenças ambientais pelo órgão estadual, somada à estagnação do órgão municipal após o ano de 2013, que resultam no nivelamento do número de licenças expedidas em 2016 nos níveis de 2009 e 2010.

Apesar do montante de sido um pouco maior em 2016 que em 2009, o incremento anual com base no ano inicial da série ficou bem abaixo, com 15% de taxa de crescimento, enquanto que a média do período foi de 25% por ano.

8.8. Sobre o licenciamento ambiental e a governança ambiental.

O exercício da gestão ambiental exige um esforço entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, já proclamado pelo artigo *A Tragédias dos Comuns*, de Garrett Hardin em 1968. No clássico texto, o autor utilizou o exemplo da exploração do bem comum – um pasto comum a todos – onde cada pastor era livre para explorar com suas criações, e, sendo um bem de todos, a sobre-exploração pelo aumento de cada rebanho pela perspectiva individualista dos pastores, levou ao à perda do recurso, traduzida na perda coletiva.

O debate suscitado por Hardin, como uma fagulha, acendeu um debate que se prolonga no tempo e que levou muitos pesquisadores a estabelecer entendimentos sobre o uso e a conservação dos recursos ambientais. Nesse cenário, surge a necessidade de arranjos institucionais que “[...] permitam garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns [...]”, com “normas e regras que regulem o comportamento dos indivíduos” (ARAÚJO, 2016).

Entre as estratégias de gestão pública com vistas a enfrentar o desafio proposto por Hardin, Jean-Philippe Barde descreve os instrumentos econômicos, que atuam na mediação entre governados e governantes; governo e mercado; público e privado utilizando a equação do custo e benefício; e os instrumentos de *comando e controle*, que estabelecem regras, por diversos instrumentos regulatórios, onde o usuário/poluidores devem estar submetidos (BARDE, 1994, p. 8). Estratégia definida como a que mais predominou ao longo da história (ARAÚJO, 2016; BARDE, 1994).

Os dois instrumentos de comando e controle mais utilizados são a fiscalização ambiental e o licenciamento ambiental, este segundo restrito ao processo administrativo, de maior amplitude na aplicação da *accountability* ambiental, motivo pelo qual analisaremos a pergunta de partida da tese nesta etapa da pesquisa.

É necessário considerar o que determina a legislação em vigor, em especial o artigo 10 da Lei nº 6.938 de 1981 – PNMA, modificada mais recentemente pela Lei Complementar nº 140 de 2011, pela qual todas as atividades econômicas, sejam por construção, ampliação ou funcionamento, utilizadoras de recursos ambientais, potenciais ou causadoras de poluição e/ou degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

É comum entre autores, o entendimento de que o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental e potencial ferramenta de planejamento estratégico para a governança ambiental (ARAÚJO, 2016; LEME, 2010).

8.9. Considerações necessárias acerca dos indicadores de licenciamento ambiental em Manaus e o tratamento jurídico da competência municipal

Como já explanado, o licenciamento ambiental no Amazonas tende a se concentrar em Manaus, onde o IPAAM realiza o licenciamento de atividades industriais e de grande impacto, e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Manaus – SEMMAS, licencia uma parte bem menor das atividades industriais, comerciais e de serviços.

Até 2013, o licenciamento era visto, em Manaus, como uma competição entre dois atores governamentais de esferas diferentes, que, independentemente da localização e dos impactos restritos aos limites municipais, era parte de um senso comum entende o poder público como hierarquizado, com diversos casos de conceitos preconcebidos.

O Ministério Público do Estado, em parecer juntado ao processo nº 001.09.205902-4 tramitado no Tribunal de Justiça do Amazonas, na Vara de Meio Ambiente e Questões Agrárias - VEMAQA, numa Ação Declaratória movida pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas – SINDUSCON, contra SEMMAS e IPAAM, afirma que os órgãos ambientais em questão tinham como objetivo o “interesse arrecadatário”.

Merece consideração neste contexto, que o próprio Ministério Público Estadual, na mesma manifestação, posiciona-se pela razão instituída na Constituição Federal, no art. 30 que confere autonomia ao Município para exercer sua competência sobre assuntos de interesse local e afirmar: “[...] a divisão da competência administrativa [...] caberá a cada ente público, será definida pelo critério do alcance do impacto ambiental direto que o empreendimento ocasionará [...]” e pede “declaração de competência administrativa ao Município de Manaus [...] para o licenciamento ambiental dos empreendimentos de construção civil intentados pelos filiados do SINDUSCON” (AMAZONAS, 2010).

Aliás, no mesmo processo a Vara de Meio Ambiente e Questões Agrárias – VEMAQA, na lavra do Juiz de Direito Adalberto Carim Antônio julga o mérito da ação e prolata:

DECIDO:

Cuidam os autos de AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER E PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA ajuizada pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO AMAZONAS – SINDUSCON, em face do MUNICÍPIO DE MANAUS, por ato perpetrado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – SEMMA, e do INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM.

“Ex positis” em anuência com o parecer ministerial de fls., e por tudo quanto consta dos presentes feitos, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO contido na presente ação em lume, fulcrado no art. 23, e 225, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 4 e 165, do CPC, e ao teor do Diploma Legal nº 6.938/81.

DECLARO o Município de Manaus, através da SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE–SEMMAS, competente legalmente para a obrigação de fazer, consistente em exigir e realizar o licenciamento ambiental das empresas associadas ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas.

CONDENO o INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS-IPAAM, a obrigação de não fazer, consistente em exigir e realizar o licenciamento ambiental das empresas associadas ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas.

CONDENO o Requerido, INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM, ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como, dos honorários advocatícios e de sucumbências, os quais arbitro em 15% (quinze por cento), tendo em consideração, especialmente, a complexidade da causa, em que pese o bom trabalho desenvolvido pelos patronos do Autor, o que faço com base no artigo 20, §3, da Lei Adjetiva Civil brasileira.

[...] Manaus, 8 de março de 2010

Dr. Adalberto Carim Antônio - Juiz de Direito, Titular da VEMAQA (AMAZONAS, 2010).

Esse processo foi julgado em março de 2010, quase dois anos antes da promulgação da Lei Complementar nº 140 de dezembro de 2011.

Grande parte das argumentações sobre impacto local utilizadas no referido processo pelo juiz da VEMAQA, também estão contidos na tramitação do projeto de Lei que resultou na Lei Complementar nº 140 de 2011. No entanto, o dispositivo que trata da descentralização ambiental em curso no Brasil, fez com que o licenciamento fosse entendido, no Amazonas, como uma espécie de “franquia” de propriedade do Estado, que só poderia ser conferida ao ente local após uma série de comprovações e garantias, não espelhadas pelo próprio Estado, como capacidade técnica, arcabouço jurídico e estrutura administrativa.

O debate central, tanto das inúmeras disputas judiciais anteriores à LC, quanto da própria LC ficou em segundo plano no Estado.

Em leitura à Resolução CEMMAM nº 15 de 2013, que tem como objetivo a regulamentação do licenciamento ambiental no Amazonas e define o entendimento de impacto local, renova a visão hierarquizada da divisão de competências. O debate foge ao alcance do impacto, a localização, o interesse local ou como trata a Lei, “o impacto local”, debatido nos capítulos 5 e 6 deste trabalho.

Na Resolução CEMAAM nº 15 de 2013, que trata sobre o licenciamento ambiental no Amazonas à luz da Lei Complementar nº 140 de 2011, em seu artigo 2º, inciso IV, define:

VI - Impacto ambiental local: é todo e qualquer impacto ambiental, potencial ou existente, que se manifesta em decorrência da implantação e operação de empreendimentos ou atividades, cuja área de influência direta ou indireta afete um único município (AMAZONAS, 2017).

Mais à frente, no artigo 9º, modifica o entendimento de impacto local, desprezando a delimitação do artigo segundo quanto a influência direta ou indireta afetando um único Município, não mais interessando a localização da atividade geradora e remete impacto local no Amazonas a uma relação anexa à Resolução, sem demonstração de relação desta com o significado de local.

Art. 9º. São considerados empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local passíveis de integrar o programa de gestão ambiental compartilhada, aqueles cuja tipologia esteja definida no ANEXO I desta Resolução (AMAZONAS, 2017).

É necessário fazer alusão aos juristas Ely Lopes Meirelles e Édís Milaré, para quem a Lei Complementar nº 140/2011, assim como a Resolução CEMAAM nº 15/2013, apresentam um erro básico. Tipologias de licenças são as prévias, de instalação e de operação, variando em outros tipos associados a estas. Por tipologia não se pode definir enquadramento (MEIRELLES, 2008; MILARÉ, 2015).

É prudente ressaltar novamente que, doutrinadores, legisladores e normas jurídicas convergem para o entendimento de que local, como fartamente visto nesta pesquisa, está relacionado aos limites contidos do gerador a um único município. Não é demais afirmar, nesta ressalva, que um empreendimento, independente do porte, que tenha todo o seu processo produtivo localizado totalmente dentro dos limites de um município (TRENNEPOHL, 2012; MEIRELLES, 2008), deve ter licenciamento municipal. Esse é o caso das indústrias do Polo Industrial de Manaus, que operam suas plantas fabris inteiramente no município de Manaus, assim como os empreendedores da construção civil, que foram temporariamente, abrigados por decisão judicial com parecer do Ministério Público.

Não é forçoso afirmar que, culturalmente, diversos atores sociais ainda observam a divisão de competências na gestão ambiental, como no período pré-Constituição Federal de 1988, quando o Município era uma unidade administrativa do Estado. Esse tema, tratado fartamente no capítulo 5, deixa claro que a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, o Município recebeu competências e autonomia que o definiram como ente federativo, com capacidade para prestar serviços públicos e governança onde predominam o interesse local.

Prova disso foi o processo movido pelo Ministério Público Federal contra convênio firmado entre o Presidente do IPAAM e o Secretário da SEMMAS em 2011, com vistas a dirimir dúvidas e delegar ao poder público municipal a competência para licenciar as obras públicas do próprio Município. Na inicial, os autores alegaram que o Ente Federativo que licencia sua própria esfera de poder: “[...] afronta os princípios da impessoalidade e da moralidade ambiental [...]” (BRASIL, 2015).

A alegação era de que o Ente federativo não poderia licenciar o próprio Ente federativo. Na mesma linha de raciocínio, desprezando aqui as diversas argumentações com visão hierarquizada do poder, sugere o MPF que o Município, em suas obras, deve ser licenciado pelo Estado. Logo, o Estado deve ser licenciado pela União e a União não faria obras por não contar com um órgão “superior”. Despreza, nesta afirmativa, a própria LC nº 140/2011 que deu à União, de forma cabal, o poder para regulamentar e licenciar ela própria, além da própria Constituição Federal que confere ao Município atuar sobre “assuntos de interesse local”.

Percebe-se que, apesar de enviesada, esta opinião foi compartilhada pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal – TRF-1, que de forma ainda mais inovadora, relatou que o convênio, assinado no início de 2011, estava mais equivocadamente ainda por não ter observado a Lei Complementar nº 140, promulgada em dezembro daquele ano, bem como da Resolução CEMAAM nº 15 de 2013, mais de dois anos depois. Chama a atenção o fato de os atores do convênio não terem observado o que não existia no momento da assinatura do referido convênio, pois contrariaram o que ainda não existia, como se observa na ementa da decisão:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS. DELEGAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL AO ÓRGÃO MUNICIPAL. OBRAS DE INTERESSE DA MUNICIPALIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE AMBIENTAL. I - Na hipótese dos autos, o Convênio nº 001/2011 - IPAAM, ao delegar à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Manaus o licenciamento das obras executadas pelo próprio Município de Manaus, afronta os princípios da impessoalidade e da moralidade ambiental, na medida em que a delegação administrativa do licenciamento ambiental não está em conformidade com a Lei Complementar nº 140/2011 e com a Resolução CEMAAM nº 15/2013, pois não há definição da tipologia das atividades ou empreendimentos de impacto ambiental de âmbito local a serem licenciadas pelos Municípios, nem há como o ente licenciador monitorar os impactos ambientais decorrentes da atividade licenciada pelo próprio município interessado, a configurar ameaça à incolumidade do meio ambiente em foco. II -Apelação do Ministério Público Federal provida para julgar procedente o pedido inicial.

(TRF-1 - AC: 00059004520134013200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 25/02/2015, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 10/03/2015)

Ao aglutinar o entendimento imposto neste processo, com a determinação de que impacto local e tipologia são itens que podem ser definidos como tipo de atividades pelo CEMAAM, percebe-se claramente que o poder público, inclusive os órgãos de controle externo, admitem uma estrutura orgânica entre os chamados entes federados, onde a forma de relacionamento institucional seria hierarquizada, aos moldes do modelo praticado antes da Constituição de 1988.

9. CONCLUSÕES

Na sucessão de modelos de gestão ambiental praticados no Brasil, a esfera governamental de poder mais próxima do cidadão foi sendo fragilizada, vez que os processos de descentralização foram incompletos, impedindo a aplicação de instrumentos de governança como a *accountability*, o que tornou inviável o estabelecimento da chamada boa governança ambiental na escala local.

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco referencial no tratamento federativo brasileiro para com seus Municípios. Além disso, é um divisor de águas na história do municipalismo brasileiro. Vistos antes como meros subordinados administrativos, os governos locais passaram a ter um certo grau de equivalência, ainda que insuficientemente explicitado e regulamentado no ordenamento jurídico, com os dois entes federativos originários, Estado e União. Nesse diapasão, a ascensão político-administrativa conferida ao ente local, veio com bases extremamente fragilizadas, com falhas estruturais na simetria jurídica, coluna vertebral da autonomia, onde se encontram questões tais como aquelas afetas ao equilíbrio jurídico no direito de peticionar no Supremo Tribunal Federal de forma igualitária, pois sequer podem propor emendas à Constituição onde são partes federadas, bem como lhes falta a representatividade na governança e regulamentação da federação, divisão de poder com três poderes no sistema de freios e contrapesos, entre outros.

As definições constitucionais de competência material e legislativa conferidas ao poder local, de extrema complexidade, resultam em uma sensível fragilidade na segurança jurídica da relação de governança no Brasil. A Constituição Federal, já bastante controversa na autonomia, é ainda mais complexa no trato da governança ambiental. Em diversos artigos e em suas estruturas derivadas, a CF sugere competências privativas, exclusivas e suplementares, conferindo autonomia em alguns temas e restrições em outros, com forte aspecto de imbricação.

Como exemplo, a competência comum sobre a responsabilidade e controle sobre recursos naturais ou o próprio meio ambiente conferido a todos os entes, que é posta em contradição quando retira a competência dos Municípios de legislarem e administrarem sobre águas, solo, subsolo, fauna e flora, os principais componentes da natureza, ao mesmo tempo que redistribui tarefas nas mesmas áreas para os entes de forma relativa. Depois, volta a mesma CF a determinar que cabe aos Estados e Municípios garantir a proteção de seu patrimônio ambiental.

Na prática, diversos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais apontam o dedo ao governo local na execução de tarefas mais desafiadoras, resultantes da vida humana, que só ocorrem no local, enquanto que os temas calhados aos fatos geradores ou componentes dessas mesmas tarefas, quando ainda não impactados, são entendidos como de competência dita, superior. São os casos da água, dos resíduos sólidos, do licenciamento, entre outros.

Uma prova dessa visão de hierarquia administrativa que dá aspectos incapacitantes aos Municípios, mesmo como ente federado isonômico e independente, são as motivações e apelos da ação civil de nº 00059004520134013200, proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) no Amazonas. O MPF pediu que fosse considerado ilegal e imoral um convênio entre IPAAM e SEMMAS para que o Município realizasse o licenciamento das obras da própria municipalidade, questionando com forte ênfase o poder de autogestão e autocontrole do ente local.

A ação considerou Manaus fora do pacto federativo, em uma possível posição, conforme a acusação, contrária aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade ambiental. Esta sugere claramente que o Município não pode ter capacidade e credibilidade para licenciar as obras do próprio Município, como se, além do Município não ser autônomo, não houvesse nenhuma chance de os profissionais que atuam no Ente Municipal serem tão confiáveis quanto os que atuam no órgão ministerial da esfera federal, corroborando para a visão torta de ente incapaz atribuído ao Município.

Essa visão foi ainda compartilhada e confirmada pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal – TRF-1. Pela lógica, esta visão também transformaria o Estado em subordinado à União e a União subordinada a um ser maior imaginário. Em sentido contrário, se a União pode licenciar o que lhe determina a Lei, inclusive obras próprias, fica em aberta a pergunta: por que os Municípios, entes federados com espelhamento jurídico, estariam cometendo crime, como Entes Federados, em licenciar as obras da própria municipalidade?

A Lei Complementar nº 140, de 2011, embora considerada um avanço, carece de formulações claras sobre os princípios constitucionais que pretende regulamentar, em especial quando trata das competências concorrentes, o que mantêm e alimenta a controvérsia sobre o

papel do Município na Federação, em especial na área da gestão ambiental. A Lei Complementar, que teve como objetivo central a regulamentação da divisão de tarefas na gestão do meio ambiente no Brasil, considerando, em especial, a delimitação do interesse local e por consequência determinando o impacto local quando adstrito e circunscrito aos limites do Município, ao conferir poder regulatório ao Estado, através da regulação e controle da capacidade e governança dos Municípios na matéria ambiental, terminou por requerer entendimento da esfera estadual das atribuições da esfera local.

O resultado mais controverso, no entanto, dá-se por conta de uma interpretação quanto à função sintática da palavra *tipologia*, que não tem outra interpretação que não seja definir tipos, classes, espécies. Na aplicação da interpretação de *tipologia* referente ao impacto local, no Amazonas, foi dada interpretação de regulamento, definição de capacidade, determinação de divisão por dimensão e volumetria, como visto na Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas.

Na Resolução nº 15 de 2013, o CEMAAM na tentativa regulamentar o que poderia ser impacto local no Amazonas fez dois entendimentos jurídicos antagônicos na mesma Resolução. O primeiro logo no artigo 2º, que descreve entender por impacto local todos os impactos de empreendimentos ou atividade, potencial ou existente, cuja área de influência afete apenas os limites de um município. Depois, sem nenhum outro instrumento jurídico capaz de explicar quais as variáveis que determinam a capacidade de licenciar de um ente local, remete a interpretação do “impacto local”, no Amazonas, a um anexo com uma relação de atividades, onde o impacto local passa a ser classificado por critérios de porte e potencial poluidor e natureza da atividade. Tal listagem de atividades não vem acompanhada de qualquer justificativa que relacione o princípio do “impacto local” do Artigo 2º com os critérios implícitos na listagem do Anexo I, desprezando assim, o valor semântico do termo *tipologia*.

Existe, portanto, por parte de várias instituições do Amazonas, uma visão de hierarquia administrativa do ente Município ao Estado. Antes da regulamentação da LC nº 140 de 2011 no Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amazonas, a SEMMAS, atuava conforme os princípios constitucionais da localização do interesse, ou melhor, do interesse local, entendimento compartilhado pelo Tribunal de Justiça do Amazonas e pelo Ministério Público Estadual, conforme se depreende do processo nº 001.09.205902-4, movido pelo SINDUSCON.

O resultado foi um crescente protagonismo municipal na área até o ano de 2012, saindo de 29% das licenças emitidas em Manaus no ano de 2009, para quase a metade em 2012, quando o órgão municipal em 4 anos dobrou o volume de licenças ambientais emitidas na cidade contra um número estadual que praticamente se repetiu no mesmo período (2009 a 2012). No entanto,

no mesmo período nenhum dos Municípios conseguiu instalar o licenciamento ambiental no âmbito de sua administração.

A desconexão entre a os tipos e os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, opostas ao entendimento didático de impacto local, afere a carência de autonomia dos Municípios e aumenta a distância do significado de Ente federativo. Tal carência está relacionada, ainda, aos vários fatores associados aos diversos processos de descentralização dos serviços essenciais da Federação na sua grande maioria inconclusos ou inexistentes. Muitas destas ações relativas à temática ambiental, que deveriam ser realizadas sob o princípio da subsidiariedade, ocorrem de forma parcial. Como exemplo, a União, seja por determinação legal, seja por políticas de governança, tem diversos processos de descentralização de competências em material ambiental do ente federal para os Estados. Essa prática, no entanto, tem redundado em uma espécie de represamento das diversas atividades e políticas públicas ambientais na esfera intermediária, no caso, os Estados, que não as repassam ao ente local. O mesmo princípio da subsidiariedade, que fomenta que a ação deveria ser atendida no ente mais próximo do problema, não encontra espelhamento do Estado para o Município na mesma proporção com que fazendo é feita na descentralização da União para os Estados. A descentralizando até o ente federativo mais próximo, os Municípios, não é percebida.

No tratamento hierarquizado, chamado de conflito de competências, impõe ao ente local papel secundário na governança do território local. Nesse sentido, é possível afiançar que o ponto chave para a determinação do poder de licenciar está intrincado no poder econômico e político que o licenciamento propicia. Fosse ele altruísta, com foco ético na realização do controle sobre as atividades potencialmente degradadoras ou utilizadoras de recursos naturais, não haveria sobreposição territorial de atribuições, além do que o interior do Estado seria assistido pelo ente estadual na mesma proporção que atua na capital.

Considerando, ainda, o licenciamento ambiental como instrumento de governança, percebe-se que existe uma desconexão entre os estudos prévios, exigidos pelos órgãos de meio ambiente, hipervalorizados pelos Ministérios Públicos, mas que em sua essência são meros documentos burocráticos, posto que não são ferramentas de governança dos licenciados, mas apenas meras condicionantes à expedição da licença, demonstrando total falta de monitoramento. O caso relatado do Município de Boca do Acre desafia o poder público também neste quesito.

A governança ambiental, desde o local até a escala nacional, carece de efetividade também por falta de modernização e implementação de uma Política Nacional de Meio Ambiente atualizada que, de forma abrangente, construa um cenário de assimetria com

equilíbrio na escala do Município, respeitando as diferenças regionais e o nível de estruturação de cada um, além de incorporar a sustentabilidade entre seus objetivos principais.

Ao desenvolver a identificação dos fatores determinantes no atual modelo de governança ambiental, em especial a local, percebe-se entre teóricos municipalista e não municipalistas, que um dos principais fatores deste distanciamento entre a implementação de políticas de meio ambiente e a governança, está na própria historicidade brasileira, onde, ao reverso do que ocorreu na maior parte dos países e primordialmente nos países mais desenvolvidos, as estruturas locais não foram originárias de movimentos naturais, familiares ou coletivos com necessidades e tendências à formação de um poder local estruturado, e sim, criados por determinação do Ente superior por interesses diversos, desprezando a lógica do interesse surgido nas necessidades dos grupos locais para compor o cenário maior, a Federação. Desde a criação de Municípios por vontade política, até a formatação de um modelo federalista único no mundo, o Brasil não formatou uma estrutura política de fácil explicação e interpretação.

Na área da governança ambiental, foram considerados os diferenciais conceituais na apresentação da formatação dos modelos debatidos, evoluindo-se desde os primeiros passos da necessidade de gestão social primordial, até o mais moderno conceito de boa governança, o que determinou o entendimento claro de que é na relação institucional com os municípios que o modelo federativo encontra grande parte dos percalços da descentralização administrativa.

Na análise do licenciamento como instrumento de governança ambiental, mesmo com resguardo da heterogeneidade da formatação municipalista brasileira, em especial no Estado do Amazonas, caracterizou-se a governança aplicada pelo ente federativo estadual em dois momentos. Num primeiro estabeleceu-se um comparativo com os processos de licenciamento realizado em todos os municípios do Amazonas de forma direta pelo IPAAM, considerando-se o fato de que, no Estado, somente Manaus exerce o poder de licenciar, o que foi analisado comparativamente num segundo momento.

Em comparação com a realidade nacional, as diferenças, no Amazonas, se acentuam. Enquanto que em no plano nacional, a segunda maior parcela de população é a que reside em cidades que tem entre 100.001 a 500.000 habitantes, no Amazonas essa é a menor das cinco classes populacionais, com apenas um município, entre outras disparidades populacionais.

Na avaliação dos instrumentos de governança locais no Amazonas, não existem números animadores em nenhuma região do Estado. Ao considerarem-se as estruturas de sistemas municipais de meio ambiente, tais como secretarias exclusivas ou compartilhadas com

outras áreas da gestão pública, conselhos municipais de meio ambiente e fundos municipais de meio ambiente, segundo dados compilados nacionalmente pelo IBGE.

Considerando os números do órgão licenciador estadual, referentes às licenças concedidas apenas nos municípios do interior do Estado, onde o governo exerce o monopólio do licenciamento, de acordo com o número médio de licenças ambientais concedidas para cada Município, de 2008 a 2014, todos tiveram licenças emitidas, sendo que os Municípios que tiveram mais atendimento e prestação do serviço pelo Estado, ou estão localizados próximos a Manaus, na chamada Região Metropolitana, ou são considerados estratégicos politicamente, como a região conhecida como área central do arco do desmatamento, entre Humaitá e Parintins, na divisa com os Estados do Mato Grosso e Pará, e a região central do Estado, entre Coari e Tefé, polo petrolífero.

A partir do ano de 2013 os números apresentam um distanciamento na atuação do órgão municipal de meio ambiente em Manaus, reduzindo a sua participação no total de licenças emitidas em atividades que impactam em Manaus. A provável causa é a interpretação concentradora e hierarquizada pelo Estado, com o aceite favorável das autoridades municipais naquele momento, ao interpretar a determinação de impacto ambiental de âmbito local. É simples perceber que a dita LC determina que os conselhos como o CEMAAM deveriam interpretar a tipologia, que em análise gramatical em vários dicionários traduz tipologia como estudo de tipos, além da manifestação de consagrados juristas para quem tipologia não tem relação com proporção de tamanho ou capacidade de gerar impacto. Os tipos descritos no estudo são as licenças prévias, de instalação ou de operação.

No ano de 2014, o Produto Interno Bruto do Amazonas foi de R\$ 86.668.634.770,00, onde Manaus registrou sozinha, um PIB municipal de R\$ 67.572.523.000,00, ou seja, cerca de 78% de todo o PIB estadual. Só para efeito de comparação, o segundo e o terceiro lugares no PIB daquele ano, foram, respectivamente: Coari, com pouco mais de 3 bilhões de reais, ou 3,5% do total estadual; e Itacoatiara, com menos da metade de Coari, ou pouco mais de 1,6% do registrado no Amazonas. Japurá, em último lugar, registrou o menor valor, cerca de 57 milhões de reais, menos de 0,07% do total, num cenário de desigualdade permanente que também justifica o comportamento do ente estadual em se manter focado na gestão de suas atribuições, majoritariamente na cidade de Manaus, rivalizando com o poder público de Manaus, em detrimento dos Municípios do interior do Estado.

Além da visão de hierarquia administrativa, subtrai-se ainda, de forma mais grave, as garantias constitucionais da autonomia dos entes federados.

A inter-relação do ser humano com o local é fato basilar da própria historicidade humana no planeta, considerando que as cidades, antecedentes aos Municípios, são obras do caráter territorialista humano. É pela ocupação e domínio do espaço que se molda o território. Desde as primeiras aglomerações, a necessidade do ser humano de agrupar-se, mostra-se vital para que possa se desenvolver e atender suas principais necessidades, além de lhe conferir um papel político e econômico na sociedade. Logo, como resultado dessa relação de forças, conta-se que é no local que a vida humana ocorre e realiza todas as suas necessidades.

Nesse debate, a formação do Estado e a existência de governo, sob suas mais variadas formas, transforma o homem num permanente negociador e construtor de regras. Regras amplas e que se referem não a simples relação de comandados e comandantes, representados e representantes, reis e súditos, mas sim de entre homens através das estruturas do contrato social. Não há que se discutir sobre a natureza associativa e submissa a regras, inerentes ao ser humano, posto que, mesmo em uma situação de não-governo, haveriam regras de anarquia, por mínimas que sejam. Fica claro, então, a necessidade de governo e a presença de Estado.

No Brasil, o modelo federativo fundado na proclamação da República, há mais de 120 anos, determinou na Constituição Federal de 1988 que o Município deixava de ter um tratamento de subordinado administrativo para compor-se com o Distrito Federal, os Estados e União como Ente Federativo. Tanto pelos resultados das diversas análises de um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental governamental, o licenciamento, quanto pelas diversas formas de entender os municípios em grau de importância menor, os governos permanecem na visão anterior à última Constituição Federal, de subordinação e dependência dos governos locais e aumentam os problemas de falta de governança ambiental efetiva no âmbito local.

Os instrumentos democráticos de controle, em especial a *Accountability*, amplamente estudada neste trabalho, impulsionam as diferenças e fortalecem as falhas na descentralização administrativa brasileira.

A hipótese levantada na pergunta de partida da tese mostra-se real e mais, totalmente replicada no Estado do Amazonas, onde as estruturas de governança ambiental mostram-se ainda em processo de fragilização, aos moldes do que foi praticado no país ao longo da história. A descentralização no Amazonas, em situação de maior gravidade que a registrada em cenário comparativo nacional, além de incompletos são preconceituosos, represados e equivocadamente postos como parte de uma hierarquia administrativa ambiental.

O modelo federativo brasileiro fartamente debatido não é visto como um modelo de democracia descentralizadora. Os estudos sobre essa matéria, bastante visitada, vêm

demonstrando a pouca flexibilidade dos governos centrais quanto à descentralização dos serviços essenciais do Estado. Percebe-se haver um privilégio da esfera federal em detrimento das diferenças regionais e locais que resulta na reprodução de um modelo que concentra poderes e inviabiliza qualquer intento de implementação de governança descentralizada por não ter acobertamento entre as letras jurídicas.

Portanto, em nível local, apesar de restar comprovado a responsabilidade por todas as necessidades e impactos da existência humana, não existem sinais da boa governança ambiental na esfera mais próxima do cidadão, inclusive por parte dos que imaginam serem cidadãos estaduais ou federais. Nem se vislumbra a curto prazo, marcos de reconhecimento do poder local nesse cenário, inclusive com a simples aplicação do que a legislação determina como impacto local.

10. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impasse da Federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização.** Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. 1, abril 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Loureiro MRG, organizador. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC.** Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Polit. no.24.Curitiba, June 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005. Acesso em fevereiro de 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local.** São Paulo em Perspectiva, 10(3), p. 40-47, 1996b.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, Democracia e Instrumentos de Accountability.** FGV-ESESP/GV pesquisa. Relatório de Pesquisa nº 31/2004. 2004. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3104/P00298_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em setembro de 2016.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **Descentralização e desenvolvimento local e crise da federação no Brasil.** Santiago: CEPAL/GTZ, 2000. Disponível em: < <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/31396> >, Acesso em março de 2017.

ALVES, José Adailton. **Perfil da gestão ambiental do Amazonas.** In: Oficina de fortalecimento da gestão ambiental municipal. Amazonas: SDS, maio de 2011. 43 slides. Apresentação em PowerPoint.

AMAZONAS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – SEPLAN. Produto Interno Bruto dos Municípios – 2014. Edição eletrônica. Disponível em <http://www.seplancti.am.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/pib_municipal_2014_1-1.pdf> Acesso em abril de 2017.)

AMAZONAS. Lei nº 115, de 29 de dezembro de 1955. Altera os dispositivos da Lei Orgânica dos Municípios e dá outras providências. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Lei nº 96, de 19 de dezembro de 1955. Cria novos municípios no Estado do Amazonas, dispõe sobre seus limites e dá outras providências. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Lei nº 99, de 19 de dezembro de 1955. Cria municípios no Estado do Amazonas. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Mensagem à Assembleia Legislativa, do Governador Plínio Coelho, na Abertura do Ano Legislativo de 1957. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** nº 18.264 de 13 de março de 1957.

AMAZONAS. Lei nº 28, de 15 de agosto de 1958. Altera limites de municípios. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 18 de agosto de 1958.

AMAZONAS. Lei nº 87, de 11 de dezembro de 1959. Dispõe sobre a organização de municípios novos, administrados por Prefeitos nomeados pelo Chefe do Poder Executivo. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Lei nº 50, de 30 de dezembro de 1960. Cria município no Amazonas e dá outras providências. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Lei nº 1, de 12 de abril de 1961. Cria novos municípios no Estado do Amazonas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 13 de abril de 1961.

AMAZONAS. Lei nº 15, de 09 de agosto de 1961. Altera os limites dos municípios de Camará e Piorini. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 10 de agosto de 1961.

AMAZONAS. Lei nº 2, de 12 de abril de 1961. Cria o município de Esperança e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 13 de abril de 1961.

AMAZONAS. Lei nº 8, de 14 de junho de 1961. Revoga o art. 43 da Lei nº 1 de 12 de abril de 1961. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 17 de junho de 1961.

AMAZONAS. Lei nº 1, de 10 de setembro de 1962. Altera os limites dos municípios de Tapauá e Abufarí e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 12 de setembro de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 117, de 29 de dezembro de 1956. Estabelece nova divisão territorial, administrativa e judiciária no Estado do Amazonas. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**

de 31 de dezembro de 1956. AMAZONAS. Lei nº 13, de 15 de maio de 1962. Cria o município de Alvarães **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 10 de junho de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 14, de 04 de junho de 1962. Cria o município de Anamá. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 10 de junho de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 16, de 05 de junho de 1962. Cria o município de Santa Rita de Weill. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 07 de junho de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 23, de 26 de junho de 1962. Altera os limites do município de Coari. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 26 de junho de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 31, de 11 de setembro de 1962. Cria o município de Axini. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 13 de setembro de 1962.

AMAZONAS. Lei nº 3, de 10 de março de 1963. Dá nova redação a artigos da Lei nº 1 de 12 de abril de 1961 e da Lei nº 2 de igual data. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 30 de março de 1963.

AMAZONAS. Lei nº 7, de 9 de abril de 1963. Cria municípios no Estado do Amazonas. Sem identificação do Diário Oficial do Estado publicado.

AMAZONAS. Lei nº 96, de 13 de dezembro de 1963. Cria municípios no Estado do Amazonas, altera os limites de Jacaré e Apaporis. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 27 de dezembro de 1963.

AMAZONAS. Lei nº 97, de 13 de dezembro de 1963. Cria municípios no Estado do Amazonas e altera os limites do município de Auatí-Paraná. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 27 de dezembro de 1963

AMAZONAS. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** nº 20.307 de 16 de março de 1964. Mensagem à Assembleia Legislativa, do Governador Plínio Coelho, na Abertura do Ano Legislativo de 1964.

AMAZONAS. Lei nº 41, de 24 de julho de 1964. Extingue municípios e dispõe sobre o destino de seus bens. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 25 de julho de 1964.

AMAZONAS. Emenda Constitucional nº 12 de 10 de dezembro de 1981. Dá nova redação a artigos da Constituição e acrescenta um artigo às Disposições Gerais e Transitórias. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 28 de dezembro de 1981.

AMAZONAS. Lei nº 1826, de 30 de dezembro de 1987. Cria o município de Apuí, dispõe de sua sede e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 30 de dezembro de 1987.

AMAZONAS. Lei nº 1827, de 30 de dezembro de 1987. Cria o município de Guajará, dispõe de sua sede e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 30 de dezembro de 1987.

AMAZONAS. Lei nº 1828, de 30 de dezembro de 1987. Cria o município de Careiro da Várzea, dispõe de sua sede e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 30 de dezembro de 1987.

2009 AMAZONAS. **Carta Mariópolis sobre o fortalecimento da gestão ambiental no interior do Estado**. Documento elabora no Encontro Estadual das Secretarias Municipais de Meio Ambiente para nivelamento e sensibilização do Programa de Gestão Ambiental e Territorial do Estado do Amazonas. Manaus: SDS, 2009.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas. Ação declaratória cumulada com obrigação de não fazer e pedido de tutela antecipada ajuizada pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO AMAZONAS – SINDUSCON, em face do MUNICÍPIO DE MANAUS, por ato perpetrado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – SEMMA, e do INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM. Julgado procedente. VAMAQA. Juiz Adalberto Caim Antônio. 2010. **Diário da Justiça Eletrônico** de 22 de março de 2010. Disponível em: <http://consultasaj.tjam.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=2&nuDiario=478&cdCaderno=2&nuSeqpagina=100>. Acesso em: maio de 2014.

AMAZONAS. CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (Amazonas). Resolução CEMAAM Nº 015 de 15 de abril de 2013. **Diário Oficial do Estado** de 22 de abril de 2013. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253694> > Acesso em março de 2017.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas de 1990**, atualizada em 2015. Disponível em <<http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-atualizada-2015.pdf>>. Acesso em: março de 2016.

AMAZONAS. INSITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM, 2017. Comunicação pessoal.

AMAZONAS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – SEPLAN. Produto Interno Bruto dos Municípios – 2014. Edição eletrônica. Disponível em <http://www.seplancti.am.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/pib_municipal_2014_1-1.pdf> Acesso em abril de 2017.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistemas Municipais de Educação: Impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. Tese de Doutorado. Recife, 2011.

ANDRADE, Janaína. “Mantenho muito firmes meus compromissos com o Meio Ambiente”, afirma Artur. **Jornal Acrítica**. Versão online às 13:32 de 08/01/2015. Disponível em versão digital em: <<http://www.acritica.com/channels/manaus/news/mantenho-muito-firmes-os-meus-compromissos-com-o-meio-ambiente-diz-artur>>. Acesso em abril de 2017.

ANDRADE, Luiz Menezes de. **Diagnóstico dos Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente**. In: XI Fórum Permanente das Secretarias Municipais do Meio Ambiente do Amazonas. Manaus, 09 de julho de 2015a. 18 slides. Apresentação em PowerPoint.

ANDRADE, Janaína. Artur afirma que assumirá Secretaria: Semmas será extinta. **Jornal Acrítica**, Manaus: ed. 22.918 de 08/01/2015, p. 4-5. 2015b.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 18ª ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. **Repensando a gestão ambiental pública no Brasil: uma contribuição para o debate na reconstrução nacional**. (E-book) Conselho Regional de Biologia 4ª Região. Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/viewFile/45/51>. Acesso em abril de 2017.

ARAÚJO, Valdeir. A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição. Brasília: **ENAP/FGV/EBAP**, 1997, p26. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/718>>. Acesso em dezembro de 2015.

ARCARO, Rosevane; GONÇALVES, Teresinha Maria. **Identidade de lugar: Um estudo sobre um grupo de moradores atingidos por barragens no Município de Timbé do Sul. SC. RA'E GA 25** (2012), p. 38-63. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/raega/issue/view/1394> Acesso em junho de 2016.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mario da Gama Cury. Brasília: Editora UNB, 1985

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiências nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N.º 31, ano 11, p. 44-66. 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14. N.º 40, junho 1999

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na Federação brasileira. **Ver. Sociol. Polit.** Curitiba, 24, p. 69-85, junho 2005.

ARRETCHE, Marta. RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.47, nº3, 2004b, pp, 549-576.

ARRUDA, Andreia Aparecida D’Moreira. A formação do estado moderno sob a concepção dos teóricos contratualistas. **Rev. Curso Dir. UNIFOR**, Formiga, v. 4, n. 1, p. 51-57, jan./jun. 2013

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 21-54, abr./jun./ 1995. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/da/article/view/46525>>. Acesso em: 02 Mar. 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v200.1995.46525>.

BARDE, Jean-Philippe. Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economics. Working Paper n.º 92, 1994. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>> Acesso em março de 2017.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. 3ª Edição. Brasília. Editora da UNB/ Instituto Hélio Beltrão, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4ª Edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. 1ª edição, 1986, 17ª reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOLINGBROKE, Henry Saint John. The Works of Lord Bolingbroke in four volumes, 2 vol., New York, Reprints of Economics Classics, 1967. Disponível em < <https://archive.org/details/workslordboling00boligoog>>, Acesso em dezembro de 2016.

BONFIM, Sócrates. **Um esboço da vida amazônica**. Manaus: SPVEA, 1960. (2ª Edição. Manaus: Editora Valer/ Edições da Academia, 2008).

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente no Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Vol. 18 Nº 52, p. 125-138. 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000200007&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em março de 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: Por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, Benedito P. F; FLECHA, Rodrigo; PENA, Dilma S; KELMAN, Jerson. Pacto federativo e gestão de águas. **Estudos Avançados** 22 (63), 2008.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em março de 2016.

BRASIL, Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313> >. Acesso em março de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 479-4 Amazonas**. Imprensa Nacional. Acórdão em 5 de junho de 1996. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/indexadi/listarIndiceAdi.asp?letra=C>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em março de 2016.

BRASIL, Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 28 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em outubro de 2016.

BRASIL, Lei Complementar nº 131/2009, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em dezembro de 2016.

BRASIL, Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Regulamenta o artigo 23, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 9 de dezembro de 2011 e retificada em 12 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em março de 2015.

BRASIL, Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em fevereiro de 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Glossário jurídico**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>>, Acesso em 12 de abril de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n.º 45, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf> acesso em agosto 2015.

BRINGERHOFF, W. Derick. Accountability and Health Systems: toward conceptual clarity and policy relevance. *Health and Policy Planning*, **Oxford University Press**, 2004:, vol 19 (6): 371-379. Disponível em: <<http://heapol.oxfordjournals.org/content/19/6/371.full.pdf+html>> Acesso em setembro de 2016.

BRUSCHI, Denise Marília; RIBEIRO, Maurício Andrés; PEIXOTO, Mônica Campolina Diniz; SANTOS, Rita de Cássia Soares; FRANCO, Roberto Messias. 3.ed. - Belo Horizonte: FEAM, 2002. 114 p.

BUARQUE, Sérgio. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília: 1999.

BUARQUE, Cristovam. Prefácio. In: SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. 1774. **Textos clássicos**. Ver. Sociol. Polit. Curitiba. v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012

BURNS, Edward McNall. **História da civilização ocidental** – Do homem das cavernas até a bomba atômica. Porto Alegre: Editora Globo, 1978.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia municipal e desenvolvimento econômico local**. São Paulo: Fiuza, 2013.

CALDERINI, Sérgio Ricardo. **Três ensaios sobre o gasto local no Brasil**: descentralização, eficiência e voto. Sérgio Ricardo Calderini. Tese de Doutorado. FVG: São Paulo, 2011.

CAMARGO, Aspásia. A Reforma Mater – os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. Projeto Brasil 2020. **Parcerias Estratégicas**, no. 6. P 80-109, março de 1999. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/63/55

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21, in: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 24(2) 30-50, fev/abr.1990. Disponível em: <https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>. Acesso em agosto de 2016.

CARLO, Sandra de. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros**: Impasses e heterogeneidade. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. 2006.

CARDOSO, João Santos (Org.). **Dilemas da sociabilidade, pensar a cidade hoje**. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2012.

CARLOS, Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2016.

CARMO, Wagner José Elias. **Gestão ambiental na Federação Brasileira**. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2015.

CARRERO, Gabriel Cardoso, ALBUJA, Gabriela; FRIZO, Pedro; HOFFMANN, Evando Konrad; ALVES, Cristiano; BEZERRA, Caroline de Souza. **A cadeia produtiva da carne bovina no Amazonas**. Manaus: IDESAM, 2015.

CASTOR, Paulo Cesar Keinert. **Autonomia Municipal como fator de desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado apresentada em junho de 2008. UNIFAE, Paraná, 2008.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 7ª.Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins. **A autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada em dezembro de 2007. UNIVALE. Itajaí, 2007.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A política faz diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Ciência Política – UnB. Brasília: Defesa em 2012.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA – CEDEC. **A descentralização político-administrativa no Brasil: fundamentação, desenvolvimento, dificuldades, perspectivas. A descentralização na assistência social**. Informações, v. 22, 1996.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em < <http://www.transparencia.gov.br>>, acesso em março e maio de 2017.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. 2ª Ed. São Paulo: EDIPRO, 2011

CIGOLINI, Adilar Antônio. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. **RA'E GA**. O espaço geográfico em análise. N 25, p. 111-133, 2012. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/raega/issue/view/1394> Acesso em dezembro de 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Nota Técnica Nº. 005**. Parecer Técnico sobre a Lei Complementar N.º 140/2011. Brasília: CNM, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Livro do Prefeito: orientações para uma gestão responsável – **Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020**. Brasília: CNM, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Guia para localização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nos Municípios brasileiros.** O que gestores municipais precisam saber. Brasília: CNM, 2016b.

CORDEIRO, João. Accountability. **A evolução da responsabilidade pessoal nas empresas.** O caminho da execução eficaz. São Paulo: Évora, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva. Município. **Autonomia na Federação Brasileira.** 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CORRALO, Giovani da Silva. Município. **Autonomia na Federação Brasileira.** 2ª ed. Revisada e atualizada. Curitiba: Juruá, 2009.

CORTELLA, Mário Sérgio, DIMENSTEIN, Gilberto; KARNAL, Leandro; PONDÉ, Luiz Felipe. **Verdades e mentiras: ética e democracia no Brasil.** 1ª ed. Capinas: Papirus 7 Mares, 2016.

COUCEIRO, Júlio Cezar da Silveira. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em set 2016

COULAGES, Fustel de. **A Cidade Antiga.** 2ª Edição. Martin Claret: São Paulo, 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governando a cidade?** A força e a fraqueza da Câmara Municipal. São Paulo em Perspectiva, 9(2), p. 57-65, 1995.

CREMONESE, Dejalma. Alexis de Tocqueville e os fundamentos cívicos da democracia na América. Teoria e Pesquisa – **Revista de Ciência Política.** 2014 (23) (1), pg. 170-193. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/383/261>> Acesso em fevereiro de 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 33ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415.

DOMINGUES FILHO, João Batista. Reforma do Estado: Governança, governabilidade e accountability. **Revista História e Perspectiva**. Uberlândia, 31: 207-227, julho/dezembro. 2004. Disponível em: < <http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/19136> >. Acesso e, agosto de 2015.

DOWBOR, Ladislau. O Que é Poder Local? São Paulo: Brasiliense, 2008

EPA – Environmental Protection Agency. National Environmental Policy Act. 42 U.S.C. §4321 et seq. (1969). Disponível em: <<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>>. Acesso em setembro de 2016.

FABIANO, Luciana; UCHOA, Marcélio. **Pacto federativo** - políticas públicas do poder local: para o desenvolvimento regional na Amazônia. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2015.

FADINI, Pedro Sérgio; BARBOSA, Almerinda Antônia Fadini. **Lixo: desafios e compromissos**. Cadernos Temáticos de Química Nova na Escola. São Paulo: Edição especial, Maio 2001.

FAVEIRO, Edison; ZMITROWICZ, Witold. **Desmembramento territorial**: o processo de criação de municípios – Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. São Paulo: EPUSP, 2005

FELISBINO, Riberti de Almeida. A. Os municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1924 a 1988. **EVOCATI** Revista nº 63, março de 2011. Disponível em: http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=471 Acesso em: 30/05/2016

FIALHO, Marco Antonio. **Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas**: o desafio da intermunicipalidade. Tese de Doutorado aprovada em 2011. USP: São Paulo, 2011.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 105-113, 1992.

FONSECA, Igor Ferraz. **A retórica da Boa Governança**: As Agendas 21 locais no Brasil. In Governança Ambiental no Brasil. Instituições, atores e políticas públicas. Organizadora Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: IPEA, 2016.

FONSECA, Igor Ferraz. BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade. Reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**. Brasília: V. 24, Nº 1, p. 17-46, jan/abr, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a03v24n1.pdf> >. Acesso em janeiro de 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

FREDERICKSON, H. George e SMITH, Kevin B. **The Public Administration Theory Primer**, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003. Disponível em <<http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>>. Acesso em agosto de 2016.

FREITAS, Vladimir de Passos. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Mirlaine Rotoly; MACEDO, Renato Luiz Grisi; FERREIRA, Eric Batista. Percepção e complexidade ambiental: um somatório teórico para se atingir a conscientização ambiental. **Rev. Educação e Ação**. N.º 27, ano VII, mar-mai 2009. Disponível em <<http://www.revistaea.org/pf.php?idartigo=693>>, acesso em novembro de 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política: Dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa**. 1ª ed. Rocco, 2013.

FURTADO, Celso. O fator político na formação nacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 7-12, set./dez. 2000.

GABRIEL, Ivana Mussi. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14240>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

GALLO, Fabricio. **Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestrutura analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios**. Tese de Doutorado, 2011.

GIOVANNINI, Fabio. A democracia é boa para o ambiente? **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, Ano I – no 1, 103-115, 1997. Disponível em: <<https://accapopularlibertaria.files.wordpress.com/2011/03/democracia-e-ambiente.pdf>>. Acesso em junho de 2016.

GOMES, Maria Helena Scalabrin Cardoso; OLIVEIRA, Edenis Cesar; BRESCIANI, Luis Paulo; PEREIRA, Raquel da Silva. Política Nacional de Resíduos Sólidos: perspectivas de cumprimento da Lei 12.305/2010 nos municípios brasileiros, municípios paulistas e municípios da Região do ABC. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, V. 7, Edição Especial. P. 93-110, novembro 2014.

COSTA, José Augusto Fontoura; GONÇALVES, Alcindo. **Governança ambiental global: possibilidades e limites**. In: Direito ambiental internacional: avanços e retrocessos: 40 anos de conferências das Nações Unidas [S.l.: s.n.], 2015.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de Governança**. 2012. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf. Acesso em janeiro de 2015.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Amazônia enquanto e cumulação desigual de tempos: uma contribuição para a ecologia política da região. **Revista Crítica da Ciências Sociais**, 107, set 2015; 63-90.

GONÇALVES, Teresinha Maria. Meio ambiente e a questão urbana. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. N.º 9, p. 117-121, Editora UFPR, jan/jun. 2004

GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil. **RAP Rio de Janeiro** 40(6) :1097-1121, Nov. /Dez. 2006

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, 162 (1968): 1243-1248. Disponível em: < <http://dieoff.org/page95.htm> > Acesso em outubro de 2015.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. 22ª Edição. Loyola: São Paulo, 2012.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012. 166p.

HIGUCHI, Niro; PEREIRA, Henrique dos Santos; SANTOS, Joaquim dos; LIMA, Adriano José Nogueira; HIGUCHI, Francisco Gasparetto; Higuchi, Maria Inês Gasparetto; AYRES, Ioná Gonçalves Santos Silva. **Governos locais amazônicos e as questões climáticas globais**. Manaus: Edição dos autores, 2009.

HIRST, Paul. Democracy and Governance; in Pierre, Jon (ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**. London: Oxford University Press, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HUNTINGTON, Samuel, **A ordem política nas sociedades em mudança**; tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro, Forense-Universitária; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Volume 1. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=227295> Acesso em junho 2016

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002 (2004, 2008, 2009, 2012, 2013, 2015, 2017). Acesso em: abril de 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>.

IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO DE 2010 Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: mar. 2015

2010 IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872 – 2010**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm Acesso em 03/2016. Acesso em março de 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vamos conhecer o Brasil**. Acessado em fevereiro de 2015 no site: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao>

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Acesso a Informação. Canais - @países. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_frameset.php Acesso em junho de 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=130260> Acesso em julho de 2016 e abril de 2017.

ICLEI. Programa cidades sustentáveis: **Guia de ação local pelo clima**. São Paulo: ICLEI/Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Projeto PRODES: monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite**. 2017. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/>>. Acesso em: maio de 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª Edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JURAS, Ilidia A. G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In: Arnaldo Jardim; Consuelo Yoshida; José Valverde Machado Filho. (Org.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012, p. 57-77

KARNAL, Leandro. In: CORTELLA, Mário Sérgio. [et al.]. **Verdades e mentiras: ética e democracia no Brasil**. 1ª ed. Capinas: Papirus 7 Mares, 2016.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha. Revista **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, 1 dez. 1999. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/1557>. Acesso em: 25 mar. 2015.

KUHN, Thomas. **A estrutura das Revoluções Científicas**. 5ª Edição São Paulo: Perspectiva, 1998.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica 1**. MARCONI, Marina de Andrade - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Atenas, 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf> >. Acesso em março de 2016.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Senac, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Obra iniciada em 2006.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEME, Taciana Neto, Os Municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. Planejamento e políticas públicas/ppp/n. 35. IPEA. jul./dez. 2010. Disponível em: < no sítio <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191>>, acessado em outubro de 2014.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas /organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. – Brasília: Ipea, 2016.

LEMOS, Maria Carmen. AGRAWAL, Arun. Environmental Governance, **Annual Review of Environmental Resources**, vol. 31, 297-325, 2006.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado. UnB: Brasília, 2012.

LIPPMANN, Walter. **New York Herald Tribune**. New York, 10/12/1963, p. 24.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil / John Locke; introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MACKE, Janaína; SARATE, João Alberto Rubim. Desenvolvimento territorial e capital social: elementos, conexões e proposta de avaliação de territórios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v, 11, n. 3, p. 56-79, set-dez/2015. Disponível em: <http://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/view/1965> Acesso em abril de 2016.

MAIA, João Carneiro. **O Município**. Estudos sobre administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

MANAUS. SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. Transparência pública: licenças expedidas. Disponível em: <http://semmas.manaus.am.gov.br/about/licencas-expedidas/>. Acesso em abril de 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe** (Trad. Antonio Caruccio-Caporale). São Paulo: L&PM Editores: Porto Alegre, 2011.

MARQUES, Alessandra de Lima; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. A Accountability ambiental: um conceito aplicado às empresas geradoras de energia elétrica brasileiras. III CSEAR. UFPA, Belém, jun/2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300007. Acesso em setembro de 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a Constituição**: comentários à Constituição Brasileira, volume 1/ Ives Gandra da Silva Martins. - Barueri, SP: Manole, 2005.

McCARNEY Patricia. **Gobernabilidad urbana em Centroamérica**. 1^a Ed. San Jose: Flacso-Guri, 1998.

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Programa de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia – PRODES. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php> Acesso em abril de 2017.

MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jorgen; BEHRENS III, William W. The limits to growth: A Report for **THE CLUB OF ROME'S** Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books, 1972.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação Científica**. 11ª Edição – 6ª Reimpressão – São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Marcus André, Ingovernabilidade: Desagregando o argumento; in VALLADARES, Lícia (org.), **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MERRIAN-WEBSTER'S COLLEGIATE DICTIONARY. 10. ed. Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc., disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary> >. Acesso em setembro de 2016 e março de 2017.

MICHAELIS, **dicionário brasileiro da língua portuguesa**. Versão 3.0.1. A&H Software. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2015, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit. Curitiba**, 25 p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Programa Nacional de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Livro Digital. 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf>. Acesso em março de 2015.

MOREIRA, Tomás. Limites e potencialidades da governança urbana no Brasil. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Belém: Instituto Polis, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORIN, Edgar. **O Método: A natureza da natureza**. 2ª ed. Tradução: Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Europa-América, 1977.

MORIN, Edgar. **A cabeça feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meio institucionais de controle dos representantes. Tese de doutorado em Ciências Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP. Defesa em 2006.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NOGUEIRA, Octaciano. **O Senado Federal em perguntas e respostas**. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NOZICZ, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NUNES, Paulo André. Antiga opção de lazer de Manaus, balneário do Parque Dez está abandonado. **Jornal Acrítica**. Manaus: Ed. de 31/10/2016. Disponível em versão online em: < <http://www.acritica.com/channels/manaus/news/antiga-opcao-de-lazer-de-manaus-balneario-do-parque-dez-esta-abandonado>>, Acesso em janeiro e maio de 2017.

O'DONNELL, Guillermo (1994) **Democracia Delegativa**. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, 55-69. January 1994. Disponível em: < http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O-Donnell_Democracia-Delegativa.pdf>. Acesso em maio de 2016.

ODUM, Eugene. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: IBASE (Org.). **A democracia como proposta**. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teoria da federação e do federalismo fiscal**: O caso brasileiro. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: Índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf> Acesso em maio de 2017.

OSTERMANN, Fernanda. **A epistemologia de Kuhn**. Cad. Cat. Ens. Fis. V. 13, n. 3: p. 184-196, dez, 1996.

OSTROM, Elinor. Coping with Tragedies of the Commons. **Annu. Rev. Polit. Sci.** 2: 493-535. 1999

OTTONELLI, Janaína; MARIANO, Jorge Luiz. Pobreza multidimensional nos municípios da Região Nordeste. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro. Vol. 48 (5): 1253-1279, set/out. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33364/32168> Acesso em maio de 2016.

PALONI, Nelson Alexandre. O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional. Dissertação de Mestrado. PUC. São Paulo, 2008

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24 p. 71-82, jul/dez. 2011. Editora UFPR.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Cidade e Município**: qual é a diferença? Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>>. Acesso em 08 de abril de 2017.

PEREIRA, Henrique dos Santos. Gestão Participativa e os movimentos de preservação de lagos no Amazonas. Caderno **CEAS**. Setembro/Outubro, no. 207: 67-89. 2003.

PEREIRA, Henrique dos Santos. **Iniciativa de cogestão dos recursos naturais da várzea** – Estado do Amazonas – Estudo estratégico analítico. Manaus: IBAMA/Pro Várzea, 2004.

PEREIRA, Ana Karine. Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental: o caso do Distrito Federal. In: 34 Encontro Anual da **ANPOCS**, 2010, Caxambu. Anais do 34 Encontro Anual da **ANPOCS**, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6883> acesso em março de 2016.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do legislativo no Brasil. In SCHWARTZMAN, Luiza Farah (et al.). **O sociólogo e as políticas públicas**: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PIERRE, Jon; PETERS, Guy B. **Governance, Politics and the State**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro, 43(6): 1343-1368, nov/dez, 2009.

PONDÉ, Luiz Felipe. In: CORTELLA, Mário Sérgio; DIMENSTEIN, Gilberto; KARNAL, Leandro; PONDÉ, Luiz Felipe. **Verdades e mentiras: ética e democracia no Brasil**. 1ª ed. Capinas: Papyrus 7 Mares, 2016.

PORTUGAL, **Resolução 28/90**, que aprova, para ratificação, a Carta Européia de Autonomia Local, concluída em Estrasburgo em 15 de outubro de 1985. Lisboa, 1990.

PRB – Population Reference Bureau (site), consultado em < <http://www.prb.org/Topics/Environment.aspx>>, acesso em outubro de 2016.

Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: caderno de licenciamento ambiental/Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA, 2009.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Ática: São Paulo, 1993.

RAUPP, Fabiano Maury – **Construindo a Accountability em câmaras municipais do Estado de SC**. Uma investigação nos portais eletrônicos. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia. Doutorado em Administração. 2011.

RAYNAUT, Claude. Meio ambiente e desenvolvimento: construindo um novo campo do saber a partir da perspectiva interdisciplinar. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10, p. 21-32, jul./dez. Editora UFPR, 2004.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, Instituições e Partidos, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 41, março 1995. p. 41. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/75/20080626_governabilidade_instituicoes_e_partidos.pdf>. Acesso em março de 2015.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia**. São Paulo: Edusp, 2000.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012

RIBEIRO, Diácara. Inauguração de frigorífico em Boca do Acre. Notícia publicada em *Agronotícias do Amazonas*. 10 de julho de 2012. Disponível em: < <http://agronoticiasam.blogspot.com.br/2012/07/inauguracao-de-frigorifico-em-bocado.html>>, acesso em maio de 2017.

RICCITELLE, Antonio. **Direito constitucional**. Teoria do Estado e da Constituição. 4ª Edição. São Paulo: Manole, 2007.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília. v. 14, n. 2, p. 82-97. Mai/ago 2011.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, New York, v. 36, n. 4, no, 2004. Tradução de Míriam Adelman e Marta Arretche - Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.** n, 24, Curitiba, jun, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: Produção do espaço urbano – Agentes, escalas, conflitos: in CARLOS, Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

RODRIGUES, Fares Franc Abinader. **Amazonas 2000-2013**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. 80p.

RODRIGUES, Diego Freitas; PARANHOS, Ranulfo. Accountability, mecanismos de valoração e desempenho ambiental no Brasil. X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Vitória, 17 a 21 de setembro de 2013. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/x_en/GT9-2016-1436-20130523163044.pdf acesso em setembro de 2016.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (org.) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS, Pamela de Moura. **Accountability Vertical no Brasil: o exercício da democracia e a necessidade de informatização**, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73eb26ad4e0c9d3f> > Acesso em setembro de 2016.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. ½, p. 291-314, jan/dez. 2003.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Tese de Doutorado. CDS/UNB, defesa em fevereiro de 2003b.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.18 n. ½, p. 291-314, jan/dez 2003

SECCHI, Leonardo, **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning. 2014.

SILVA, Márcia. Estado e Poder local. Ensaio teórico sobre estudos no Brasil. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. XIV, nº 841, 30 de septiembre de 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ªed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. in: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local, limites e possibilidades do federalismo e da descentralização, **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 10(3), 1996.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva. **Geografia eleitoral e padrões de competição política no Estado do Pará**. Universidade Federal do Pará. Tese de Doutorado. Belém, 2006.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O ambiente das cidades**. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Leonardo da Rocha. Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 115-145, set/dez. 2012.

STIPP, Nilza Aparecida Freres. STIPP, Marcelo Eduardo Freres. Análise ambiental em cidades de pequenos e médio porte. **Geografia** – Vol 13. N.2, julho/dezembro 2004. Disponível em <http://www.geo.uel.br/revista>, consultado em 27 de fevereiro de 2015.

TAVARES, Hermes de Magalhães. Desenvolvimento, região e poder regional: A visão de Celso Furtado. **Rev. Bras. Estudos Urbanos e Regionais**. V. 13, n. 2, novembro 2011. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/392>

TERMEER, Catrien J. A. M.; DEWULF, Art; LIESHOUT, Maartje Van. Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Monocentric, Multilevel and Adaptive Governance. **Ecology and Society** 15(4): 29. 2010. (online) Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art29/> Acesso em fevereiro de 2015.

THEIS, Ivo Marcos; GLAVÃO, Antônio Carlos F. A formulação de políticas públicas. E as concepções de espaço, território e região. **Rev. Bras. Estudos Urbanos e Regionais** v. 24, n.2, novembro 2012. Disponível em <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4101>

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões; de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a09n24.pdf>

TONWE, Daniel Adetoritse. Conceptualizing Local Government from a Multi-Dimensional Perspective. **Higher Education of Social Science**, Vol. 1 N° 1, 66-71, 2011.

TRENNEPOHL, Terence. O município e a competência constitucional para a proteção do meio ambiente. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e GODOY, Mayr (coord.) **Tratado do Direito Municipal**. Vol. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

UNITED NATIONS – **Declaração do Milênio da Nações Unidas**. Cúpula do Milênio. Nova York, 2000. Published by United Nations Information Centre, Lisbon, 2001. Disponível em: < <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em agosto de 2016.

UNITED NATIONS – Consejo Económico y Social. Comité de Expertos em Administracion Pública. El paper fundamental de “la administracion pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional. Nueva York, 2002a. Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004499.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2015.

UNITED NATIONS – Economic and Social Council. The critical role of public administration and good governance in implementing the United Nations Millennium Declaration: institutional capacity development. Committee of Experts on Public Administration (first session). New York, 22-26 July 2002b.

UNITED NATIONS – Economic and Social Council. Basic data on public sector. Committee of Experts on Public Administration (second session). New York, 7-11 April 2003.

UNITED NATIONS – Economic and Social Council. Definition of basic concepts and terminologies in governances and public administration. Committee of Experts on Public Administration (fifth session). New York, 27-31 march 2006. Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>>. Acesso em: janeiro de 2015.

UNITED NATIONS – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Unescap. What is Good Governance? 2009. Disponível em: < <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2015.

UNITED NATIONS – Main organs. Disponível em <http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.html>. Acesso em agosto de 2016.

UNITED NATIONS. Países Membros da ONU. Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/> acesso em junho de 2016.

VALE, Ana Rute do. GERARDI, Lúcia Helena de Oliveira. Crescimento urbano e teorias sobre o espaço periurbano: analisando o caso do município de Araraquara (SP). In: Lucia Helena de Oliveira Gerardi; Pompeu Figueiredo de Carvalho. (Org.). **Geografia: ações e reflexões**. Rio Claro: AGETEO, 2007, v., p. 231-246.

VEIGA, José Eli da. A emergência socioambiental. São Paulo: Editora SENAC, 2007.

VEIGA, José Eli da. Indicadores socioambientais: evolução e perspectivas. **Revista de Economia Política**, vol. 29, nº 4 (116), pp. 421-435, outubro-dezembro, 2009. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n4/07.pdf> >, acesso em fevereiro de 2015.

VEIGA, José Eli da. O âmbito da sustentabilidade. **Estudos Avançados** 28 (82), p. 7-23, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142014000300002> Acesso em agosto 2016

VIANA, Anne Louise Carneiro Girão. NOGUEIRA, Luana Iarima. Análise da gestão ambiental pública dos municípios brasileiros. **VII CONNEPI – Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação**. Palmas: 19 a 21 de 2012

WAICHMAN, Andréa Viviana; BORGES, João Tito. Recursos hídricos urbanos – Proposta de um modelo de planejamento e gestão integrada e participativa no Município de Manaus-AM. **T&C Amazônia**, Ano 1, nº 3, 40-44, Dez de 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1999b.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14ª edição. São Paulo: Ática, 2006.

WHALEN, Hugh. Ideology, Democracy and the Foundation of Local Self-Government. In L.D. Feldman and M.D. Goldrick, **Politics and Government of Urban Canada**, Toronto: Methuen, 1970.

WORD BANK. 1992. **Governança e desenvolvimento**. Washington, DC: Disponível em < <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development> >. Acesso em fevereiro de 2015.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Rentabilidade da pecuária e custo de oportunidade privado da conservação no Estado do Amazonas**. Projeto de pesquisa para o Plano de Estruturação da Iniciativa no Amazonas, financiado pelo Banco Mundial e apoio da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. 2007. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema_Artigos/2007/Young_MacKnight_Muniz_Zylberberg_Queiroz_Rocha_2007_CEFY2_VMK_custo_de_oportunidade_da_conservao_do_Amazonas.pdf>, acesso em maio de 2017.

ANEXOS

Anexo 1. Variação populacional do Amazonas por Município de 2010 a 2016, em ordem crescente.

Classe	Municípios	População Censo 2010	População Estimativa 2016 (IBGE)	%	Posição Censo 2010	Posição Estimativa 2016 (IBGE)	Área da unidade territorial 2015 (km ²)
Menos de 20.000 Habitantes	Japurá	7.326	4.660	-36	1	1	55.827,21
	Itamarati	8.038	8.153	1	2	2	25.260,43
	Itapiranga	8.211	9.040	10	3	3	4.231,15
	Silves	8.444	9.147	8	4	4	3.748,83
	Amaturá	9.467	11.047	17	5	5	4.754,11
	Anamã	10.214	12.653	24	6	7	2.453,94
	São Sebastião do Uatumã	10.705	13.105	22	7	8	10.741,08
	Juruá	10.802	13.581	26	8	10	19.442,55
	Caapiranga	10.975	12.622	15	9	6	9.456,62
	Uarini	11.891	13.276	12	10	9	10.274,68
	Canutama	12.738	15.312	20	11	11	33.642,56
	Guajará	13.974	16.085	15	12	13	7.583,72
	Alvarães	14.088	15.729	12	13	12	5.923,46
	Novo Airão	14.723	18.133	23	14	18	37.796,24
	Boa Vista do Ramos	14.979	18.080	21	15	17	2.586,85
	Atalaia do Norte	15.153	18.599	23	16	21	76.345,16
	Beruri	15.486	18.579	20	17	20	17.469,50
	Anori	16.317	19.749	21	18	25	6.036,36
	Envira	16.338	19.143	17	19	23	7.505,81
	Tonantins	17.079	18.632	9	20	22	6.446,89
	Urucará	17.094	17.065	0	21	15	27.904,76
	Maraã	17.528	18.477	5	22	19	16.830,83
	Urucurituba	17.837	21.650	21	23	29	2.906,70
	Jutaí	17.992	16.200	-10	24	14	69.457,42
	Apuí	18.007	21.031	17	25	28	54.244,92
	Santa Isabel do Rio Negro	18.146	23.092	27	26	30	62.800,08
	Pauini	18.166	19.488	7	27	24	41.624,67
	Nhamundá*	18.278	20.633	13	28	27	14.105,60
	Tapauá	19.077	18.039	-5	29	16	84.946,15

Continua

Continuação							
Classe	Municípios	População Censo 2010	População Estimativa 2016 (IBGE)	%	Posição Censo 2010	Posição Estimativa 2016 (IBGE)	Área da unidade territorial 2015 (km ²)
De 20.001 a 50.000 habitantes	Novo Aripuanã	21.451	24.718	15	30	32	41.179,75
	Ipixuna	22.254	27.587	24	31	34	12.109,78
	Manaquiri	22.801	29.327	29	32	38	3.975,28
	Fonte Boa	22.817	20.199	-11	33	26	12.155,43
	Codajás	23.206	27.303	18	34	33	18.700,71
	Careiro da Várzea	23.930	28.592	19	35	37	2.631,14
	Santo Antônio do Içá	24.481	23.378	-5	36	31	12.366,14
	Barcelos	25.718	27.589	7	37	35	122.450,77
	Rio Preto da Eva	25.719	31.274	22	38	40	5.813,22
	Carauari	25.774	28.111	9	39	36	25.778,66
	Presidente Figueiredo	27.175	33.703	24	40	41	25.421,25
	Barreirinha	27.355	31.105	14	41	39	5.750,56
	Boca do Acre	30.632	33.840	10	42	42	21.938,62
	Eirunepé	30.665	34.461	12	43	43	14.966,24
	Nova Olinda do Norte	30.696	35.800	17	44	44	5.586,25
	São Paulo de Olivença	31.422	37.300	19	45	46	19.658,50
	Autazes	32.135	37.752	17	46	47	7.623,27
	Careiro	32.734	36.922	13	47	45	6.090,84
	Benjamin Constant	33.411	40.417	21	48	49	8.785,32
	Borba	34.961	39.885	14	49	48	44.236,25
Lábrea	37.701	44.071	17	50	51	68.262,70	
São Gabriel da Cachoeira	37.896	43.831	16	51	50	109.181,24	
Iranduba	40.781	46.703	15	52	52	2.214,25	
Humaitá*	44.227	52.354	18	53	53	33.129,13	
Manicoré*	47.017	53.890	15	54	54	48.299,25	
De 50.001 a 100.000 habitantes	Maués	52.236	61.110	17	55	55	39.991,64
	Tabatinga	52.272	62.346	19	56	57	3.266,06
	Tefé	61.453	62.230	1	57	56	23.692,22
	Coari	75.965	83.929	10	58	58	57.970,78
	Manacapuru	85.141	95.330	12	59	59	7.330,07
	Itacoatiara	86.839	98.503	13	60	60	8.892,04
**	Parintins	102.033	112.716	10	61	61	5.952,37
***	Manaus	1.802.014	2.094.391	16	62	62	11.401,09

Fonte: IBGE, 2017, elaborado pelo autor.

* Municípios que mudaram de categoria entre o Censo IBGE 2010 e a Estimativa IBGE 2016.

** Municípios com população entre 100.001 a 500.000 habitantes.

*** Municípios com população mais de 500.001 habitantes.